

# MINISTERIO DA AGRICULTURA

Direcção Nacional de Economia Agrária

## Relatórios Preliminares de Pesquisa

Política de Preços e Distribuição da Ajuda Alimentar de Milho  
Amarelo em Moçambique Uma Análise de Alternativas

Por

MOA/MSU Equipa de Pesquisa

Relatório Preliminar No 12P  
25 de Novembro de 1993

República de Moçambique

## **Direcção Nacional de Economia Agrária**

### **Relatório Preliminares de Pesquisa**

A publicação das séries de relatórios preliminares de pesquisa visa proporcionar aos interessados, informações preliminares de pesquisas continuando-se no entanto a tratar os dados a fim de se conseguir uma síntese mais apurada que será apresentada nas publicações finais. A preparação dos relatórios preliminares de pesquisa e suas discussões com aqueles que elaboram e executam programas e políticas em Moçambique podem constituir um importante passo para análise e planificação das actividades das varias Direcções Nacionais.

Todos comentários e sugestões referente a matéria em questão são relevantes para identificar questões adicionais a serem consideradas nas pesquisas subsequentes e para aprimorar os relatórios principais a serem elaborados pelos pesquisadores da Direcção Nacional de Economia Agrária. Deste modo recomenda-se que os utentes dos relatórios preliminares sejam encorajados a submeterem os seus comentários e informarem a respeito das suas necessidades em termos de questões e tipos de análises que julgam ser dos seus interesses profissionais e das instituições a que estão afectos.

Júlio Massinga  
Director Nacional de Economia Agrária  
Ministério da Agricultura  
Direcção Nacional de Economia Agrária

## Agradecimentos

A Direcção Nacional de Economia Agrária vem desenvolvendo em conjunto com os Departamentos de Economia Agrária da Michigan State University e da University of Arizona, pesquisas na área da Segurança Alimentar. Gostaríamos de agradecer ao Ministério da Agricultura da República de Moçambique e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) em Moçambique, pelo apoio financeiro e pelo substancial suporte no desenvolvimento de pesquisas na área da Segurança Alimentar em Moçambique. Os nossos agradecimentos são extensivos ao "África Bureau" e ao "Bureau of Science and Technology" da USAID/Washington, pelo apoio prestado possibilitando assim a participação de investigadores das duas Universidades nesta pesquisa e a realização de trabalhos de campo em Moçambique.

Raul Jorge G. Varela  
Director do Projecto Cooperativo de Pesquisa  
Segurança Alimentar em Moçambique  
Departamento de Economia Agrária -MSU

## **MOA/MSU Equipa de Pesquisa**

**Júlio Massinga, Contraparte**

**Higino Francisco de Marrule, Pesquisador Adjunto**

**Ana Paula Manuel dos Santos, Pesquisadora Adjunta**

**Rui Manuel dos Santos Benfica, Pesquisador Adjunto**

**Matias Isaac Mugabe, Pesquisador Adjunto**

**Raul Jorge G Vareia, MSU Director do Projecto em Moçambique**

**Maria da Conceição, Assistente**

**Simão C Nhane, Assistente**

**José Francisco Monteiro, Inquiridor**

**David Tschirley, MSU Analista**

**Michael T Weber, MSU Analista**

**Paul Strasberg, MSU Analista Assistente**

**Cynthia Donovan, MSU Analista Assistente**

## INDICE

RESUMO EXECUTIVO . . . . .	vi
GLOSSÁRIO . . . . .	ix
CAPÍTULO UM INTRODUÇÃO . . . . .	1
CAPÍTULO DOIS OS OBJECTIVOS DA AJUDA ALIMENTAR EM MOÇAMBIQUE . . . . .	5
I    A Transição para a Paz . . . . .	5
II   A Compatibilidade dos Objectivos Moçambicanos e dos Doadores . . . . .	7
CAPÍTULO TRÊS A AJUDA ALIMENTAR E OS MERCADOS A EXPERIÊNCIA MOÇAMBIcana DE AJUDA ALIMENTAR ATÉ A DATA . . . . .	11
I    O NSA e o Racionamento Alimentar em Maputo e Beira . . . . .	11
II   O Programa de Reabilitação Económica (PRE) e a A!ocação da Ajuda Alimentar . . . . .	12
III  O Sector Informal Retalhista . . . . .	14
IV  Importações Comerciais de Milho . . . . .	14
V   A Situação Actual . . . . .	16
CAPÍTULO QUATRO OS EFEITOS DA AJUDA ALIMENTAR SOBRE OS PREÇOS UMA VISÃO CONCEPTUAL E EMPÍRICA . . . . .	21
I    Tipos de Grãos e Farinhas no Mercado . . . . .	21
II   Preferências de Grão de Milho e de Farinha a Retalho . . . . .	23
III  Os Efeitos sobre os Preços a Retalho . . . . .	24
A    Uma Análise Conceptual Estática Sumário . . . . .	24
B    Uma Visão Empírica . . . . .	25
C    A Síntese das Implicações para os Preços a Retalho . . . . .	27
IV  Os Efeitos nos Preços ao Produtor . . . . .	31
A    Uma Análise Estático-Conceptual Sumário . . . . .	32
B    Uma Visão Empírica . . . . .	33
1    Será Moçambique Urbano um Mercado de Exportação Importante para Moçambique Rural? . . . . .	34
2    Serão o Milho Branco e Amarelo Substitutos no Consumo? . . . . .	37
3    Quão efectiva é a Integração dos Mercados e a Transmissão dos Preços nos Mercados Alimentares de Moçambique? . . . . .	39
4    Quão Elásticas são as Ofertas internacionais de Milho Branco para Moçambique? . . . . .	46
C    Resposta dos Produtores a Mudança de Preços . . . . .	48

<b>CAPÍTULO CINCO</b>	<b>METODOLOGIAS ALTERNATIVAS PARA A</b>	
	<b>PROGRAMAÇÃO DE QUANTIDADES, POLITICA DE PREÇOS E</b>	
	<b>DISTRIBUIÇÃO</b>	<b>50</b>
I	Introdução	50
II	Hastas Públicas	51
III	Sistemas de Preços Fixos	52
A	Política de Preços por Paridade de Importação Os Prós e Contras do Preço Mundial como guia para Política de Preço Doméstico	52
B	Que Preço de Paridade de Importação?	54
1	O Método de Preço Médio	55
2	O Método do Preço	56
3	O Método do Preço de Mercado	57
C	Satisfação da Procura	59
1	Determinação da Procura	60
2	Stocks Reguladores	62
3	Provisão de Informação	63
D	Quão Rápido Agir	64
1	Equidade	64
2	Viabilidade	65
IV.	Distribuição	68
A	A Ajuda Alimentar Comercial	69
B	A Ajuda Alimentar de Emergência	70
1	A Fontes de Ajuda Alimentar	71
2	Sistemas de Distribuição	72
<b>CAPÍTULO SEIS</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMFNDações</b>	<b>76</b>
I	Sumário das Conclusões	76
II	Recomendações	78
<b>ANEXO A</b>	<b>DRAFT DA DOCUMENTAÇÃO DA BASE DADOS DA AJUDA</b>	
	<b>ALIMENTAR</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO B</b>	<b>UMA ANÁLISE ESTÁTICA CONCEPTUAL DOS EFEITOS DA</b>	
	<b>AJUDA ALIMENTAR DE MILHO AMARELO NOS PREÇOS A</b>	
	<b>RETAIL</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO C</b>	<b>ANALISE DOS PREÇOS DO MILHO BRANCO E AMARELO,</b>	
	<b>ELIMINANDG TENDENCIAS</b>	<b>92</b>
<b>ANEXO D</b>	<b>NOTAS SOBRE O PAPEL DOS MERCADOS REGIONAIS DA</b>	
	<b>AFRICA AUSTRAL NO FORNECIMENTO DE MILHO À</b>	
	<b>MOÇAMBIQUE</b>	<b>94</b>
<b>ANEXO E</b>	<b>UMA ANÁLISE ESTÁTICO-CONCEPTUAL DOS EFEITOS DE</b>	
	<b>PREÇO AO PRODUTOR DA AJUDA ALIMENTAR DO MILHO</b>	
	<b>AMARELO</b>	<b>101</b>

<b>ANEXO F</b>	<b>TEXTO OFICIAL DA CARTA DA AJUDA ALIMENTAR PARA</b>	
	<b>OS PAISES DO SAHEL</b>	<b>. . . . . 105</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>.</b>	<b>. . . . . 119</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Chegadas de Ajuda Alimentar Comercial e de Emergência e Preços de Milho Amarelo em Maputo, Março 1990-Junho 1993	28
Figura 2	Mapa de Moçambique (provincias e distritos seleccionados)	36
Figura 3	Preços de Grão Branco, Maputo e Chokwe (Jan-Set 1993)	42
Figura 4	Preços de Grão de Milho Branco, Maputo e Massinga (Jan-Set 1993)	43
Figura 5	Preços de Grão Branco, Maputo e Homoine (Jan-Set 1993)	43
Figura 6	Preços de Grão de Milho Branco a Retalho na Beira, Manica e Chimioio (Jan-Sep. 1993)	44
Figura 7	Preços de Grão de Milho Branco, Cidade de Nampula e Ribaué (Jan-Sep 1993)	45
Figura 8	Preços de Grão de Milho Branco, Nampula e Monapo (Jan-Set 1993)	45
Figura 9	Médias moveis e preços correntes do mercado mundial de grão de milho amarelo, 1983-1993	55
Figura 10	Preços escalonados do grão de milho amarelo, baseado na média movel dos preços passados, 1983-1993	56
Figura 11	Médio movel de 60 meses, preço escalonado e preço de mercado convertidos a meticais, Janeiro 1991 - Março 1993	57
Figura 12	PPI a retalho e preços do mercado de Mucoriama, Maputo	59
Figura B1	O Caso de Base	86
Figura B2	Modelo de Economia Aberta com Oferta Externa Menos que Infinitamente Elástica	88
Figura B3	Modelo de Economia Aberta com Oferta Externa Infinitamente Elastica	89
Figura B4	Modelo de Monopolio em Economia Aberta	90
Figura E1	Efeitos duma Mudança na Procura sobre os Preços do Milho Branco Dentro e Fora de Maputo	102

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b>	<b>Chegadas de Ajuda Alimentar Comercial e de Emergência de Milho (Amarelo e Branco) a Moçambique, 1987 - 1993</b>	<b>. . . 2</b>
<b>Tabela 2</b>	<b>Relação Entre As Características da Ajuda Alimentar e os Objectivos dos Doadores e Países Recipientes</b>	<b>. . . 9</b>
<b>Tabela 3</b>	<b>Preços Médios a Retalho de Grão de Milho Amarelo e Branco em Cidades do Sul, Centro e Norte de Moçambique, Maio-Setembro, 1993</b>	<b>. . . 18</b>
<b>Tabela 4</b>	<b>Preços Regionais de Grão e Farinha de Milho Branco</b>	<b>. . . 67</b>
<b>Tabela C1</b>	<b>Dados Usados na Análise dos Preços de Milho Amarelo e Milho Branco, Eliminando Tendências, Maputo, Março 1990 - Julho 1992</b>	<b>. . . 93</b>

## RESUMO EXECUTIVO

Este documento enfatiza a questão da ajuda alimentar comercial, a ajuda alimentar de emergência é considerada pelo facto de também afectar os mercados dos produtos alimentares. As principais conclusões do estudo são

- As chegadas de ajuda alimentar de milho amarelo a Moçambique aumentaram bruscamente entre 1992 e 1993, totalizando em mais de meio milhão de toneladas por ano. Não se pode ignorar que desde o seu início, o programa de ajuda alimentar salvou milhares, senão milhões, de vidas. Grandes volumes da ajuda alimentar continuarão ainda a ser necessários nos próximos anos para satisfazer as necessidades de Moçambique. Porém, é condição necessária que o programa da ajuda alimentar acompanhe as recentes mudanças socio-económicas e políticas ocorridas e/ou em curso no país. Uma gestão apropriada do mesmo poderá dar uma importante contribuição ao processo de transição para uma economia baseada na produção e comercialização dominadas pelo sector privado. No entanto, se mal gerido o programa de ajuda alimentar poderá contribuir para o descarrilamento ou afrouxamento do processo de reformas.
- Antes dos finais de 1992, as quantidades de ajuda alimentar comercial disponíveis, em geral, não satisfizeram a procura aos preços muito baixos praticados cobrados aos consignatários. Consequentemente, estes tiveram, em alguns casos, a oportunidade de realizar lucros consideráveis. Durante este período, a incerteza e variação nas chegadas de ajuda alimentar em termos de frequências e quantidades contribuíram de forma significativa para a instabilidade nos preços a retalho. Os preços cobrados aos consignatários durante este período tiveram pouco, se algum, efeito sobre os preços retalhistas. Porém, a partir dos finais de 1992, o aumento do fluxo de ajuda alimentar de emergência para os mercados, associado a chegada de grandes volumes de ajuda comercial forçaram a redução drástica nos preços ao nível do retalho. Como resultado, muitos consignatários, desde essa altura, sofreram fortes prejuízos financeiros. No caso do milho amarelo de emergência, está-se ainda por esclarecer se efectivamente os desvios dos mesmos para o mercado estão já sob controle.
- Continua a haver evidências de que a venda de grandes volumes de ajuda alimentar a preços baixos criará desincentivos a produção e comercialização do grão de milho branco de produção nacional. No entanto devido a actual situação de oferta excessiva de milho amarelo, crê-se que um aumento repentino no preço aos consignatários, poderia provavelmente, causar uma redução drástica na procura por parte desse grupo de comerciantes. O preço retalhista actual é de aproximadamente metade do Preço de Paridade de Importação (PPI), mas similar, em termos reais, aos preços de mercado em meados de 1991 e 1992. Contudo, os PPI em Moçambique seriam muito mais baixos que os preços máximos praticados nos mercados durante períodos de escassez. Os preços na Swazilândia não constituem barreiras à adopção do PPI de milho amarelo para Moçambique.
- Devido á instabilidade na taxa de câmbios, manter os preços em função do valor de dólares resultaria numa fragil estabilização nos preços em meticals. Apesar

disso, um PPI em meticais teria sido mais estável do que os preços de mercado observados em Maputo desde 1990

No sul do país, os mercados poderão garantir uma função cabal na distribuição de ajuda alimentar de uma forma bastante abrangente, dependendo no entanto da procura efectiva existente. No caso dos mercados de norte acredita-se que assumirão progressivamente a capacidade de desempenhar o mesmo papel. Convém no entanto realçar que a distribuição da ajuda alimentar através do sistema do mercado não é o único mecanismo. No norte, a fragilidade da rede comercial, **na presente conjuntura**, constitui maior constrangimento ao aumento da produção nacional do milho branco local, do que a questão da distribuição da ajuda alimentar. Contudo, espera-se que, à medida que o sistema do mercado se evoluir, a ajuda alimentar venha a transformar-se num importante constrangimento, caso não seja devidamente gerida. No sul e particularmente na região centro do país a ajuda alimentar representa um factor limitante devido ao excesso de oferta. Se os preços cobrados aos consignatários permanecerem baixos, e se a procura dos consignatários for satisfeita a esses níveis de preços, haverá como consequência um desincentivo drástico para os produtores de milho branco nessa região.

Informações sobre as quantidades e frequências de chegadas de ajuda alimentar comercial e de emergência torna-se crucial para a melhoria do programa de ajuda alimentar. Estas informações devem ser amplamente disponíveis e difundidas de uma maneira atempada. É necessário haver uma maior coordenação entre o Governo de Moçambique, os doadores, as ONG's e os comerciantes privados, caso se pretenda uma reforma efectiva no programa de ajuda alimentar.

As principais recomendações, como ponto de partida para discussão, são

Os doadores e o Governo devem começar a mover-se em direcção ao PPI do milho. É aconselhável as partes reunirem-se o mais breve possível com os consignatários intervenientes da última renhessa da ajuda alimentar comercial e discutir com eles o conteúdo da nova estratégia e os mecanismos para o sucesso da mesma.

O processo deve iniciar-se com a chegada do próximo navio com milho da ajuda alimentar comercial, o PPI deve ser completamente alcançado em Março, ou por alturas da chegada do primeiro navio depois de Março.

Os doadores e o Governo devem desenvolver um sistema para determinar a procura por parte dos consignatários. Um sistema envolvendo cerca de 10 a 20 consignatários para cada navio (para Maputo e Beira) é provavelmente suficiente para garantir um ambiente competitivo. Para mais detalhes ver Secção III C do Capítulo Cinco. Questões chave que devem ser cuidadosamente resolvidas incluem critérios de selecção dos 10 a 20 consignatários a serem inquiridos, mecanismos para garantir incentivos para respostas acuradas bem como garantias de que cada um levantará a quantidade de milho que tenha indicado na segunda ronda de inquérito sobre as quantidades desejadas.

Uma abordagem "preço escalonado" (*step price*) deve ser usada para determinar o preço do grão, baseado numa média móvel de 60 meses dos preços anteriores. O ano comercial deve ser de Março a Fevereiro. Para mais detalhes, ver Secção III.B.2 do capítulo Cinco. Uma questão chave por resolver é que tipo de

incentivo explícito, se algum, deve ser oferecido aos armazenistas para participarem como consignatários

Recomendamos que se inantenha entre 10 000 a 15 000 toneladas de milho amarelo em Maputo, para regular uma eventual tendência de subidas de preço acima do PPI. O preço de compra deste stock deve ser entre 15% a 20% acima do preço aos consignatários. Esta questão pode ser discutida com os consignatários. Qualquer interveniente que pretenda comprar pelo menos uma ou duas toneladas de uma vez deverá ter acesso a esta existência, mas compras individuais durante um dado mês devem ser limitadas a 100 ou 200 toneladas. Recomenda-se que se considere que todos os pagamentos sejam feitos a pronto ou com cheque visado. Para mais detalhes, ver Secção III C do Capítulo Cinco. Os fluxos de milho de emergência para os mercados devem ser contidos o mais urgente possível. Se isso não for conseguido, a mudança em direcção ao PPI será extremamente difícil.

Uma vez controlado o programa de emergência, o Governo e os doadores devem iniciar de forma agressiva o desenvolvimento de projectos de "dinheiro por trabalho" (*cash for work*) como substituto parcial para a distribuição gratuita e a "comida por trabalho" (*food for work*) em curso. A questão de como financiar os projectos de *cash for work* é de suma importância. Para mais detalhes, ver Secção IV B do Capítulo Cinco.

O Governo e os doadores devem tomar a dianteira na formação de uma comissão, composta por doadores, funcionários do Ministério do Comércio, ONG's, e os comerciantes interessados, que se responsabilize em planear volumes, recolher informações acerca das condições de mercado, e tornar estas informações amplamente disponíveis ao público.

A comissão necessitaria de um secretariado técnico, com um ou dois economistas e conselheiros técnicos versados em planeamento logístico, armazenagem de grão, e outras questões. Para mais detalhes, ver Secção III C do Capítulo Cinco.

## GLOSSÁRIO

AGRICOM	Empresa Nacional de Comercialização de Produtos Agrícolas
CIF	Cost, Insurance, and Freight
CIM	Companhia Industrial da Matola
COGROPA	Companhia Grossista de Produtos Alimentares, E E.
DPCCN	Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais
EACM	Empresa de Abastecimento da Cidade de Maputo
EACB	Empresa de Abastecimento da Cidade da Beira
CE	Comunidade Europeia
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PPE	Preço de Paridade de Exportação
GM	Governo de Moçambique
IMBEC	Importadora de Bens de Consumo, E E
PPI	Preço de Paridade de Importação
Metical	Moeda Moçambicana (abreviatura "MT", "Meticais" plural)
MOBEIRA	Moagem da Beira
ONG	Organização Não-Governamental
NSA	Novo Sistema de Abastecimento
SIMA	Sistema de Informação e Análise de Mercados Agrícolas, localizado no Ministério da Agricultura sob do Projecto de Segurança Alimentar da USAID, assistência técnica da Michigan State University, Departamento de Economia Agrária
UNOHAC	Coordenação da Assistência Humanitária das Nações Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentação

## CAPÍTULO UM

### INTRODUÇÃO

Cerca de uma década de guerra civil e de políticas económicas altamente centralizadas, em combinação com a recente seca de 1991/92 na África Austral, fizeram de Moçambique um dos países mais dependentes da ajuda alimentar no mundo. Grande parte da ajuda alimentar é na forma de milho amarelo em grão, sendo os Estados Unidos da América indiscutivelmente o maior doador deste produto. A partir de Janeiro de 1992 até Junho de 1993, aproximadamente 800 000 toneladas métricas de ajuda alimentar de milho chegou ao país, pertazendo 50 quilogramas por pessoa durante aquele período (Tabela 1). Os Estados Unidos enviou perto de 670 000 TM, ou 83% do total<sup>1</sup>. A quantidade total de milho amarelo tem crescido irregularmente mas rapidamente desde 1987.

Historicamente, a ajuda alimentar para venda ("ajuda alimentar comercial") tem sido uma significativa porção do total. A partir de 1987 até Junho de 1993, aproximadamente 43% de toda a ajuda alimentar de milho era desviada a rede de distribuição comercial. Nos anos anteriores a seca de 1992, a ajuda alimentar comercial constituía grande parte do total. Oficialmente, toda a ajuda alimentar comercial era comercializada através do Novo Sistema de Abastecimento (NSA), um sistema de lojas de racionamento estabelecidas em Maputo, a capital do país, e Beira, a principal cidade comercial. Criado em 1981 em Maputo e em 1986 na Beira (Alderman, et al., 1991), o NSA pretendia estabelecer uma oferta, digna de confiança, de um mínimo racionamento de subsistência de produtos básicos a residentes registados das duas cidades. Inicialmente, uma grande proporção de residentes urbanos e peri-urbanos nas duas cidades obtinham muitos dos seus alimentos a partir do NSA. Com a crescente migração de residentes rurais para as cidades nos princípios de anos 80, a capacidade do sistema começa a ser desmedido. Em meados dos anos 80, com o surgimento dos primeiros mercados informais de alimentos, o papel do NSA tinha-se reduzido ainda mais. Nos últimos anos, o sistema quase se desintegrou completamente. A partir de Outubro de 1991 até Maio de 1992, menos que 8% do milho amarelo em grão, e somente 3% da farinha de milho amarelo consumido por residentes de Maputo foi comprado do NSA (Sahn and Desai, 1993). Em 1993, não houve vendas de nenhum produto, através deste sistema.

O declínio progressivo do NSA tem coincidido com um forte crescimento de actividades privadas de comercialização de alimentos em Moçambique desde que as primeiras medidas económicas de liberalização foram instituídas em 1985. Nesse ano, os mercados de hortícolas foram liberalizados, e mercados informais rapidamente emergiram. Em 1987, o âmbito da liberalização foi dramaticamente alargado com o início do Programa de Reabilitação Económica (PRE). Desde então, a liberalização progressiva tem conduzido a

---

<sup>1</sup> Ficheiro FAMERG SYS da MSU. Veja o Anexo A para documentação. O cálculo do carregamento per capita assume uma população residente de 16 milhões. Os números da ajuda alimentar incluem tanto o grão comercial como o de emergência de todos os doadores. Grande parte era grão amarelo, mas uma pequena porção era branco.

**Tabela 1** Chegadas de Ajuda Alimentar Comercial e de Emergência de Milho (Amarelo e Branco) a Moçambique, 1987 - 1993

Ano	Comercial	Emergência e Projectos	Total
	----- toneladas métricas -----		
1987	71,888	62,393	134,281
1988	201,444	180,939	382,383
1989	140,973	120,314	261,287
1990	79,323	147,334	226,657
1991	171,690	207,325	379,015
1992	244,892	280,479	525,371
1993	91,852	390,786	482,638
Jan-June <sup>1</sup>	26,852	248,698	275,550
July-Dec <sup>2</sup>	65,000	142,088	207,088

<sup>1</sup> Chegadas efectivas

<sup>2</sup> Chegadas previstas

Fontes: 1) 1987-1989 MICOM, Departamento de Segurança Alimentar, conforme citado em Louis Berger (1991), 2) 1990-1993 base de dados de MSU baseada em dados do MICOM "Food Aid Pledges and Shipments", Relatórios Anuais, World Food Program INTERFAIS database and UNILOG dispatches database, dados não publicados da USAID, e dados não publicados da CE. Ver Anexo A para mais detalhes

uma troca florescente de alimentos na zona sul de Moçambique. Em 1989, observadores informados estimaram que não menos de 25%, e até 80% do milho destinado à distribuição em Maputo através do NSA estava de facto sendo vendido nos mercados informais (USAID/Maputo, 1990). Em 1991/92, 82% da farinha de milho, e perto de 60% do milho em grão consumido pelos consumidores de Maputo foi comprado nestes mercados informais (Sahn and Desai, 1993).

A expansão dramática de actividades informais de comercialização de alimentos em Moçambique desde 1985 é geralmente vista como uma resposta positiva à significativa política de liberalização que foi instituída naquela altura. Muitos doadores e analistas de política concordam que o desenvolvimento contínuo do sector privado de comercialização de alimentos é uma das chaves para o rejuvenescimento da produção doméstica alimentar de Moçambique e para a saída do país da extrema dependência da ajuda alimentar. Com a assinatura do acordo de paz nos finais de 1992, as perspectivas para o crescimento

<sup>2</sup> Para uma análise mais detalhada do sector informal de comercialização alimentar, veja MOA/MSU Equipa de Pesquisa, 1993

rápido da produção doméstica alimentar, e para a distribuição privada efectiva dessa produção, são mais promissoras do que foram em qualquer momento nas últimas duas décadas

O cumprimento desta promessa dependerá de um vasto conjunto de factores, que incluem políticas macroeconómicas, a reforma do sistema legal do país e o nível de investimentos públicos e privados em infra-estruturas e empreendimentos produtivos. Contudo, a extrema dependência do país em relação à ajuda alimentar, significa que a forma como a ajuda comercial e de emergência será gerida, nos próximos anos tem um papel a jogar na transição para uma economia mais próspera. Utilizada correctamente, esta ajuda pode cobrir o que se espera que seja uma brecha entre as necessidades de consumo e a capacidade do país em responder aquelas necessidades (através tanto da produção doméstica como das importações comerciais) ao mesmo tempo que promove o surgimento de um sector dinâmico de produção e comercialização. A utilização inadequada da ajuda alimentar, porém, pode criar barreiras significativas a esta transição e poderia deixar o país desnecessariamente dependente de importações concorrenciais ainda por muito tempo.

Três dimensões-chaves de gestão determinarão se a ajuda alimentar facilita ou impede esta transição. Tais dimensões são a) a programação das quantidades de ajuda alimentar tanto de emergência como as comerciais, b) a política de preços da ajuda alimentar comercial, e c) a concepção de sistemas para a distribuição da ajuda alimentar comercial e de emergência. Cada uma destas dimensões deve ser pensada cuidadosamente num contexto da paz e do desenvolvimento orientado para o mercado.

Este relatório tem quatro objectivos gerais

1. Clarificar as questões conceptuais envolvidas na determinação dos efeitos da ajuda alimentar comercial e de emergência nos produtores, comerciantes e consumidores moçambicanos,
2. Analisar as condições específicas em Moçambique que mediarão estes efeitos,
3. Avaliar os efeitos nos produtores, comerciantes e consumidores moçambicanos de metodologias alternativas de programação de quantidades, política de preços e distribuição da ajuda alimentar, incluindo uma metodologia de atribuição de preços de paridade de importação da ajuda alimentar comercial de milho amarelo, e
4. Propor um sistema de programação, atribuição de preços e distribuição da ajuda alimentar em Moçambique

O presente documento concentrar-se-a principalmente na ajuda alimentar comercial. Não obstante, a necessidade contínua de ajuda de emergência para Moçambique, para alguns anos no futuro, e os efeitos que esta ajuda continuará tendo sobre os mercados requer que a ela também seja dada uma certa atenção. Assim, as questões da ajuda alimentar de emergência serão tratadas na medida em que afectam os mercados e a produção dos agricultores.

O relatório é baseado num trabalho intensivo levado a cabo desde Junho de 1993, por professores e pessoal do projecto de Segurança Alimentar MOA/MSU sobre questões de ajuda alimentar, bem como na informação colhida pelo projecto nos últimos três anos. Nos princípios de Junho, uma Assistente de Investigação de MSU viajou para Moçambique por dois meses para intensificar a investigação sobre questões de ajuda alimentar em colaboração com o pessoal nacional. Ela e o pessoal moçambicano conduziram entrevistas com 15 consignatários locais e numerosos comerciantes informais, e oficiais envolvidos no programa de ajuda alimentar. Devido à importância do comércio de milho branco dentro da região, ela também viajou para a Swazilândia e África do Sul para consultar comerciantes e oficiais governamentais daqueles países. Enquanto lá estava, o projecto desenvolveu uma percepção melhor da influência das políticas daqueles países no comércio do milho branco. Esta é uma questão que será muito importante na avaliação de qualquer tentativa de valoração por paridade de importação para o milho amarelo em Moçambique. Adicionalmente as intensas entrevistas, foi feita uma tentativa de colheita de dados sobre as chegadas de ajuda alimentar, a partir de todas as fontes possíveis, e de criar uma base de dados o mais precisa possível sobre aquelas chegadas.

O relatório está organizado como se segue. O Capítulo Dois fala dos objectivos da ajuda alimentar em Moçambique, incluindo as implicações do fim da guerra para aqueles objectivos e os meios com os quais eles podem ser alcançados. O Capítulo Três revê a experiência de Moçambique, até à data, com a ajuda alimentar, registando a desintegração do NSA, a emergência de mercados informais, e a situação até meados de 1993. O Capítulo Quatro apresenta uma visão conceptual e empírica dos efeitos da ajuda alimentar nos preços ao retalhista e produtor. Tanto a teoria económica abstracta como o conhecimento detalhado das condições de mercado em Moçambique são utilizados para tirar conclusões acerca de como a ajuda alimentar poderá afectar os preços a cada nível. Com base, em parte nesta análise, o Capítulo Cinco apresenta uma discussão detalhada de metodologias alternativas para a programação, política de preços, e distribuição da ajuda alimentar, comercial e de emergência. O Capítulo Seis apresenta as conclusões e recomendações.

## CAPÍTULO DOIS

### OS OBJECTIVOS DA AJUDA ALIMENTAR EM MOÇAMBIQUE

A transição de Moçambique para uma economia num ambiente de paz, que começou com a assinatura do acordo de paz entre os líderes da FRELIMO e da RENAMO a 4 de Outubro de 1992 tem implicações importantes para os objectivos e a gestão da ajuda alimentar. É importante que a natureza destas implicações seja entendida se se pretende que a ajuda venha a facilitar o processo de transição de um ambiente de guerra para uma economia mais dinâmica com efectivo funcionamento dos mercados e das instituições económicas. Paralelamente a isso, é também necessário compreender a natureza dos interesses por vezes competitivos entre os doadores e os recipientes da ajuda alimentar.

#### I. A Transição para a Paz

Os doadores e o GOM em termos gerais estiveram sempre de acordo no que concerne aos principais objectivos da ajuda alimentar em Moçambique, antes de Outubro de 1992. Um desses objectivos era o de cobrir o défice das necessidades alimentares face ao nível de produção doméstica. Como corolário desses objectivos pretendeu-se garantir uma segurança alimentar líquida para os consumidores urbanos (i.e., oferta de certos produtos alimentares básicos a um baixo custo), ajudar a aliviar a situação da população rural empobrecida, principalmente os deslocados, sem produção suficiente ou capacidade de satisfazer o mínimo das necessidades básicas em calorias. Um outro objectivo não menos importante prende-se com a estratégia de obtenção de poupança em moedas externas para que possam ser usadas no financiamento de actividades de desenvolvimento.

Os objectivos acima referidos não diferem muito dos estabelecidos nos outros países recipientes de grandes volumes de ajuda alimentar, e os mesmos são provavelmente adequados tendo em conta as condições precárias que Moçambique viveu ao longo da década de 1980. A produção doméstica com excepção do sector familiar de subsistência esteve a beira de um colapso, de tal modo que em 1988, as cifras de importações totais de grãos (ambas comercial e ajuda alimentar) representaram 85-90% da quantidade comercializada (Kyle 1991). Já em 1989, o valor das exportações cobria apenas 13% das importações (e estas não incluíam o valor imputado da ajuda alimentar), e ostentando um défice da conta corrente para o referido ano num valor que era acima de 750 milhões de dólares americanos (Kyle 1991). Nas zonas rurais, mesmo no norte onde o potencial agrícola é maior, uma grande percentagem das populações no sector registavam níveis extremamente baixos de rendimento e consumo de calorias (MOA/MSU 1992b). Não há dúvidas que o programa de ajuda alimentar aliviou a fome de milhares, senão milhões, de pessoas.

Apesar disso, dois aspectos devem ser levantados quando se aborda a questão dos objectivos e sucessos ou não da ajuda alimentar em Moçambique. Primeiro, o sucesso foi apenas parcial. A segurança alimentar líquida foi inicialmente garantida através da venda da ajuda alimentar comercial pelo NSA a preços muito abaixo dos níveis CIF. O eventual fracasso deste sistema foi já discutido. No caso da ajuda de emergência ela foi

canalizada às famílias rurais empobrecidas através de diversos canais nomeadamente empresas do governo (inicialmente DPCCN - Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais), organizações doadoras bilaterais e multilaterais e organizações privadas não-governamentais (ONGs). Este sistema de distribuição padecia de problemas sérios, apesar de como foi mencionado anteriormente, ter sem dúvida salvo muitas vidas. Um dos principais problemas refere-se aos desvios massivos da ajuda de emergência (principalmente o grão de milho amarelo) para os mercados informais com consequências negativas para a comercialização da produção local (veja abaixo).

O aumento das poupanças em divisas externas como resultado do programa de ajuda alimentar era naturalmente esperado, e os doadores foram substancialmente flexíveis abolindo a típica condição de "adicionalidade" ligada à ajuda alimentar. Efectivamente, esta condição, por exemplo no caso dos E U A refere-se a legislação que exige que a ajuda seja um complemento às importações comerciais normais que o país recipiente faz, e nunca permitir que essas ajudas venham a substituir as tais importações (Ruttan 1993). Esse requisito prende-se ao facto do governo dos Estados Unidos pretender, através do programa de ajuda alimentar colocar o seu excedente da produção e aumentar o total das exportações, concessionárias e comerciais. Porém, seria injusto não dizer que, a legislação dos E U A também defende que o programa da ajuda alimentar deve ser implementado sem causar nenhum desincentivo à produção no país recipiente. Paradoxalmente ao permitir-se que a ajuda alimentar seja um complemento às importações normais, implica um acréscimo na oferta total no país recipiente, que poderia eventualmente, na maioria das circunstâncias, reduzir os preços a um nível mais baixo do que poderia ter sido caso não tivesse havido a tal ajuda alimentar. Por conseguinte, face a esse facto os produtores nacionais estarão confrontados com uma potencial condição para o desincentivo à produção. Os dois objectivos subscritos na legislação - "adicionalidade" e "evitar os desincentivos à produção" no país recipiente - estão claramente em conflito. As dificuldades em reconciliá-los é o dilema ou objecto de disputas na matéria de ajuda alimentar em todo o mundo.

Se por um lado tem havido poupança de divisas como resultado do programa da ajuda alimentar o mesmo não se pode dizer em termos da reciclagem e financiamento dos fundos para os projectos de desenvolvimento. Não há dúvidas de que fundos significativos foram obtidos. Não obstante a isso, o Banco Mundial num estudo sobre Segurança Alimentar realizado em 1989 concluiu que montantes depositados nas contas para a recuperação de contravalores da venda da ajuda alimentar comercial alcançaram somente 13% do valor CIF das mercadorias doadas em 1988 (citado em USAID, 1990)<sup>3</sup>. O reduzido valor deve-se à combinação da fixação dos preços de venda pelo governo abaixo da paridade de importação e às dificuldades na recuperação dos fundos equivalentes a todos os produtos entregues, associados com o grande volume de desvios para os mercados informais. A receita perdida como consequência da situação acima abordada totalizou cerca de 10% da receita total esperada dos impostos durante o ano em causa (1988). Contudo, dada a crescente atenção da parte do GOM e doadores nos últimos anos, tem-se verificado consideráveis melhorias sobre essa matéria.

---

<sup>3</sup> Veja igualmente Riley (1992) para uma discussão mais recente da coleta dos fundos de contrapartida.

Um segundo aspecto, não menos relevante é que, devido aos efeitos da guerra, certos factores ligados á problemática da ajuda alimentar foram minimizados ou não tratados com a devida prioridade. Um deles é a questão do efeito da ajuda alimentar na produção doméstica ao qual não foi dado importância prioritária durante o período da guerra. O outro, associa-se ao facto de não se ter considerado, pelo menos inicialmente, a promoção do sector privado de comercialização de alimentos como parceiro essencial no programa de ajuda alimentar comercial, apesar de existir indícios de mudanças de atitudes nos dois últimos anos. A reduzida ênfase dada a estes dois aspectos é compreível num cenário de guerra. Os riscos de comercialização rural e as dificuldades na aquisição de alimentos e outros bens de consumo nos mercados rurais forçou já muitos pequenos produtores a uma marcada dependência quase que exclusiva da sua própria produção para garantir sobrevivência das famílias (MOA/MSU 1992b). As perspectivas para uma resposta vigorosa da comercialização num panorama de guerra não poderiam ser consideradas adequadas.

Com o fim da guerra Moçambique tem apostado o seu futuro económico em assegurar uma transição bem sucedida para uma economia de mercado com um sector privado de produção e comercialização muito amplo. Como tal, os objectivos do programa de ajuda alimentar e os meios para o seu alcance devem ser repensados no contexto desta transição. Uma questão chave a ser debatida é se a ajuda alimentar comercial deve ser usada para criar uma nova segurança alimentar líquida urbana substituindo o NSA, ou se ela deve ser apenas usada para colmatar o desequilíbrio entre a oferta e procura de mercado (a partir da produção doméstica e as importações) aos preços de mercado. Com relação à ajuda alimentar de emergência, um desafio importante será o desenho de um sistema que satisfará as necessidades dos residentes rurais empobrecidos, refugiados regressando do Malawi e outros países vizinhos, e tropas desmobilizadas da FRELIMO e da RENAMO sem impedir a transição para o incremento da produção doméstica e a comercialização.

## **II. A Compatibilidade dos Objectivos Moçambicanos e dos Doadores**

O criticismo mais forte e persistente que tem sido formulado contra a ajuda alimentar em geral, não só em Moçambique, é que ela cria um disincentivo à produção doméstica, contribuindo deste modo para uma dependência prolongada.<sup>4</sup> Este criticismo é baseado na ideia de que os países industrializados usam a ajuda alimentar como um instrumento para se desembaraçarem-se dos seus excedentes de produção. O argumento em causa sustenta que as necessidades em produto (ajudas) manifestadas pelo país recipiente são relegadas a segundo plano relativamente aos desejos do país doador que é de a) reduzir os custos das suas próprias políticas agrícolas através da redução de stocks, e b) abrir novos mercados, aumentando a procura comercial para a produção do doador consequentemente reduzindo a necessidade do governo doador acumular futuros stocks. Os requisitos da "adicionalidade" na legislação de ajuda alimentar dos E U A cohabita com os intentos dos doadores acima abordados. Mesmo assim, conforme foi mencionado anteriormente, a legislação dos E U A também tenta salvaguardar a questão de disincentivo à produção,

---

<sup>4</sup> Veja Isenman e Singer (1977,) para uma das primeiras análises desta questão. Veja igualmente Von Braun e Huddleston (1988), Jones (1989) e Shaw (1991)

de modo que a ideia de que os doadores defendem exclusivamente os seus interesses seja simplista e carente de verdade

Aliás, se se quiser discutir a questão de desincentivo deve-se primeiramente dar resposta a seguinte pergunta "desincentivo comparada com quê"? Se partirmo-nos de um pressuposto de uma economia fechada cujo preço de equilíbrio de mercado está acima do preço de importação, então qualquer importação, seja ela comercial ou concessional, fará decrescer os preços do mercado doméstico. Isto sim criaria um "desincentivo" à produção local comparada com a situação inicial do funcionamento da economia prior importação. Por conseguinte, claro está que há uma necessidade de se obter um padrão de referência que servirá como base para uma análise comparativa permitindo saber-se se houve ou não desincentivo. Em função do exposto propõe-se o uso do preço mundial como ponto de referência. Assim parte-se do pressuposto de que quaisquer políticas que resultem em preços de mercado doméstico abaixo do preço de paridade de exportação (PPE) causarão um desincentivo à produção local, enquanto que sendo o contrário, isto é todas as políticas que resultem num aumento dos preços domésticos acima do PPI deverão ser visto como potencial mecanismo para incentivo artificial à produção.<sup>5</sup> Na mesma lógica, os preços de equilíbrio de mercado entre a paridade de exportação e importação passarão a ser considerados neutrais.

Evidência empírica ocorridos em muitos países indica que o criticismo ostentando a ideia do desincentivo tem sido exagerado (Von Braun and Huddleston, 1988). Provavelmente a lição mais importante que pode ser extraída de muitos estudos sobre a ajuda alimentar é que políticas de preços e de importação do governo em geral, e a própria política com relação à ajuda alimentar em particular, são os determinantes principais dos efeitos da ajuda alimentar na produção doméstica. Citando Timmer, et al (1983)

Países que dependeram do fornecimento da ajuda alimentar para manter os preços baixos (relativamente aos preços internacionais) criaram sérios desincentivos aos seus agricultores. Em países onde a ajuda substituiu as importações, não houve distorções de preços aos produtores, e existiu um fluxo suficientemente grande para afectar o nível de recursos disponíveis para o desenvolvimento, e o impacto da mesma foi inteiramente mediado pela estratégia de desenvolvimento (do país). Quando isto era positivo a ajuda ajudou. Quando não foi não ajudou. (p. 289, parenteses acrescidos)

A Tabela 2 faz o sumário de mecanismos para conciliar os objectivos do doador e do país recipiente usando políticas alternativas de gestão da ajuda alimentar. Cada coluna

---

<sup>5</sup> Os conceitos de preços de paridade de importação e de exportação serão importantes ao longo deste documento. O PPI é uma medida do custo de oportunidade da produção doméstica para um país que importa o produto, ou que o faria se a política o permitisse. É o preço que o país pagaria se importasse, e é calculado como o preço internacional ajustado aos custos de transporte para os pontos internos de consumo. O PPE é uma medida do custo de oportunidade para um país que exporta, ou o faria se a política o permitisse. É o preço que o país receberia para exportar para os mercados mundiais e é tipicamente considerado como sendo igual ao preço FOB no ponto relevante do mercado mundial (por exemplo, golfo dos E U).

**Tabela 2** Relação Entre as Características da Ajuda Alimentar e os Objectivos dos Doadores e Países Recipientes

	O objectivo e Atingido quando a Ajuda Alimentar é		
	Não Adicional as Importações Normais, e vendido a Preços de Mercado?	Adicional as Importações Normais e vendida a Preços de Mercado?	Adicional e Distribuido Gratuitamente a Grupos Vulneraveis?
<b>OBJECTIVOS DO RECIPIENTE</b>			
Evitar Desincentivo	Sim	Não	Provavelmente não
Poupar Divisas	Sim	Não	Sim
Aumentar o Consumo	Não	Sim	Sim
Aumentar Recursos para Desen	Sim	Sim	Não
<b>OBJECTIVOS DO DOADOR</b>			
Reduzir Stocks	Não	Sim	Sim
Abrir Mercados	Possivelmente (longo prazo)	Provavelmente	Possivelmente

Nota Adaptado de Von Braun and Huddleston (1988)

representa diferentes estratégias de gestão ou políticas de ajuda alimentar, e o conteúdo do texto indica se cada um dos objectivos apresentado é ou não atingido mediante cada uma dessas estratégias. Está claro que nem todos os objectivos são alcançáveis sob uma dada política. Se se pretende que desincentivos à produção local sejam evitados, a ajuda alimentar comercial não deve ser adicional às importações normais. Assim, os objectivos do país recipiente de aumentar o consumo e expandir os recursos para o desenvolvimento assumem uma prioridade menor, á semelhança dos objectivos do doador. Se os objectivos do doador ou os de consumo do país recipiente são fortemente prioritários, é provável que haverá desincentivos à produção, e que não haverá poupança em moeda externa.

Representantes locais dos doadores podem desempenhar um papel importante no equilíbrio dos interesses dos governos dos países recipientes e doadores com os interesses dos cidadãos dos países recipientes, tanto consumidores como produtores. A Moçambique são apresentados três desafios chave

- a) desenvolver um sistema para reduzir as remessas de ajuda alimentar comercial de forma ordeira e em função da demanda do mercado para o milho amarelo em Moçambique,

- b) reduzir as remessas de ajuda de emergência ajustando-as à redução real das necessidades, e,
- c) reformular o sistema de distribuição da ajuda de emergência para minimizar os impactos negativos na produção local e no desenvolvimento de mercados locais

Dois aspectos do desenvolvimento do mercado local são relevantes, e cada um pode ser negativamente afectado pela deficiente gestão da ajuda alimentar. O incentivo à produção para o mercado está directamente ligado aos níveis de preços, o que pode ser muito influenciado pelas quantidades da ajuda alimentar. Os níveis de preços podem por sua vez afectar incentivos aos comerciantes para a sua participação no mercado, mas provavelmente mais importante passará a ser a forma como a ajuda alimentar é distribuída. A ajuda alimentar entregue a poucos consignatários obviamente reduz a competitividade, pelo menos em alguns níveis do sistema. A distribuição gratuita de ajuda de emergência, se não é efectivamente direccionada àqueles sem procura efectiva, pode remover um grande segmento do mercado dos comerciantes e processadores. Nenhuma destas situações são conducentes ao desenvolvimento de um sector privado de produção e comercialização saudável em Moçambique.

## CAPÍTULO TRÊS

### A AJUDA ALIMENTAR E OS MERCADOS: A EXPERIÊNCIA MOÇAMBICANA DE AJUDA ALIMENTAR ATÉ A DATA

#### I. O NSA e o Racionamento Alimentar em Maputo e Beira

No começo dos anos 80, a combinação de problemas climáticos e guerra dificultaram o fornecimento de alimentos às cidades causando longas filas de consumidores reflectindo o escassês de produtos que se vivia na altura. Confrontado simultaneamente com a redução das exportações e a escassez de moeda externa, as importações comerciais não puderam satisfazer as necessidades em alimentos das cidades. Como alternativa o governo de Moçambique estabeleceu o Novo Sistema de Abastecimento (NSA) para distribuir e racionar a oferta dos escassos alimentos, primeiro em 1981 em Maputo e depois em 1986 na Beira. O milho amarelo em grão e as farinhas, arroz, açúcar, óleo alimentar, feijão, peixe seco, sal e sabão eram os produtos presentes no NSA e vendidos a um preço fixo. O governo central fixava os preços a todos os níveis do sistema de comercialização e organizava a oferta e a distribuição através de agentes económicos nomeadamente armazenistas estatais e grossistas (EACM em Maputo e EACB na Beira). A ajuda alimentar comercializada foi importada para a distribuição até Setembro de 1990 através da IMBEC (Importadora de Bens de Consumo, E.E.) e mais tarde envolvendo também a COGROPA, FACM, CIM, e MoBeira. A CIM e a MOBEIRA sendo as duas principais moageiras respectivamente em Maputo e Beira, recebiam grão de milho amarelo que depois de processado em farinha sem farelo era distribuído usando o esquema do NSA.<sup>6</sup> Enquanto isso, a COGROPA assumia a responsabilidade da distribuição da ajuda alimentar em grão dentro do sistema, em paralelo com o papel da EACM e EACB em fornecer a farinha e outros produtos ao NSA. O DPCCN, por seu lado manuseava a ajuda alimentar de emergência numa operação completamente separada, distribuindo mercadorias gratuitamente nas zonas rurais, por vezes em colaboração com ONGs internacionais.

Após um funcionamento relativamente eficiente durante os primeiros anos, o NSA começou a perder a sua importância. A partir de 1987 em diante, os produtos a pouco e pouco foram escasseando nas lojas do NSA. A combinação de chegadas irregulares e não seguras da ajuda alimentar e a emergência continua de mercados do sector privado reduziu a dependência dos consumidores das lojas do NSA. Como se isso não bastasse, também ocorriam substanciais desvios quer provenientes do NSA quer da ajuda de emergência, que acabariam por ir dar aos canais do sector privado para a comercialização. A Louis Berger International (1991) estimou os desvios a partir do NSA em cerca de 50 por cento ou mais em 1990/91. Este acontecimento não significa necessariamente que a ajuda alimentar era desviada dos canais de abastecimento às

---

<sup>6</sup> A discussão sobre farinhas e sua qualidade pode ser encontrada no Capítulo V

populações<sup>7</sup>, pelo contrário, o milho esteve sempre disponível através de dambanengues locais (mercados informais, chamados chungamoios na Beira), no entanto a um preço mais alto que o então oficialmente fixado para as lojas do NSA

## II. O Programa de Reabilitação Económica (PRE) e a Alocação da Ajuda Alimentar

Conforme foi discutido anteriormente, em 1987 o PRE veio acelerar e alargar o processo de liberalização do mercado já em curso no país. Como resultado, os mercados para uma vasta gama de produtos alimentares e não alimentares rapidamente se expandiram às áreas urbanas para, num curto espaço de tempo, encontrarem também o seu caminho em direcção às áreas rurais mais distantes. Os objectivos da ajuda alimentar no âmbito do PRE ainda incluem a garantia de acessibilidade de alimentos básicos para os pobres nas áreas urbanas. Não obstante isso, o programa de ajuda alimentar foi usado com maior peso tendo como objectivo a obtenção dos fundos de contrapartida para o governo destinados quer ao reforço do orçamento geral do estado quer para financiamentos de programas específicos de desenvolvimento. Tanto o Governo de Moçambique (GM) como os doadores procuraram introduzir maior responsabilidade fiscal nos sistemas de ajuda alimentar comercial mas, muitos dos agentes económicos do sector público, incluindo a CIM, IMBEC, e COGROPA, tiveram atrasos no pagamento dos contravalores o que levou a que os doadores e o Ministério do Comércio decidissem pelo envolvimento também do sector privado a partir de 1991, na recepção e comercialização da ajuda alimentar, particularmente nas remessas de milho amarelo recebidos em Maputo e Beira. O processo foi tão rápido que empresas privadas tornaram-se consignatários directos de 20 por cento do total das remessas de ajuda alimentar em milho amarelo comercial já em 1991 (23,000 das 113,000 toneladas, Austral 1992) para em 1992, ter um acréscimo na ordem de 75 por cento.<sup>8</sup>

A selecção dos consignatários privados era feita na base da capacidade financeira e na probabilidade de pagamento dos contravalores, aptidão logística (transporte e armazenamento), e área geográfica de operações. Este último critério foi usado numa tentativa de alocar quantidades específicas para várias regiões do país. Todas as solicitações de ajuda feitas pelo Ministério do Comércio tinham já previamente, critérios de alocações por regiões e os consignatários eram seleccionados para assegurar a distribuição das ajudas de acordo com o planificado. Um consignatário era autorizado a receber produtos para a província de Nampula, por exemplo, se ele tivesse um centro de operações em Nampula. Contudo, na prática o esquema funcionou com uma certa deficiência, pois, o referido Ministério não conseguiu supervisionar o sistema de um modo cabal. Não há dúvida que alguns consignatários operam de em áreas para onde

---

<sup>7</sup> O sector de pecuária desapareceu basicamente durante a guerra, por isso o desvio para a ração animal não era o problema, ao contrário dos outros países na região

<sup>8</sup> Dos 245,000 toneladas metricas de grão comercial estimados a ter chegado em 1992, 170,000 tinham ja sido entregues aos consignatarios do sector privado. Estas quantidades dão um número de 69%. Uns 26,000 toneladas metricas ainda estão em armazéns no porto e registados como propriedade do Ministério do Comércio. Se todo este grão eventualmente e entregue a consignatários privados, eles terão recebido 80% do total (196,000/245 000)

estava planeado. Porém, evidências indicam que uma grande quantidade de grão fluiu puramente em resposta aos preços de mercado. Reconhece-se no entanto que a quantidade fornecida para fora das cidades portuárias é bastante substancial sem no entanto se poder exactamente quantificar.<sup>9</sup>

As alocações de ajuda alimentar aos consignatários (privados e paraestatais) são normalmente decididas por um comité composto por representantes do Departamento de Comércio Interno do Ministério do Comércio, o Ministério das Finanças, e o Banco de Moçambique. Vários comerciantes em Maputo e algures reclamaram que o processo de decisão não é transparente. Alguns dos comerciantes argumentam não sabrem o critério usado para lhes serem atribuídas, em muitos casos, quantidades de milho muito inferior/superior ao solicitado. Em certas remessas a quantidade solicitada foi superior na ordem de três vezes mais do que a quantidade disponível, o que obrigou o governo a racionalizar a distribuição que deveria caber a cada consignatário. Daí a razão, na palavra dos mesmos, de ter havido um certo favoritismo na alocação de quantidades aos participantes.

No entanto, em alguns casos o sistema de alocação foi posto de lado por alguns doadores, como foi o caso do carregamento do milho da CEE chegado em Julho de 1992. Esse doador colocou uma forte prioridade na resolução de questões financeiras e o pagamento dos fundos de contrapartida. Garantir um ambiente competitivo na comercialização de ajuda alimentar pareceu não ser a preocupação prioritária. No caso do carregamento de Julho, a CEE escolheu dois consignatários privados, um grossista e um moageiro, para receberem cada um 7,500 toneladas métricas. Isso contrasta com o procedimento no carregamento da USAID recebido cerca de três semanas mais tarde, durante o qual foram envolvidos 27 consignatários, seleccionados pelo comité inter-ministerial. Nota-se que a selecção foi feita de entre os candidatos que responderam a um anúncio no jornal que informava sobre a disponibilidade do milho e critérios para a alocação.<sup>10</sup>

Os preços máximos dos produtos da ajuda alimentar tem sido determinados pela Comissão Nacional de Salários e Preços, e não pelo Ministério do Comércio. A essa comissão era atribuído, pelo menos até 1987, o papel de fixar e regularizar os preços da maioria dos bens de consumo a todos os níveis de transacção indo desde consignatário até ao retalhista. Esta medida visava essencialmente manter um preço baixo dos produtos alimentares. O PRE deu lugar a liberalização dos preços de alguns produtos mas mantendo-se o preço fixo para o milho amarelo até recentemente. Efectivamente só em Agosto de 1993 é que os preços do milho amarelo e dos restantes bens viriam a ser oficialmente liberalizados, legalizando assim, o que na prática já estava ocorrendo nos mercados havia pelo menos dois anos. Os preços de mercado para os alimentos básicos são assim determinados pelas forças da oferta e da procura de cada produto no mercado.

---

<sup>9</sup> Veja MOA/MSU (1993) para mais detalhes sobre o sistema informal de comercialização alimentar em Maputo e no sul de Moçambique.

<sup>10</sup> Veja MOA/MSU Equipa de Pesquisa (1993) para mais detalhes. Note-se que o número de consignatários no carregamento anterior em Maio foi de menos de 10.

### III. O Sector Informal Retalhista

A entrada de comerciantes privados como consignatários directos da ajuda alimentar foi menos importante no enfraquecimento do NSA do que a emergência de mercados paralelos por toda a parte das principais áreas urbanas. De 1987 em diante, tanto em Maputo como na Beira, mercados informais transformaram-se nas principais fontes de bens de consumo, particularmente para os consumidores de baixos rendimentos. Os preços oficiais a retalho nas lojas e NSA para o milho e os seus derivados estavam abaixo dos praticados no mercado informal. Com a possibilidade de uma margem de lucro substancial, os proprietários das lojas do NSA e outros tiveram fortes incentivos para desviarem alimentos do mercado oficial para os dumbanengues. Por exemplo, em Maio de 1992, o preço oficial de venda ao público do milho em grão era 485 Meticals/kg. Enquanto isso, o preço médio a retalho para esse mesmo produto no mercado de Mucoriama em Maputo foi 45% mais alto - isto é 702 meticals por kg (USAID/Maputo não publicado<sup>11</sup>). Estes desvios, combinados com a chegada irregular da ajuda alimentar, trouxeram à superfície a incapacidade das lojas do NSA de satisfazer as necessidades do consumidor. Sahn e Desai (1993) apresentam resultados de uma pesquisa indicando que somente 34,6 por cento das famílias em Maputo com cartões de abastecimento compraram de facto alguma mercadoria do NSA (durante o período de pesquisa Outubro 1991 - Abril 1992), tendo no entanto o mercado paralelo absorvido cerca de 82 por cento do total das compras das famílias referentes aos produtos que supostamente deveriam ser vendidos no NSA (82 por cento para a farinha de milho amarelo com farelo, 59 por cento do milho amarelo em grão). Para além disso o mercado informal exhibe também uma outra vantagem para os consumidores de baixo rendimento que é facto de disponibilizar produtos e permitir compras em medidas pequenas numa base diária.

### IV. Importações Comerciais de Milho

Para além da produção nacional de milho branco, o sector informal obtém milho amarelo desviado da ajuda alimentar e de importações comerciais de pequena escala de milho branco (principalmente farinha) de países vizinhos. Em Maputo, o milho e os seus derivados, açúcar, e farinha de trigo são importados por comerciantes de pequena escala (principalmente mulheres), apesar de não se poder quantificar o volume dessas importações por circuitos não oficiais. Isso deve-se ao facto de essas importações estarem a violar acordos da União Aduaneira da África Austral (UAAA), para a Swazilândia e ao mesmo tempo uma fuga ao fisco (direitos alfandegários para esses produtos praticamente não são pagos a Moçambique) pelo que torna-se quase impossível ter o registo das quantidades chegadas<sup>12</sup>. A estrada Maputo/Manzini apesar de ter estado sempre aberta

---

<sup>11</sup> Todos os preços neste relatório são apresentados em termos nominais, excepto nos casos indicando o contrário.

<sup>12</sup> Para o ano de comercialização de 1993/94, foi estimado que 10,000 tons métricas iriam deixar a Swazilândia para Moçambique (Sistema de Aviso Prévio sobre Fome, Ministério da Agricultura e Cooperação, Reino da Swazilândia). Este número foi estimado para avaliar a segurança alimentar na Swazilândia e deve ser usado com cautela como uma aproximação. As quantidades reais podem ter sido mais significantes.

mesmo durante o período da guerra, não foi muito atractiva para muitos comerciantes devido a risco de raptos e ataques durante as viagens. No entanto excepções ocorriam em períodos quando a margem de lucro era suficientemente atractiva. Em Julho e Agosto de 1992, a monitoria do mercado grossista de Basuca em Maputo indicou que acima de 11% do volume total de produtos chegados provinham da Swazilândia e Africa do Sul (MOA/MSU Equipa de Pesquisa 1993). Esse país forneceu cerca de 49,8% do total do milho branco, incluindo a farinha, entrado nesse mercado durante o período do estudo. Esta cifra é bastante consistente com a importância histórica da comercialização de milho branco entre a Swasilândia e Maputo. Porém este valor poderia estar subestimado tendo em conta a ocorrência da seca que assolou a Africa Austral durante esse período, reduzindo assim a produção disponível na região. Por conseguinte fica duvidoso se de facto o número acima apresentado representa a fatia do mercado de milho que cabe a Swazilândia em Maputo. Apesar do risco de ataques na via se ter reduzido com a assinatura do Acordo de Paz, o comércio informal de milho e derivados entre Moçambique e a Swazilândia não aumentou depois da seca devido ao custo relativamente alto dos derivados do milho na Swazilândia, e do excesso de oferta do milho amarelo em Maputo. As importações dependem dos preços relativos dos produtos nos dois países, do risco e dos custos de transporte, e ainda da disponibilidade de moeda externa.

Como será discutido com mais detalhe no Capítulo Quatro, os preços de milho em Moçambique estão presentemente baixos devido à existência em stock de um volume considerável deste produto, no entanto espera-se que o preço volte a atingir um nível alto, à medida que haja drenagem do stock quer por consumo quer por deterioração. Nessa altura, os fluxos informais de farinha de milho da Swazilândia, Zimbabwe, Malawi, ou Africa do Sul poderão então subir aos níveis considerados normais.

Actualmente não há nenhuma importação comercial em grande escala de milho e derivados para Moçambique, feita à semelhança do arroz é importado. Quando indagados sobre o porquê da diferença na forma de importação, os comerciantes indicaram que, o comércio do milho era uma aventura de alto risco. A planificação das chegadas da ajuda alimentar de emergência e comercial não é transparente. Chegadas de ajuda alimentar são muitas vezes atrasadas ou a data de chegada é reprogramada. Para além disso é comum alterar-se os volumes estipulados, e não há um mecanismo sistematico para disponibilizar e difundir as informações em público. Um comerciante chegou mesmo a ilustrar que ele dependia de faxes das autoridades portuárias do mundo para saber o que estava para chegar a Moçambique. Mas isso é uma excepção, pois, muitos dos comerciantes não têm acesso a contactos deste tipo ficando assim ao mercê de grandes incertezas. Uma outra questão que é levada por esses intervenientes refere-se à qualidade do grão à chegada em Moçambique. Devido ao risco relacionado às variações dos preços discutidos algures neste documento, os comerciantes tendem a preferir lidar com o arroz e outras mercadorias cujas quantidades em ajuda são mais pequenas, com riscos de preços menores, ou com margens de lucros maiores suficientes para cobrir os riscos.

Actualmente, o comércio regional de milho branco é feito apenas informalmente, apesar de compras triangulares de ajuda alimentar terem sido utilizadas no passado. As compras triangulares envolvem transacções comerciais num país (por exemplo, a WFP compra milho no Zimbabwe) para entrega em Moçambique como ajuda alimentar. Este tipo de troca parece mais provável no futuro do que a troca comercial formal de milho entre

Moçambique e seus vizinhos Comerciantes na África do Sul e na Swazilândia mencionaram as dificuldades legais e custos altos com operações em Moçambique Um comerciante da África do Sul indicou que a sua empresa fechou o seu escritório em Maputo porque não podia competir no mercado sem pagamentos informais na fronteira e outras actividades ilegais O comércio informal é provável que continue

## V. A Situação Actual

Com o fito de minizar os efeitos da fome causadas essencialmente pela seca, os doadores importaram quantidades massivas de ajuda alimentar Entre Agosto e Dezembro de 1992, aproximadamente 330,000 toneladas métricas de milho amarelo chegaram a Moçambique como ajuda alimentar de emergência, comercial, ou para projectos (WFP 1993b<sup>13</sup>) O volume é mais que o dobro da quantidade de grão de milho que entrou no país durante o mesmo período de 1991 Observando o período em que os preços eram relativamente estáveis, de Julho de 1990 á Julho de 1991, a chegada média mensal do grão de milho amarelo comercial era cerca de 9,000 toneladas métricas Porém, na presente conjuntura, só para os programas comerciais, a chegada média mensal durante os últimos cinco meses de 1992 foi de 39,000 toneladas métricas Estes volumes de chegadas anormais pressionaram fortemente a capacidade de armazenamento e distribuição A lição importante que se pode extrair deste episódio depende-se com a necessidade de uma melhor coordenação entre doadores, GM, e os consignatários do sector privado

Como resultado, tanto os agentes do sector público como os do sector privado em Moçambique têm experimentado pelo menos desde Fevereiro de 1993 sérias dificuldades com a comercialização do milho amarelo As dificuldades incluem a existência de stocks em má qualidade, chegada contínua de novo grão de emergência, preços a retalho muito baixos em algumas áreas (mesmo abaixo dos preços pagos pelos consignatários), para além de desvios substanciais da ajuda alimentar de emergência para o mercado Devido á falta de coordenação na planificação da ajuda alimentar de emergência e comercial e o fraco escalonamento de algumas chegadas da ajuda, existe um stock excedente de milho amarelo em Maputo e Beira Em Maputo, o stock de ajuda alimentar comercial foi estimado em 37,900 toneladas métricas em 14 de Julho de 1993, cujo o grosso chegou nos fins de 1992 Do lado da emergência, 76,000 toneladas métricas para stocks de reserva chegaram durante Julho, dos quais 51,600 destinavam-se a Maputo e a zona sul, o que veio juntara á quantidade anteriormente existente no país<sup>14</sup> Estes stocks e chegadas coincidem com o período de colheita da produção doméstica de milho branco, que ocorre entre princípios de Abril até Agosto Dados do SIMA mostram que tanto os preços do milho amarelo como os do branco reduziram-se drasticamente não só nas

<sup>13</sup> Dados exactos são difíceis de se encontrar, e diferentes fontes podem dar números diferentes Veja Anexo A para documentação da base de dados construída pelos autores

<sup>14</sup> As estimativas do PMA (WFP, 1993a) dos stocks de milho de emergência em todo o país, em 1 de Maio de 1993, são de 58,198 e stocks comerciais de 38,290 As necessidades de emergência para a província de Maputo são de 10,962 no período de Maio 93 - Abril 94, as necessidades totais de emergência para Maio 93 - Dezembro 93 para as províncias de Maputo, Gaza, e Inhambane são de 33,233 toneladas métricas para regressados e pessoas deslocadas internamente Estas são estritamente necessidades de emergência e não incluem nada para o sector de mercados

cidades portuárias, mas também nas áreas interiores tais como Gaza e Inhambane no sul e Manica e Chimio: na região central

Para estimar as necessidades de stocks e saídas, é necessário estimar as necessidades de consumo tanto para mercados como para os programas de emergência. O Programa Mundial de Alimentação e o Ministério do Comércio, Departamento de Segurança Alimentar, tem trabalhado no sentido de estimar as necessidades, mas sem um novo recenseamento e informação detalhada sobre os refugiados e a migração interna da população, torna-se difícil avaliar o grau de redução dos stocks. Estimativas recentes do consumo mensal na zona Sul do país são de 12,000 toneladas métricas de milho para a emergência. No passado, chegadas mensais de 9,000 toneladas métricas de ajuda alimentar comercial resultaram numa estabilidade relativa nos preços o que provavelmente representa um indicador da satisfação da demanda no mercado. Só os agentes economicos privados em Maputo, retinham cerca de 30,000 toneladas métricas de milho amarelo em meados de Julho. Para o caso de milho branco os stocks não são conhecidos, alguns comerciantes privados tem comprado esse produto a nível local e mantê-lo-ão em armazém, mas outros comerciantes indicaram que não obstante esse excedente em milho, que por volta de Outubro serão necessários adicionais remessas de milho. Muito do stock actual de milho amarelo encontra-se em más condições e é muito provável que em Outubro venha a estar impróprio para consumo humano.

O milho branco e o amarelo são substitutos proximos e os seus preços tendem a movimentar-se juntos, exceptuando em períodos de grande escasez.<sup>15</sup> A Figura 1 do Capítulo Quatro indica que desde Dezembro de 1992, o preço do milho amarelo tem sido relativamente estável, á volta de 450-500 Meticais por kilo, apesar de não ter havido significativa chegada de milho de ajuda alimentar comercial desde Janeiro. Esta é a primeira vez que a demanda do sector privado por milho amarelo foi satisfeita e mesmo ultrapassada a ponto dos consignatários terem desistido de levantar as quotas na totalidade que lhes foram atribuidas forçando assim com que um stock elevado se mantivesse na posse do governo em armazéns. Esse comportamento dos consignatários está associado pelo menos a um facto que é a existência de muito milho amarelo de emergência nos mercados, o que tem reduzido a procura e deprimindo os preços no mercado.

Dadas as dificuldades de transporte e comunicação dentro do país, o excedente da ajuda alimentar de milho amarelo em algumas áreas deprime os preços do milho branco de produção doméstica, enquanto em outros mercados os preços do milho branco mantêm-se relativamente altos (Tabela 3).<sup>16</sup> Por exemplo, na região central do país (ver Figura 2 do Capítulo Quatro para o mapa de Moçambique) os preços do grão de milho amarelo e branco atingiram valores muito baixo entre Maio e Setembro de 1993. Tomando como referência o preço mínimo oficial ao produtor para o milho branco em grão estipulado em

---

<sup>15</sup> O grau de substituição entre o milho amarelo e o branco é muito importante para quaisquer discussão sobre os potenciais efectos desincentivadores da ajuda alimentar de milho amarelo sobre a produção nacional de milho branco. Este assunto será tratado com maior detalhe na secção IV do Capítulo Quatro.

<sup>16</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre os efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo sobre os preços de milho branco, ver secção IV, do Capítulo 4.

**Tabela 3.** Preços Médios a Retalho de Grão de Milho Amarelo e Branco em Cidades do Sul, Centro, e Norte de Moçambique, Maio-Setembro, 1993

Localização	Grão Branco	Grão Amarelo
<b>Região Sul</b>		
Maputo	777	412
Xai-Xai	948	463
Chokwe	829	301
Inhambane	1057	425
Massinga	595	434
<b>Região Centro</b>		
Beira	365	257
Manica	254	150
Chimoio	278	178
<b>Região Norte</b>		
Nampula	526	451
Ribaue	396	NE
Monapo	424	NE

NE = O produto Não Existe no mercado

Fonte SIMA, MA/MSU Projecto de Segurança Alimentar

1993 (425 Meticals por kg), verifica-se que esse valor estava 70% acima do preço médio á retalho praticado em Manica e Chimoio, e 16% acima no caso da Beira. Para o milho amarelo o preço ao consignatário (nível grossista) era de 329 Meticals por kg durante o mesmo período, o que representava quase o dobro do preço a retalho praticado para o milho amarelo em Manica e Chimoio, e 28% acima do verificado na Beira. Em média para a região central, os preços de milho branco eram cerca de 50 por cento acima dos preços do milho amarelo.

Enquanto isso, na região Sul os preços do milho amarelo eram o dobro dos preços na região central, mas mesmo assim relativamente baixo se tomarmos em conta os custos de comercialização a ser adicionado ao preço do 329 Meticals por kg pagos pelos consignatários. Apesar da existência de grande volume de milho amarelo no mercado, pode-se afirmar que os preços do milho branco não foram fortemente afectados como aconteceu na zona centro, mantendo-se a volta de 841Mt/kg o que é mais de 100% acima do preço do milho amarelo.

Na Província de Nampula, no norte, os preços de milho branco também estavam relativamente baixos, embora este facto não parece estar directamente ligado á presença de milho amarelo no mercado esse produto não esteve presente nos mercados de Ribaué e Monapo, e foi vendido no mercado da cidade de Nampula somente durante cinco semanas.

Os comerciantes operando fora de Maputo reclamam a chegada irregular de grandes quantidades de ajuda alimentar de milho amarelo que inundara o mercado local, criando dificuldades para a operação do sector comercial. Desvios da ajuda alimentar de emergência chegaram ao mercado de duas formas básicas: desvios ilegais do programa, e famílias vendendo alimentos obtidos em programas de distribuição gratuita ou de comida pelo trabalho como fonte de receita para aquisição de outros bens. Este último aspecto é muito importante nos pequenos mercados, enquanto que em grandes mercados, tais como Xai-Xai, o movimento ilegal de milho de emergência resulta num preço de venda abaixo do preço ao consignatário, conforme verificado em Julho último. Aliás, sabe-se de casos de desaparecimento de camiões repletos de grão.

Quando o milho amarelo é distribuído gratuitamente ou através dos projectos de comida para o trabalho (*food for work*) às famílias durante a colheita do milho branco, o milho amarelo flui para os mercados. As famílias preferem milho branco quando o há disponível, dependendo dos preços relativos dos dois tipos de grãos. Após anos de guerra e pelo menos um ano de seca, as famílias poderão utilizar o dinheiro das vendas do milho amarelo para fazer compras mais demoradas ou para pagar de volta as dívidas acumuladas. Enquanto isto beneficia famílias individuais que fazem as vendas, contribui, ao mesmo tempo, para a depressão dos preços nos mercados, e por conseguinte, desincentiva os produtores locais.

Os preços para o milho amarelo em Manica e outros mercados do país indicam que a ajuda alimentar de emergência deve estar entrando nos mercados através de vendas das famílias ou através de roubos, porque os preços á retalho estão abaixo dos preços dos consignatários mesmo excluindo os custos de transporte. Em oito mercados do Sistema de Informação de Mercados Agrícolas (SIMA), o preço médio a retalho de milho amarelo em grão estava abaixo dos 329 MT/kg, o preço ao consignatário no porto (PSA M, MA/MSU, Maio 1993). Com preços tão baixos assim, consignatários com stocks teriam que vender o milho amarelo com perda.

Em todos os as chegadas de ajuda alimentar comercial antes de Novembro de 1992, os consignatários competiram para os direitos de alocação. Em November de 1992, contudo, a combinação dum aumento no preço ao consignatário (de 249 até 362 Meticals por kilo) com as contínuas chegadas de milho amarelo comercial e de emergência,

resultou num excesso de oferta de milho da ajuda alimentar sobre a procura dos consignatários. O excesso de oferta foi evidenciado pela recusa dos consignatários em aceitar todo o milho que lhes era alocado. Questões de qualidade também têm sido levantadas pelos consignatários com respeito a alguns carregamentos. O resultado infeliz é o excesso de víveres de milho amarelo que não estarão em condições de ser consumidos, quando as necessidades alimentares aumentarem de novo em Outubro ou Novembro.

Para apoiar os produtores de milho branco, o governo através da Comissão Nacional de Salários e Preços estabeleceu em 24 de Março de 1993 um preço mínimo em todo o país (um preço "panterritorial") ao produtor do milho branco de 425 Meticais por kg. A AGRICOM, a agência governamental de comercialização falta-lhe capital suficiente e acesso a novas linhas de crédito para comprar todo o milho oferecido a este preço oficial. Não existe um mecanismo do governo capaz de assegurar que os produtores recebam o preço mínimo. Como o SIMA indica, existem mercados ao longo do país nos quais os produtores estão recebendo muito menos que o preço mínimo, enquanto em outros mercados o preço médio é mais alto (PSA-M, MA/MSU, vários meses, 1993). A produção estimada foi de 533,000 toneladas métricas, ainda que o excedente comercializado é estimado em somente 80,000 toneladas métricas (MEDIAX, 19 de Maio de 1993). Observadores da Medicins Sans Frontier (MSF) indicam que famílias rurais não parece que estejam armazenando seus stocks de alimentos. Muitas famílias, mesmo durante o período de colheita, indicam menos de 3 meses de necessidades alimentares no stock familiar. A medida em que a guerra e seca modificaram as expectativas e acções relativas a stocks continuam por ser observadas. Durante a guerra, stocks alimentares eram um alvo fácil para a confiscação ou roubo, de tal modo que as famílias rurais não eram capazes de manter stocks. Infraestruturas de armazenamento, onde elas existiam, foram alvos, armazéns podem ser vistos em muitas partes do país sem telhados ou janelas sem aros, somente armações vazias. A reabilitação de tais infraestruturas, tal como o melhoramento da capacidade de armazenamento das famílias, são parte da reabilitação económica necessária nas áreas rurais. Infelizmente, nos meses precedendo a época das colheitas, a oferta de bens nas áreas rurais poderá ser ainda muito pequena comparada as necessidades. O regresso de refugiados adiciona-se às necessidades de ajuda alimentar nas zonas rurais.

## CAPÍTULO QUATRO

### OS EFEITOS DA AJUDA ALIMENTAR SOBRE OS PREÇOS: UMA VISÃO CONCEPTUAL E EMPÍRICA

#### I. Tipos de Grãos e Farinhas no Mercado<sup>17</sup>

Qualquer revisão da ajuda alimentar e comercialização do milho em Moçambique (ou em qualquer outro país na África Austral) requer que a análise distinga cuidadosamente as diferentes qualidades de farinha de milho e a cor do grão utilizado como matéria prima para a farinha. A preferência do consumidor pela farinha de milho, em Moçambique, é claramente afectada pela cor e qualidade do produto final consumido. Isto significa a especificar na análise se a farinha é feita em casa, numa moageira de pequena escala ou comercial, e quanto do germen e farelo foi removido. Este processo é comumente conhecido como remoção de algum ou todo o farelo, tanto à mão como à máquina. O produto final, a chima em Português ou "Uswa" ou "Uswa" em Changane, é feita adicionando farinha de milho a água em fervura. Ela é servida com molho feito de folhas verdes de vários tipos, e outros alimentos com alto teor em proteínas, dependendo dos recursos disponíveis.

Os consumidores comem a farinha de milho comercialmente confeccionada ou pilada. Existem três formas principais utilizadas pelos consumidores urbanos em Moçambique para a preparação tradicional da sua própria farinha de milho, entre as quais comprando primeiro o milho em grão e depois processando-o manualmente, em casa. Todas as formas deste produto tradicional removem o germen e o farelo. Geralmente, estas farinhas são produzidas apenas com grão de milho branco, sendo o grão de milho amarelo raras vezes pilado, por diversas razões.

**Farinha de Milho Pilada**, é uma farinha de alta qualidade que é feita primeiro removendo o germen e o farelo pilando o grão, a seguir deixando em molho por um ou dois dias, e depois preparando a farinha, através do pilão. A farinha resultante da segunda fase deve ser seca ao sol, o que pode levar mais um dia, dependendo do estado do tempo.

**Farinha de Milho Pilada-Alguidar**, é uma combinação usada mais no Sul do país. Ao contrário da farinha, que pode ser armazenada por vários dias, esta é uma massa que deve ser confeccionada imediatamente após a sua preparação. As duas primeiras fases são as mesmas. O farelo é removido pilando o grão. O resto é deixado em molho por um ou dois dias. A seguir o milho macio resultante é directamente posto num alguidar (tigela de barro um pouco profunda) e lentamente esmagado com um instrumento de madeira. Depois da preparação, a pasta é colocada pouco a pouco, em água em fervura para preparar a chima. Este produto requer pelo menos dois dias de preparação, ainda que seja mais rápido que fazer a farinha de milho no pilão.

---

<sup>17</sup> Esta secção baseia-se extensivamente em Weber, et al (1992)

**Farinha Pilada/Moída na Moageira**, é também uma variação do primeiro método. A primeira fase de processamento é idêntica. Contudo, ao invés de se pôr em molho, o grão pilado é levado directamente para uma pequena moageira de pequena escala em vez de ser pilado. O grão pode assim ser degerminado e transformado em farinha no mesmo dia. Este método, ainda que mais rápido, leva algumas horas devido ao facto do milho ter que ser previamente pilado.

Os três principais tipos de farinhas de milho inteiramente processados por máquinas são

**Farinha Completa**, produzida por pequenas moageiras espalhadas tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais. O grão de milho inteiramente seco é colocado directamente no moinho. Como o gérmen e o farelo não são removidos, a farinha completa tem uma taxa de extracção de 97-99%. À excepção de pequenas impurezas, quase todo o grão posto no moinho sai como farinha. Em muitos países da África Austral esta farinha é conhecida por *mugaiwa*. Em Moçambique, também é conhecida como farinha com farelo.

**Farinha Parcialmente degerminada**, a qual uma parte do farelo e do gérmen é removido por processos comerciais. Normalmente processada somente em grandes moageiras industriais em Maputo e Beira. Esta farinha, geralmente tem uma taxa de extracção de 80-96% por cada 100 Kgs de grão. Em muitos países da SADC esta farinha é conhecida por *sifted meal*, *bolted meal* ou *roller meal*. Em Moçambique, esta farinha é conhecida como farinha sem farelo.

**Farinha Inteiramente degerminada**, na qual muito do farelo e do gérmen é removido por um processo industrial de moagem. Esta farinha tem uma taxa de extracção de 60-75% por cada 100 kgs de grão. A farinha é conhecida como *super sifted meal*, ou às vezes como *breakfast meal* nos países da África Austral. No período pre-independência, este produto era processado em Moçambique e foi vendido com a marca *Celeste*. Muitos consumidores ainda consideram esta marca como o tipo de farinha de milho da mais alta qualidade. Esta qualidade de farinha também é conhecida em Moçambique como *farinha matabicho* porque ela é consumida, geralmente, ao pequeno almoço (matabicho). Este produto actualmente está disponível, em certa medida, nos mercados urbanos de Maputo e Beira e geralmente através de importações informais da Swazilândia ou do Zimbábue. As moageiras industriais em Maputo e Beira têm equipamento para processar este produto, mas produzem muito pouco, quando produzem, para o mercado aberto.

Para complicar mais o assunto, geralmente para a farinha moída pelas máquinas, há diferenças de qualidade dentro de cada tipo de farinha dependendo da técnica de moagem utilizada, a qualidade e grau de impurezas no grão, e se se adicionam ou não vitaminas para enriquecer nutricionalmente a farinha.

Em Maputo, a farinha de milho mais comum nos mercados informais é a farinha amarela com farelo. Este produto pode ser encontrado excepto durante os períodos de extrema escassez de milho amarelo. A farinha amarela sem farelo (parcialmente degerminada) é a seguir a mais comum, ainda que a sua disponibilidade dependa da obtenção do milho amarelo de ajuda alimentar pela CIM (uma moageira industrial local). Antes da seca na África Austral, a farinha branca sem farelo (parcialmente e inteiramente degerminada), tanto a doméstica como a da Swazilândia, era muito comum, e a farinha branca com

farelo podia também ser encontrada nos mercados durante muitos dias. Estes dois produtos tem sido extremamente escassos, desde Março de 1992. As farinhas manualmente piladas são produzidas quase exclusivamente com grão branco, mas raras vezes aparece nos mercados em Maputo (elas são mais comuns na Beira)

## II. Preferências de Grão de Milho e de Farinha a Retalho

O senso comum na África Austral e Oriental é que consumidores urbanos preferem as farinhas de milho branco refinadas produzidas por tecnologia moagem industrial, e não são sensíveis a diferenças de preços entre os vários tipos e cores da farinha. A evidência emergente na região questiona esta crença. Em Moçambique, a evidência é clara que os consumidores escolheriam outros tipos de farinha se o mercado lhes apresentasse escolhas com base no preço. Com base nos dados de preços de Maputo de Março de 1990 até Junho de 1993, os consumidores comprando em mercados informais em Maputo pagaram tipicamente um prémio de 35% a 38% para o milho branco em grão comparado ao grão amarelo.<sup>18</sup> A preferência pela cor branca sobre a cor amarela que este prémio revela é menor do que se podia esperar de muitas afirmações com respeito ao nível da preferência pelo milho branco.<sup>19</sup>

Prémios de preços para a farinha amarela sem farelo (parcialmente degerminada) sobre a farinha amarela com farelo foi cerca de 30% entre 1990 e 1993. Dadas estas relações de preços, consumidores pobres preferem fortemente a farinha amarela com farelo. Sahn e Desai (1992) estimam que os 20% consumidores mais pobres na Cidade de Maputo alocam 15% do total das despesas ao grão e farinha de milho amarelo, e somente 3% ao grão e farinhas de milho branco. Só a farinha amarela com farelo, tem uma participação de 6,6%. Dentro deste quintil, apenas hortícolas e frutas têm uma maior proporção no orçamento que a farinha amarela com farelo. Os 20% dos consumidores com maiores rendimentos alocam apenas 1,5% das suas despesas ao grão e farinhas de milho amarelo, e cerca da mesma percentagem, ao milho e farinha branca.

---

<sup>18</sup> A diferença de preço entre o grão de milho branco e amarelo aumentou drasticamente a partir do momento em que a seca de 1992 se começou a fazer sentir. A oferta do milho branco era tão escassa que os seus preços se mantiveram muito altos mesmo à medida que o preço do milho amarelo flutuava com as chegadas de ajuda alimentar. Antes e depois da seca, os preços do grão de milho branco seguiram, mais de perto, os movimentos dos preços do milho amarelo.

<sup>19</sup> As estimativas da diferença na produtividade entre os grãos de milho branco e amarelo indicam cerca de 15%. Deste modo, o mercado devia ser capaz de suportar pelo menos este grau de diferença de preço entre os grãos. As diferenças reais observadas em Moçambique têm sido fortemente influenciadas pelas quantidades administrativamente determinadas do milho amarelo da ajuda alimentar, e preços da Swazilândia. O último não mantém nenhuma relação sistemática com o preço a que o milho amarelo da ajuda alimentar comercial é inicialmente vendido. Se a diferença de preço poderia ser ainda menor que aquela observada até à data numa situação totalmente de mercado, é uma questão que necessita de pesquisa adicional.

### III. Os Efeitos sobre os Preços a Retalho

#### A. Uma Análise Conceptual Estática - Sumário

O Anexo B apresenta uma análise económica formal que examina conceptualmente as implicações das alternativas de políticas de preços e de distribuição da ajuda alimentar comercial a preços de mercados da mercadoria sendo doada (milho amarelo). O anexo focaliza os efeitos do preço oficial ao consignatário e do número de consignatários sobre os preços ao consumidor. A secção seguinte avalia as semelhanças e diferenças-chaves entre os pressupostos destes modelos e as características do sistema de comercialização tal como funciona em Moçambique. Estas duas análises - abstracta, formal, e simplificada nesta secção, menos abstracta e mais realística na secção B - permitem generalizações importantes a serem feitas em relação a melhor política para a determinação do preço e distribuição da ajuda alimentar. O leitor com interesse em análise económica formal deveria ler o Anexo B antes de prosseguir. Esta secção apresentará um sumário dos resultados analíticos do referido anexo.

Os modelos estáticos começam com o mais simples caso de base em que nós examinamos um único período de tempo e assumimos que a estrutura do mercado entre consignatários e abaixo no sistema (principalmente grossistas e retalhistas informais) é perfeitamente competitivo. Este primeiro caso também assume que não existe uma fonte de oferta para além da ajuda alimentar. Cada caso introduz depois complicações seleccionadas, para uma aproximação mais estreita da situação do mundo real. O segundo caso introduz a presença de uma fonte de oferta externa. Isto é feito para apreender a troca de milho branco com a Swazilândia tal como a produção doméstica de milho branco. Ambas são influentes nos preços de Maputo durante épocas de oferta normal. O caso três é uma variante do caso dois, assumindo uma oferta externa infinitamente elástica em contraste ao caso dois de oferta finitamente elástica. Finalmente, o caso quatro mantém o pressuposto da fonte externa de oferta externa (finitamente elástica), mas assume uma estrutura de mercado monopolista ao nível do consignatário para o milho amarelo em Moçambique.

As análises mostram que desde que a quantidade de ajuda alimentar oferecida pelos doadores seja menor que o que os consignatários aceitarão ao preço oficial ao consignatário, este preço não tem efeito sobre os preços a retalho. Este resultado mantém-se quer existam "muitos" ou "poucos" consignatários. Os consignatários apreendem uma renda<sup>20</sup>, e o preço a retalho é determinado inteiramente pela quantidade colocada no mercado. Isto geralmente descreve a situação em Moçambique antes de fins de 1992, quando consignatários aceitaram todo o grão chegado e poderiam provavelmente ter aceite mais se lhes tivesse sido oferecido mais.

Se a quantidade de ajuda alimentar excede o que os consignatários poderão aceitar ao preço fixado, os consignatários não aceitarão todo o grão que está sendo oferecido, e eles

---

<sup>20</sup> É definida como a diferença entre o lucro mínimo que eles necessitariam para participar e o lucro que de facto obtiveram.

não ganharão quaisquer rendas <sup>21</sup> Neste caso, o preço oficial sim afecta o preço a retalho, através do seu efeito sobre a quantidade de ajuda alimentar que os consignatários concordam comprar. Se os doadores e o governo aumentam o preço oficial, os consignatários aceitarão um menor volume, e o preço de mercado vai subir. Se pelo contrário, reduzem o preço oficial, os consignatários aceitarão maior volume, e o preço de mercado vai cair. O mais claro indicador de que a quantidade de ajuda alimentar oferecida excede a procura dos consignatários seria a ajuda alimentar deixada em armazém pelos consignatários. Isto tornou-se um sério problema a partir de finais de 1992, com a chegada de grandes quantidades de grão comercial, e os desvios do grão de emergência para o mercado. Assim, desde cerca de Novembro de 1992, que esta situação tornou-se uma importante característica do mercado de ajuda alimentar em Moçambique.

O resultado final é que, para um dado preço oficial, é mais provável que um grupo de consignatários competitivos aceite toda a ajuda alimentar do que um consignatário monopolista ou um pequeno número de consignatários em conluio. Por outras palavras, um grupo de consignatários competitivos aceitariam mais grão a um dado preço que poderia um consignatário monopolista. Deste modo, em média, a oferta para o mercado será menor, e os preços a retalho mais altos, quando existe um monopólio sobre a ajuda alimentar ao nível do consignatário do que quando um número suficiente de consignatários tem acesso para tornar o sistema competitivo. Isto tem importantes implicações para o desenho de um esquema de distribuição.

## B Uma Visão Empírica

O tipo de análise acima sintetizado e apresentado no Anexo B tem consistências e fraquezas no desenvolvimento de uma percepção dos problemas do mundo real e suas potenciais soluções. A primeira consistência é que ela permite a qualquer um centrar a atenção somente naquelas características julgadas mais relacionadas com o problema. Enquanto a vantagem de tão cerrada atenção pode ser considerável, a desvantagem é que o mundo real nunca é tão simples como o modelo, e as complicações que o modelo omite podem ser importantes para uma efectiva percepção do problema.

No caso específico aqui analisado, parece haver duas consistências da metodologia. Primeira, o sector informal de comercialização na área do Sul do país (para onde a grande parte da ajuda alimentar comercial e destinada) é altamente competitivo. Assim, o pressuposto de uma estrutura competitiva de comercialização para além do nível do consignatário assumida no modelo é provavelmente apropriada. A segunda consistência são as condições de monopólio ou quase monopólio ao nível do consignatário que foram criadas no passado. Isto ocorreu quando a CEE entregou grão a somente dois consignatários, e apenas um deles opera directamente em Maputo. Também, antes de 1992, a USAID entregou a um conjunto muito restrito de consignatários. Deste modo, o caso 4, no Anexo B, apreende a essência destas situações.

---

<sup>21</sup> Isto não significa que eles não obtêm lucros. Recorde que a renda é definida como o "excesso" de lucro - lucro para além do que o consignatário necessita para se manter no negócio.

Existem, contudo, pelo menos duas importantes limitações dos modelos Primeira, e a mais importante, e a assumpção de que todos os comerciantes têm informação perfeita acerca de todos aspectos relevantes do mercado Segunda, os modelos assumem que o preço ao consignatário é com certeza, bem conhecido Em relação ao segundo ponto, sabemos que, de facto, o preço efectivo pago pelo consignatário não é fácil de determinar Primeiro, os termos oficiais de venda muitas vezes variam Quanto paga em adiantado o consignatário?, que taxa de juros lhe é cobrada se ele paga menos que 100%?, quantos dias de graça lhe são concedidos?, se não lhe é requerido pagar 100% em adiantado, o pagamento total é alguma vez pago? Estas são algumas das questões que podem influenciar foremente o preço efectivo que o consignatário paga Em geral estas complicações resultarão num preço efectivo abaixo do preço oficial, aumentando a renda do consignatário quando as quantidades da ajuda alimentar são escassas ou reduzindo as perdas quando essas quantidades são excessivas

Relativamente à informação acerca dos mercados (a primeira limitação dos modelos), há quatro características salientes no contexto moçambicano onde as limitações de informação podem ter sérios efeitos

- 1 Chegadas de ajuda alimentar actual e futuras,
- 2 Preços e volumes actuais e futuros do grão e farinha de milho branco da Swazilândia e Moçambique,
- 3 Volumes actuais e futuros de grão de emergência que está sendo desviado para os mercados, e
- 4 Os efeitos na procura do consumidor do grão de emergência que permanece fora do mercado (sendo consumida por aqueles que a recebem)

A pobre informação com respeito ao primeiro ponto é um problema endémico para o mercado Muitos comerciantes abaixo do nível do consignatário têm fraca ou nenhuma ideia sobre a vinda de um navio, até bem pouco antes que o mesmo chegue, e muitos poderão mesmo nunca estar certos da quantidade de grão no navio Outros, principalmente a grande maioria dos consignatários previstos para receber o grão, têm relativamente boa cronometragem e informação quantitativa, pelo menos acerca da próxima chegada Os economistas referem-se a esta situação de distribuição desigual de informação como o problema de informação assimétrica É um problema que flagela mercados em todo o Terceiro Mundo

Não se sabe o suficiente sobre as flutuações de mercado na Swazilândia e África do Sul Se estas são grandes, elas podem contribuir para a incerteza em Moçambique, devido à importância do comércio da farinha de milho branca entre os países

A informação acerca dos terceiro e quarto pontos é também pobre, e tornou-se num sério problema desde finais de 1992 Os consignatários e outros comerciantes não têm tido uma forma de prevêr quanto grão de emergência aparecerá para a venda, e têm provavelmente, sido incapazes de fazer nada mais que uma estimativa grosseira das quantidades que actualmente chegaram ao mercado Outros consignatários que vendem grão ou farinha fora de Maputo não têm tido forma de saber como a distribuição do grão de emergência afectará os seus negócios até que eles realmente experimentem reduções vertiginosas na procura.

Estes problemas de informação têm dois efeitos-chaves no mundo real de Moçambique. Primeiro, os consignatários poderão subestimar tanto o volume do grão de emergência escoado aos mercados como o efeito do grão de emergência entregue na procura do seu produto. Como resultado, eles poderão aceitar grão "a mais" das chegadas da ajuda alimentar comercial conduzindo a um preço de equilíbrio de mercado abaixo do necessário para cobrir os custos e um lucro aceitável. Isto é o que claramente tem acontecido desde fins de 1992 (veja Capítulo III, secção E). O custo desta situação para o sistema não é apenas reflectido pelas perdas financeiras para alguns consignatários, mas também pela generalizada incerteza que isso cria para todos os comerciantes. No final, os consumidores geralmente pagam por esta incerteza na forma de preços mais altos e uma oferta menos segura.

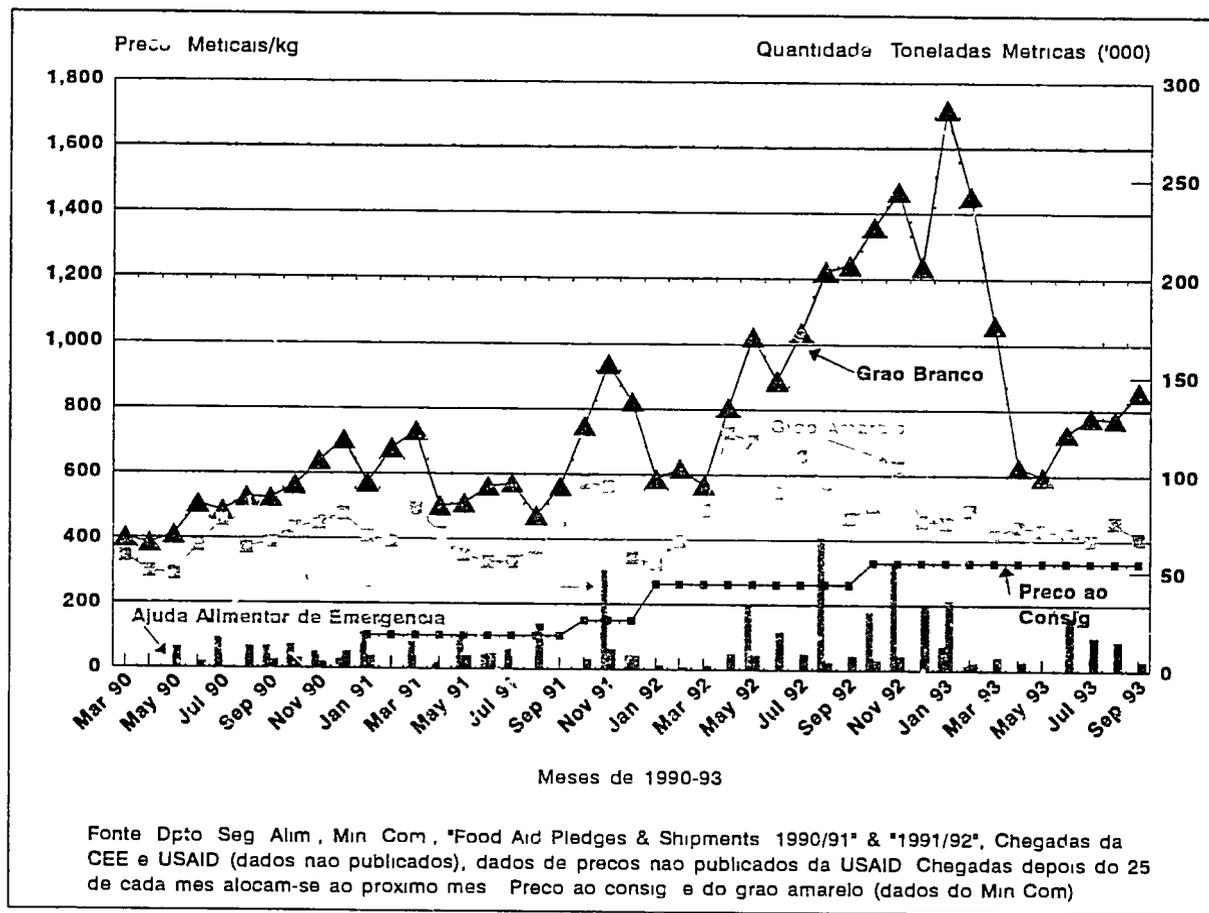
Segundo, a assimetria na informação pode permitir a alguns consignatários bem informados manipular o mercado criando dificuldades para outros comerciantes menos informados. Veja MOA/MSU Equipa de Pesquisa (1993, pp. 33-35) para uma descrição mais detalhada de um incidente de aparente manipulação do mercado.

### C A Síntese das Implicações para os Preços a Retalho

Numa reflexão adicional, os resultados da análise estática parecem razoavelmente robustos. Essa análise deu dois resultados contra-intuitivos. Um foi que o preço ao consignatário não tem efeito sobre os preços a retalho a não ser que a quantidade de ajuda alimentar que está sendo oferecida seja maior do que aquela que os consignatários estão dispostos a aceitar ao preço oficial. O segundo resultado, que deriva do primeiro, foi que entregando todo o grão a um único consignatário (criando um monopólio na ajuda alimentar) não resultaria em preços acima daqueles com "muitos" consignatários se a quantidade de ajuda alimentar oferecida foi menor que o que o consignatário estava disposto a aceitar ao preço oficial. Este resultado foi qualificado pela afirmação de que um monopolista aceitaria menos, resultando em preços de mercado mais altos, que aceitaria um grupo de consignatários competitivos.

A análise do "mundo real" da secção anterior torna consistente o primeiro resultado. Quando a oferta de ajuda alimentar torna-se substancial, a incerteza em relação aos efeitos da ajuda alimentar de emergência significa que os consignatários podem aceitar muito mais grão comercial, e os preços de mercado poderão cair abaixo do nível indicado pelo preço oficial. Assim, na prática, o preço oficial, nestas circunstâncias sómente **influirá** fortemente no preço de mercado, ao invés de **determiná-lo** directamente. O segundo resultado contra-intuitivo da análise estática é entraquecido mas não eliminado pela análise feita na secção B. Nos mercados reais de Maputo, as assimetrias na informação significam que um consignatário monopolista estará em melhores condições para manipular preços para cima que poderia um grupo relativamente grande de consignatários. Não obstante, o consignatário monopolista enfrenta um inevitável facto: outro navio poderá estar chegando algum tempo depois e o consignatário precisa ter vendido muito do seu grão na altura em que esse navio chega. Isto reduz efectivamente o controle que o monopolista pode exercer sobre a quantidade a fluir para o mercado. Contudo, devido a imperfeição e a assimetria da informação, o monopolista mantém de facto alguma, possivelmente significativa, aptidão para manipular o mercado.

**Figura 1.** Chegadas de Ajuda Alimentar Comercial e de Emergencia e Precos de Miho, Maputo Mar90-Set93



O registo dos movimentos dos preços de milho amarelo e branco desde os princípios de 1990, em sumário na Figura 1, confirma os resultados essenciais desta análise. Especificamente, mostra que a) as chegadas da ajuda alimentar influem fortemente nos movimentos dos preços do grão de milho amarelo, b) os preços ao consignatário têm pouco efeito nestes preços, e c) os preços do milho branco são fortemente influenciados pelos preços do milho amarelo, e por conseguinte pelas chegadas de ajuda alimentar.

A Figura 1 representa graficamente os preços a retalho do grão de milho amarelo e branco, os preços ao consignatário e as chegadas da ajuda alimentar comercial e de emergência de grão de milho amarelo desde Março de 1990. A comparação de dois períodos de um ano cada - Julho de 1990 a Julho de 1991 e Julho de 1991 a Julho de 1992 - fornece uma evidência gráfica simples da forte relação entre as chegadas de ajuda alimentar e os preços do milho amarelo. Durante o primeiro período, as chegadas de ajuda alimentar estavam igualmente escalonadas ao longo dos meses e não houve aumentos bruscos nos preços do milho branco e amarelo. O segundo período (Julho de 1991-Julho de 1992) foi completamente diferente. A partir de Agosto de 1991 até Outubro de 1991, não houve chegadas de ajuda alimentar comercial e os preços cresceram rapidamente de 373 Meticals por Kg para 575 Meticals por kg, um acréscimo de 54% em somente dois meses. Em Novembro e Dezembro, quase 60000 toneladas métricas de milho amarelo da ajuda alimentar chegaram e, o preço voltou a baixar para 323 Meticals por Kg. Um outro período seguiu-se de Janeiro até Abril de 1992, durante o qual nenhuma ajuda alimentar chegou e quase nenhuma produção regional estava sendo colhida. O resultado foi a escalada de preço de 126% (de 323 Meticals para 729 Meticals por Kg<sup>22</sup>). As consequências negativas de tais flutuações de preço são sentidas pelos consumidores pobres urbanos, que estão dependentes do milho amarelo como o vívere menos caro, e que tem poucas poupanças ou empréstimos com as quais suavizar o seu consumo quando confrontados com tão grandes flutuações no preço.

Desde finais de 1992, o padrão anterior de crescimento acentuado de preços associado com interrupções na chegada da ajuda alimentar comercial não se tem repetido, apesar de não ter havido algumas chegadas comerciais significativas desde Janeiro. O preço para o milho amarelo manteve-se relativamente estável à volta de 425 meticals por Kg, historicamente baixo em termos reais. Para entender esta diferença no comportamento entre os dois períodos, deve-se lembrar as grandes quantidades de ajuda alimentar de emergência que atingiram o topo das históricas grandes quantidades de ajuda alimentar comercial no fim de 1992 e princípios de 1993 (Secção III F). Os aparentes desvios sem precedentes do programa de emergência durante este período são a razão chave pela qual os preços se mantiveram tão baixos por muito tempo. Como medida de quão baixos estes preços são em termos reais, note que a última vez que Maputo teve preços ao redor dos 400 MT/kg foi há dois-três anos atrás, de meados de 1990 até meados de 1991. Desde então que a inflação acumulada tem alcançado ou excedido os 100%. Assim, em termos reais, os preços do grão de milho amarelo nunca haviam sido tão baixos desde que a recolha de dados começou em Março de 1990.

---

<sup>22</sup> Note que estes são preços médios mensais que suavizam algumas das variações. O preço mais baixo observado no mercado de Mucoriana durante Janeiro de 1992 foi de 313 enquanto o preço mais alto durante Abril de 1992 foi de 1067, o que representa um aumento de 241%.

Os preços ao consignatário têm aparentemente tido pouco efeito sobre os preços ao consumidor. Não há dúvidas que os preços a retalho flutuam, no curto prazo, independentemente dos preços ao consignatário que são fixados para longos intervalos de tempo. No longo prazo, também não parece que os preços ao consignatário tenham tido um efeito notável: estes preços aproximadamente duplicaram desde Janeiro de 1991, ainda que os preços a retalho estejam a níveis ultimamente vistos desde meados de 1990 até meados de 1991. Além disso, estes níveis de preço a retalho, apenas cerca de 25% acima dos preços pagos pelos consignatários, deixam pouco espaço para lucros normais dos consignatários.

Estes resultados são consistentes com as análises teóricas feitas acima. Visto que a procura por grão de ajuda alimentar comercial não foi satisfeita até fins de 1992, esperava-se que o preço ao consignatário não tivesse efeito nos preços a retalho. Desde fins de 1992, quando se sugeriu que as chegadas comerciais eram provavelmente suficientes para satisfazer a procura dos consignatários, os preços caíram mais do que eles doutro modo teriam tido, devido aos grandes desvios do grão de emergência para os mercados. Se este grão de emergência não tivesse ido aos mercados em volumes tão grandes, o preço ao consignatário durante este período poderia ter colocado um mínimo sob os preços a retalho.

Ao analisar os efeitos do PPI aplicado ao grão de milho amarelo de ajuda alimentar comercial nos preços ao consumidor, uma parte chave de informação é o nível de margens que poderiam ser obtidas se o sistema estivesse a funcionar em termos competitivos. No contexto da análise anterior, a outra forma de fazer esta pergunta é qual seria a margem entre consignatários e retalhistas se um grupo de consignatários competitivos estivessem recebendo exactamente a quantidade de ajuda alimentar que pedissem, dado o preço que lhes é cobrado? Esta não é uma questão de fácil resposta, porque não existe uma forma para determinar directamente quando, se alguma vez, a procura e a oferta de ajuda alimentar estiveram em equilíbrio. Não obstante, sugerimos que de Setembro e Outubro de 1992 provavelmente isso tenha acontecido. Como temos argumentado, antes deste período a quantidade de ajuda alimentar quase sempre não satisfazia a procura: os consignatários estavam provavelmente ganhando lucros em excesso (rendas), e poderiam ter aceite mais grão se estivesse disponível. Julho de 1992 foi o último mês de um período de sete meses no qual só um navio tinha atracado, e os preços tinham sido altamente instáveis. Em Agosto, mais de 65 000 toneladas métricas chegaram e os preços começaram a cair, chegando ao ponto mais baixo em Setembro e não mudaram muito em Outubro. Foi só depois de Novembro de 1992 que a ajuda alimentar claramente superou a oferta no mercado, tanto que muito grão foi sendo deixado apodrecer em armazéns do governo.

Portanto, se concordarmos que Setembro-Outubro de 1992 representa a altura em que a oferta e a procura de ajuda alimentar de milho amarelo era aproximadamente equilibrada, notaremos que o preço médio a retalho do grão de milho amarelo foi de 407 MT/kg enquanto que a média do preço ao consignatário foi de 296 MT/kg (262 em Setembro e 329 em Outubro). Isto mostra uma margem total bruta de 191 MT, ou 65%  $((487-296)/296)$ . Actualmente, o preço CIF do milho amarelo em Maputo deve estar à volta de \$150/Tonelada Métrica. Aplicando a taxa actual de câmbios, este preço é

aproximadamente de 675 MT/kg<sup>23</sup>, visto adequadamente como um preço ao nível do consignatário. Aplicando a nossa margem de 65% prevê-se que um preço do consignatário de 675 MT/kg resultaria num preço a retalho de cerca de 1100 MT/kg, se a procura do consignatário fosse exactamente satisfeita ao preço de 675 MT/kg<sup>24</sup>. Como ponto de comparação, em termos reais este preço poderia assemelhar-se ao preço de mercado que prevaleceu entre meados de 1990 e 1991, quando as frequentes chegadas de pequenas quantidades de milho amarelo permitiram manter os preços relativamente estáveis. Deste modo, mesmo que este preço representasse mais do que o dobro dos preços actuais, ele não seria excepcionalmente alto em termos reais<sup>25</sup>.

Uma questão final é o efeito das chegadas de ajuda alimentar sobre os preços do milho branco. Dado que o maior objectivo para o país, ao longo dos próximos anos, é aumentar drasticamente a sua produção e comercialização do grão de milho branco, esta questão é absolutamente importante. Recorrendo mais uma vez à Figura 1, vemos que até Abril de 1992, as flutuações do preço a retalho do milho branco estavam fortemente correlacionados com as do milho amarelo, mostrando um coeficiente de correlação simples de 0,77, significativo ao nível de 0,001<sup>26</sup>. Contudo, a partir de Maio de 1992 até Abril de 1993, estes dois preços se separaram, como mostra o coeficiente de correlação de -0,089 não significativo estatisticamente. Este foi um período de extrema escassez de produtos de milho branco devido à seca que afectou grande parte da África Austral. Desde que a colheita doméstica relativamente normal do milho branco começou em Abril de 1993, a série de preços voltou a uma relação mais normal.

Por conseguinte, está claro que sob condições normais de oferta de cada tipo de grão, a quantidade de milho amarelo que chega aos mercados tem uma forte influência sobre os preços a retalho do milho branco. Se estes sinais dos preços a retalho são depois transmitidos através do sistema para o nível do produtor é uma questão empírica importante a ser analisada na próxima secção.

#### IV. Os Efeitos nos Preços ao Produtor

Conforme mencionado no Capítulo Dois, secção II, os potenciais efeitos de desincentivo aos produtores tem, historicamente, sido um dos assuntos mais discutidos sobre a ajuda alimentar. Apesar disto, Jones (1989) nota que "existe pouca quantificação aos custos dos efeitos desincentivadores da ajuda alimentar", nenhum dos estudos do programa de ajuda

---

<sup>23</sup>  $(\$150/\text{tm})(\text{MT}4500/\$)/(1000\text{kg}/\text{tm})=675 \text{ MT/kg}$ . Note que a taxa de câmbio de mercado na altura da elaboração deste relatório estava crescendo rapidamente.

<sup>24</sup> Isto é uma estimativa máxima dos preços a retalho. Enquanto o preço cobrado ao consignatário aumentar, a margem percentual ganha por todos os comerciantes provavelmente iria reduzir.

<sup>25</sup> Não calculamos preços deflacionados por causa de dificuldades na obtenção de um índice de preços fiável. Não obstante, as estimativas da inflação variam entre 30% e 50% ao ano.

<sup>26</sup> Essencialmente, isto significa que existe apenas uma probabilidade de 0,1% de que estas duas séries não estejam de facto correlacionadas. Veja Anexo C para uma análise utilizando dados onde a tendência foi eliminada ("detrended data"). Os resultados são muito semelhantes, com um coeficiente de correlação simples de 0,66, também altamente significativo.

e/ou de emergência tentou fazê-lo" (p. 2). Esta secção, ainda que não chegue a uma quantificação formal destes custos, examinará de modo sistemático os factores que determinam se existirá ou não algum efeito, e quanto grande será tal efeito.

#### A Uma Análise Estático-Conceptual Sumário<sup>27</sup>

O Anexo E apresenta uma análise económica e gráfica dos efeitos das chegadas da ajuda alimentar de milho amarelo nas áreas urbanas de Moçambique sobre a produção de milho branco nas áreas rurais do país. A análise demonstra que estes efeitos dependem de três parâmetros fundamentais: a elasticidade de oferta do milho amarelo proveniente da Swazilândia e do Zimbábue (o mercado internacional relevante para Moçambique), a elasticidade da oferta doméstica de milho branco, e da elasticidade-preço cruzada de procura (o grau de substituição) entre o milho amarelo e branco. Os efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo sobre a produção doméstica de milho branco são mais negativos a medida que as ofertas do mercado internacional se tornam menos elásticas, a medida que as ofertas domésticas se tornam mais elásticas, e a medida que o grau de substitutabilidade entre o milho amarelo e branco aumenta (i.e., a medida que a sua elasticidade-preço cruzada se torna mais positiva).

Adicionalmente a estes parâmetros da procura e oferta, uma avaliação compreensiva dos efeitos incentivadores da ajuda alimentar do milho amarelo à produção deve avaliar o desempenho dos mercados de produtos alimentares em Moçambique em dois outros aspectos. Primeiro, serão os mercados alimentares espacialmente separados, integrados a um dado nível no sistema (p.e., no nível retalhista), através do fluxo do produto em resposta aos incentivos de preços? Se o são, então as mudanças nos preços a este nível nos mercados urbanos serão comunicadas rápida e completamente aos mercados rurais. A análise do anexo E assumiu para fácil exposição, que os mercados moçambicanos são integrados, com preços diferindo entre as duas áreas apenas por uma margem fixa de comercialização. De facto, os mercados poderão ser mais ou menos integrados, e o grau de integração determinará em que medida as mudanças no preço urbano de milho branco, induzidos pelas chegadas da ajuda alimentar de milho amarelo, são comunicados às zonas rurais. A Secção B mais adiante, examina o registo empírico em Moçambique para determinar em que medida os mercados mostram evidência de integração e também para analisar os factores que poderão afectar a integração do mercado no futuro.

Segundo, serão os mercados numa dada área geográfica bem interligados ao longo dos níveis do sistema de comercialização? Por outras palavras, serão as flutuações do preço ao nível retalhista ou grossista transmitidos ao nível produtor? Se sim, quanto rápida e completa essa transmissão tomará lugar? Se a transmissão de preço ao nível do produtor é rápida e completa, então o produtor será vulnerável a qualquer redução no preço a retalho ou grossista causada pela crescente chegada de ajuda alimentar. Admitindo que os preços não sejam efectivamente transmitidos desta forma, então os produtores serão isolados destes efeitos potencialmente negativos. A questão da "transmissão do preço" foi

---

<sup>27</sup> Para uma análise alternativa dos efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo nos incentivos ao produtor da ajuda alimentar de milho amarelo veja Dorosh, et al. (1993).

ignorada na análise do Anexo E. Apenas um nível do sistema foi examinado, assumindo implicitamente que a transmissão do preço aos outros níveis é forte.

Finalmente, os resultados da análise no Anexo E dependem do pressuposto inicial de que a zona rural de Moçambique poderia exportar para as áreas urbanas em circunstâncias normais de pós-guerra. Se as áreas rurais não puderem abastecer as cidades mesmo sob estas condições melhoradas, então muito mais ajuda alimentar poderia ser enviada às áreas urbanas sem afectar incentivos à produção rural. Estarão actualmente as áreas rurais a fornecer volumes significantes de milho branco às zonas urbanas de Moçambique? Haverá alguma razão para acreditar que estes volumes aumentarão substancialmente num cenário de paz? Mais uma vez, devemos olhar para os registos empíricos

## B Uma Visão Empírica

Esta próxima secção utilizará informação empírica desenvolvida ao longo dos últimos três anos no projecto MA/MSU de Segurança Alimentar para tratar quatro questões.

1. Serão as zonas urbanas de Moçambique mercados importantes para grão de milho branco das zonas rurais? Se não, então a importância das próximas três perguntas é diminuída. **Nós achamos que a resposta é "sim".**
2. Haverá alguma razão para acreditar que as chegadas de milho amarelo de ajuda alimentar reduzirão os preços do milho branco nas cidades em que chegam? A resposta a esta questão tem a haver com o tema relacionado com o do grau de substitutabilidade (quantificado pela elasticidade-preço cruzado de procura) entre o milho amarelo e branco. Se os produtos são substitutos fracos, a ajuda alimentar de milho amarelo terá pouco efeito sobre os preços do milho branco e as perguntas 3 e 4 abaixo perdem importância. **Nós achamos que estes produtos são e continuarão a ser substitutos fortes, no seio do elevado número de consumidores urbanos pobres.**
3. Se os volumes de milho amarelo afectam os preços do milho branco na cidade em que chega, estes efeitos serão transmitidos aos produtores? Esta questão relaciona-se aos temas sobre a integração de mercados e transmissão de preços. **Nós achamos que a integração de mercados é relativamente forte em alguns locais e fraco em outros, mas que é provável que melhore em todo o país ao longo do tempo.** Concluimos que a transmissão de preços ainda é fraca em todo o país, mas que esta situação também irá melhorar. À medida que cada um melhorar, os efeitos das chegadas do milho amarelo de ajuda alimentar sobre os preços urbanos do milho branco serão progressivamente transmitidos aos produtores.
4. Finalmente, se estes efeitos de preços são transmitidos, qual será a resposta da produção doméstica e das importações do milho branco? Por outras palavras, quais serão as reduções relativas nos volumes de cada um quando a procura para o milho branco em Maputo cair? Esta pergunta relaciona-se com a elasticidade de oferta nos mercados mundial e doméstico de milho branco. **Nós achamos que o mercado "mundial" de milho branco para Moçambique é a Swazilândia e o Zimbabwe e que a oferta nestes dois países é inelástica.** Esta oferta inelástica

vai aumentar os efeitos negativos sobre a produção doméstica de qualquer redução de procura para o milho branco causado por as chegadas de milho amarelo de ajuda alimentar. Em outras palavras, achamos que qualquer redução da procura para milho branco nas áreas urbanas de Moçambique afectará principalmente à produção doméstica, não as importações.

#### 1 Será Moçambique Urbano um Mercado de Exportação Importante para Moçambique Rural?

O conhecimento dos movimentos do milho dentro do país e os resultados das entrevistas com os armazenistas do sector formal e grossistas informais indicam que as áreas rurais de Moçambique actualmente exportam milho branco para as cidades, mas que o volume de comércio poderia ser maior se não existisse milho amarelo ou se existisse e tivesse um preço mais alto. Custos de transporte mais baixos também poderiam aumentar os volumes. Os pesquisadores do SIMA podem documentar chegadas de milho branco de Cabo Delgado para Maputo e Beira, de Nampula para Maputo, de Manica para Maputo e Beira, e de Gaza e Inhambane para Maputo (veja o mapa de Moçambique na Figura 2).

Em finais de 1991 e princípios de 1992, a MOBEIRA (uma moageira industrial para milho na Beira) comprou aproximadamente 1800 Toneladas Métricas de milho branco da província de Cabo Delgado. A CIM de Maputo comprou 4800 Toneladas Métricas durante o mesmo tempo, também de Cabo Delgado. **Nos dois momentos, as moageiras indicaram que elas tinham comprado grão branco apenas porque eles corriam o risco de ficarem sem "stocks" do grão de milho da ajuda alimentar (Weber, et al., 1992)** Parece razoável sugerir que estas empresas poderiam ter comprado maiores quantidades de milho branco durante os últimos anos se nunca tivessem tido acesso ao milho amarelo. Outros comerciantes concordam com isto. Dos cinco armazenistas entrevistados em Maputo durante Setembro de 1993, quatro indicaram que gostariam de comprar milho branco doméstico no futuro, mas que actualmente não o estavam fazendo. Os quatro citaram os baixos preços de milho amarelo como uma das razões-chaves para a sua falta de interesse no milho branco. Muitos também fizeram referência ao alto custo de transporte das províncias do Norte e Centro do país para Maputo.

Apesar destes problemas, alguns armazenistas estão comprando milho branco doméstico. Em Agosto do corrente ano, um comerciante em Nampula vendeu uma remessa de 2000 Toneladas Métricas de grão a FOB Nacala para Maputo. Em Maputo, um dos cinco armazenistas entrevistados estava comprando grão branco para venda em Maputo. Finalmente, comerciantes informais no mercado de Bazuca estão comprando milho branco do norte da província de Maputo e das províncias de Gaza e Manica. A quantidade total, contudo, é mais pequena do que seria se mais dos grandes armazenistas estivessem envolvidos, e os baixos preços do milho amarelo são uma razão-chave para que não estejam actualmente.

As observações e entrevistas no nível retalhista dão suporte à ideia de que baixos preços do milho amarelo estão reduzindo o mercado para o milho branco. Antes da seca, era notório encontrar volumes significantes de farinha de milho branco com farelo nos mercados em Maputo e Beira. Este produto não tem ocorrido em Maputo durante 1993 (até a altura da elaboração deste documento), e apenas apareceu num período de quatro semanas.

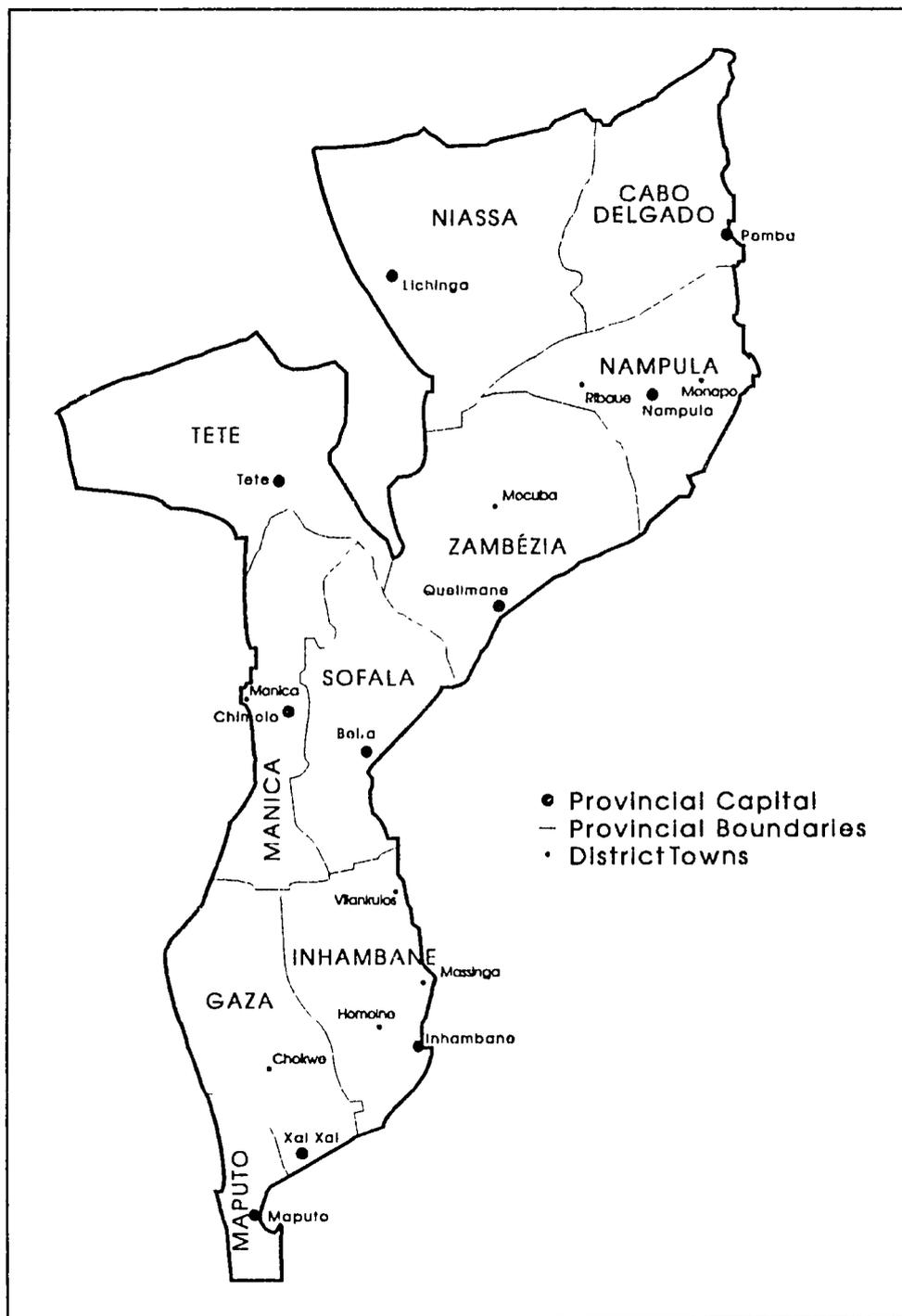
na Beira. Isto acontece, apesar da presença do grão branco (em relativamente pequeno volume) em ambas cidade durante todo o ano. Quando alguns retalhistas foram inquiridos sobre a razão de não estarem comprando grão branco para "mandar moer" num moageira local, a resposta mais comum foi que não havia mercado para o produto, devido aos baixos preços da farinha amarela. Os comerciantes têm notado que o baixo preço do grão amarelo e a farinha eliminaram este que foi um importante mercado de colocação. Os consumidores que estão dispostos a pagar o preço de milho branco preferem comprar o grão e pilarem para obter um produto superior.

Em suma, existe ampla evidência de que áreas rurais de Moçambique abasteceram no passado e actualmente têm abastecido as áreas urbanas do país com milho branco. Existe também uma razão forte para acreditar que esta oferta seria significativamente maior se o milho amarelo não estivesse em tão abundante oferta e se o seu preço não fosse tão baixo. Finalmente, à medida que o sistema de comercialização rural melhorar com investimentos em estradas, reabilitação de lojas rurais, e a crescente habilidade dos produtores de armazenar o produto, o comércio entre as áreas rurais e urbanas irá aumentar. Este é um elemento chave do desafio de desenvolvimento de longo prazo que Moçambique enfrenta.

Serão as zonas urbanas de Moçambique um mercado "grande" para as áreas rurais do país? Dito de forma, será que mudanças na procura das áreas urbanas conduzirão a significantes mudanças nos preços e na produção nas áreas rurais? Se o consumo total nas áreas urbanas é somente uma pequena proporção dela nas zonas rurais, então estas mudanças na procura urbana poderão ser de pequena importância para os produtores. A evidência disponível indica que ao longo do país, mas especialmente no sul, as áreas urbanas são suficientemente grandes para constituírem mercados significantes para as áreas rurais. No sul, Dorosh, et al (1993) estimam o consumo total de milho (branco e amarelo) em 115000 Toneladas Métricas em Maputo/Matola, e de 130000 Toneladas Métricas nas áreas rurais. O consumo per capita de milho amarelo e branco é estimado como sendo mais alto nas áreas urbanas que nas rurais (o elevado consumo da mandioca provoca esta diferença nas áreas rurais). Adicionalmente, o excedente comercializável nas áreas rurais é uma pequena proporção da produção total. A procura em Maputo como proporção deste excedente comercializável é com certeza muito grande. Como resultado, mudanças na procura na cidade podem ter grandes efeitos na produção para o mercado nas áreas rurais. Porque um dos objectivos chaves de desenvolvimento a longo prazo é integrar os produtores rurais na economia nacional, parece importante não reduzir o mercado principal para o produto básico do país.

É importante notar que de Maio até Outubro de último, nenhum milho branco entrou em Maputo vindo da Swazilândia, apesar da boa colheita naquele país e na Africa do Sul. Assim, a zona rural de Moçambique tem sido o unico fornecedor de milho branco à cidade de Maputo. As cidades da Beira no centro e Nampula no norte, são também grandes centros populacionais que têm um potencial para afectar significativamente os incentivos à produção nas áreas rurais. Isto tornar-se-á progressivamente mais certo à medida que os sistemas de comercialização melhorarem e houver uma transmissão dos efeitos de preço mais completa das áreas urbanas às áreas rurais.

Figura 2 Mapa de Moçambique (provincias e distritos seleccionados)



## 2. Serão o Milho Branco e Amarelo Substitutos no Consumo?

O grau de substituição no consumo entre o milho branco e amarelo na África Austral é uma questão económica e social complexa. Por muitos anos os governos da região mantiveram os dois preços aproximadamente iguais através de um sistema de comercialização altamente controlado. As quantidades de cada produto eram também administrativamente distribuídas, com o milho amarelo a ser tipicamente atribuído para uso na alimentação de gado. Nestas condições, os consumidores preferiam claramente o milho branco, já que o seu preço oficial era igual ao do milho amarelo, e visto que na prática o amarelo não estava disponível para o consumo humano e passou a ser associado com a alimentação animal.

Nos últimos anos, estes sistemas de comercialização do milho amarelo e branco começaram a mudar, e em alguns casos muito rapidamente. A política oficial tem em alguns casos introduzido diferenciais de preços entre os dois produtos, e o grão amarelo e as suas farinhas começaram a ser vistas nos mercados, permitindo as preferências dos consumidores influenciar e reagir aos diferenciais dos preços de mercado entre os produtos amarelo e branco. Em nenhum lugar na região tem havido no mercado maior disponibilidade de milho amarelo que em Moçambique. Desde 1990, o grão de milho amarelo e os vários tipos de farinha de milho amarelo têm sido amplamente disponíveis nos mercados informais. Durante os finais de 1991 e princípios de 1992, os consumidores mais pobres em Maputo atribuíram 15% do seu orçamento total familiar ao consumo de milho amarelo nas suas várias formas. Nenhum outro produto básico teve tão alta quota no orçamento entre os pobres.

Recorde-se da secção I deste capítulo, que há essencialmente três tipos de farinhas de milho no mercado (com alguma variação na qualidade em cada uma delas). As **farinhas piladas** que são geralmente consideradas de mais alta qualidade e que têm um preço mais alto. Elas são tipicamente produzidas com grão de milho branco. As **farinhas sem farelo** que são produzidas com ambos grãos amarelo e branco em moageiras industriais de grande escala. Estas farinhas são menos preferidas que as farinhas piladas, mas são preferidas em relação às **farinhas com farelo**. As últimas (**farinhas com farelo**) são também produzidas com ambos grãos amarelo e branco, mas em pequenas moageiras locais, e têm sempre um preço mais baixo. Por conseguinte, as preferências dos consumidores são definidas pela cor e pelas características de processamento. Em geral, farinhas mais refinadas são preferidas em relação às farinhas menos refinadas, e a cor branca é mais preferida do que a amarela. As farinhas amarelas sem farelo podem ser preferidas que às farinhas brancas com farelo mas sem ambiguidade, a farinha branca pilada é mais preferida, e a amarela com farelo e a menos preferida. Num cenário de mercado, como é óbvio, o efeito destas preferências é gerar diferenciais de preços, os bens menos preferidos (e por conseguinte os mais baratos) podem ser consumidos em maiores volumes que os bens mais preferidos (e por conseguinte os mais caros), dependendo das condições do mercado e económicas em geral. Em Maputo e Beira, provavelmente nenhum produto do milho tem sido consumido em maiores volumes que a farinha amarela com farelo, o bem menos preferido. Isto tem acontecido devido à disponibilidade do grão amarelo com preço de mercado competitivo, a existência de muitas pequenas moageiras, e um grande número de residentes muito pobres nas cidades tentando assegurar um consumo adequado a um custo mínimo.

Portanto, na avaliação da substitutabilidade entre o grão amarelo e o branco, atenção deve ser prestada não só a cor mas às diferenças no processamento. Enquanto que a farinha branca pilada e a farinha amarela com farelo podem não ser substitutos próximos, as farinhas branca e amarela com farelo podem mostrar substitutabilidade muito próxima. A nossa análise dos movimentos dos preços do grão de milho branco e amarelo, e o conhecimento do comportamento do consumidor em Moçambique e na África Austral em geral sugerem que o milho branco e amarelo são substitutos próximos no consumo. Esta relação de substituição é provável que seja especialmente forte para as farinhas com farelo de cada tipo de grão de milho.

A Figura 1 da secção III C deste capítulo mostra preços mensais de grão de milho amarelo e branco em Maputo de Março de 1990 a Setembro de 1993. Como demonstrou a discussão nessa secção, os preços do grão amarelo têm sido determinados principalmente pelos volumes do grão de milho amarelo da ajuda alimentar (comercial) que chegam a Maputo. Essa discussão também demonstrou que os preços dos dois grãos movem-se juntos muito perto um do outro antes da seca de 1991/92 que assolou a África Austral. De facto, o preço do grão de milho amarelo isoladamente explica 59% da variação no preço do grão de milho branco de Março de 1990 a Julho de 1992.<sup>28</sup> Durante a seca, os dois preços moveram-se independentemente, devido à extrema escassez de milho branco e a abundância do milho amarelo.

O co-movimento da série dos dois preços durante os períodos de oferta normal de cada produto poderia ser explicado tanto pela alta correlação das mudanças contemporâneas na oferta de cada produto, ou pela forte substituição entre os dois, ou por alguma combinação de ambos os factores. A oferta de milho branco em Maputo é determinada primariamente pela sazonalidade da produção na Swazilândia e Moçambique, enquanto a oferta do milho amarelo é determinada inteiramente pelas chegadas da ajuda alimentar. As últimas não mostram nenhuma relação estável com o padrão sazonal da produção de milho branco. Assim, resta-nos a substituição no consumo como a melhor explicação para o co-movimento aproximado dos preços do milho amarelo e branco em Maputo.

Esta conclusão é consistente com o conhecimento do comportamento do consumidor em Moçambique e na África Austral em geral. Uma pesquisa recente efectuada no Zimbabwe (Rubey 1992) sugere que a experiência do consumidor com o milho amarelo durante três anos de reforma do mercado e durante a seca de 1992 tem alterado as preferências entre muitos consumidores naquele país. Os preços dos dois grãos não são jamais administrativamente fixados a níveis iguais e nem as quantidades disponíveis são jamais atribuídas administrativamente. Como resultado, em parte, o milho amarelo é agora visto por alguns zimbabwianos, especialmente os mais pobres, como sendo uma alternativa aceitável ao milho branco. Estes consumidores indicam agora uma disposição de substituir a farinha branca com farelo, o bem alimentar básico tradicional e inicialmente de mais baixo custo, pela farinha amarela com farelo, dependendo dos preços dos dois produtos.

---

<sup>28</sup> Com base no coeficiente de correlação simples de 0.77 apresentado na Secção III C deste capítulo ( $0.77^2 = 0.59$ ). Da análise eliminando a tendência no Anexo C, obtemos um  $R^2$  de 0.43, equivalente ao coeficiente de correlação de 0.66. Assim, corrigindo para a tendência positiva em cada série não altera a conclusão de forte correlação nos movimentos de preço.

Assim, a aparição do grão de milho amarelo no país, e o processamento desse grão em farinha com farelo a baixo custo, tem tido um efeito directo na procura do milho branco entre consumidores de mais baixo rendimento a farinha branca com farelo deve agora competir com a farinha amarela com farelo

A mesma lógica pode ser aplicada para Moçambique. Tradicionalmente, a farinha branca pilada tem sido o bem alimentar básico para grande parte dos consumidores, especialmente nas áreas rurais. Nas áreas urbanas, mudanças nas preferências por conveniência criaram um mercado para farinhas brancas moidas por máquinas (tanto industrialmente como em pequenas moageiras locais). Antes da seca, a farinha branca da Swazilândia e da CIM e a farinha branca com farelo de moageiras locais eram comumente vistas no mercado. Na ausência do milho amarelo, a farinha branca com farelo seria o bem alimentar básico de baixo custo disponível para os consumidores urbanos pobres (e possivelmente também consumidores rurais, dependendo do custo de oportunidade do tempo nas áreas rurais)<sup>29</sup>. Se o grão amarelo não estivesse presente no mercado, os consumidores teriam poucas senão nenhuma alternativas para consumir a farinha branca com farelo como seu bem alimentar básico. Na situação actual, com tanto grão amarelo no mercado, a farinha amarela com farelo retirou a farinha branca com farelo como principal bem alimentar básico das famílias pobres. Visto desta perspectiva, o milho amarelo na forma de farinha com farelo só pode ser visto como um substituto para o milho branco entre os consumidores, e por conseguinte um competidor do milho branco localmente produzido.

A presença do milho amarelo tem trazido grandes benefícios para os consumidores, especialmente os mais pobres. Ao prover uma opção ainda mais barata que a farinha branca com farelo, o rendimento real daqueles que escolhem a farinha amarela com farelo para o consumo tem aumentado. Eliminar esta opção não estaria no interesse destes consumidores. Assim, a questão não é se o milho amarelo deve ser disponível ou não, mas pelo contrário, em que volumes e a que custo.

### 3 Quão efectiva é a Integração dos Mercados e a Transmissão dos Preços nos Mercados Alimentares de Moçambique?

Análises anteriores de preços de mercado dão razão para acreditar que os níveis de integração de mercados e transmissão de preços podem ser diferentes para o sul do país comparados com o centro e o norte (Tschirley e Varela 1993). Deste modo, a análise que se segue é feita separadamente para cada uma. As províncias do sul são as de Maputo, Gaza, e Inhambane. As províncias centrais são Sofala, Manica e Zambézia, enquanto às do Norte são Nampula e Cabo Delgado.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Sabemos que a farinha de milho branca com farelo (chamada *mugaywa*) é comumente consumida nas áreas rurais do Zimbabwe.

<sup>30</sup> A análise que se segue utiliza dados do MOA/MSU SIMA. O SIMA não opera em Tete e Niassa, por isso estas províncias não são consideradas na análise. Manica e Sofala são considerados somente na análise de integração de mercados. Ainda que o SIMA opere nestas províncias, a cobertura ao nível de distrito tem fornecido observações insuficientes dos preços ao nível do produtor que permitam uma análise frutífera sobre transmissão de preços.

**Províncias do Sul:** Análises anteriores têm demonstrado que os mercados do sul mostram sinais crescentes de uma integração espacial efectiva ao nível retalhista (MOA/MSU Equipa de Pesquisa, 1993, Tschirley e Varela 1993) Esta integração é o resultado dos fluxos substanciais de troca em resposta aos diferenciais de preço, consequência da acção de ambos, armazenistas do sector formal e comerciantes informais. Nem todos os mercados na região estão bem integrados. Entre aqueles sob monitoria do SIMA, os movimentos dos preços em Vilanculos são relativamente independentes de Maputo e outros mercados do sul. Isto é o que seria de esperar, porque a má qualidade das estradas entre a cidade de Inhambane e Vilanculos torna o comércio mais difícil. Existem sem dúvida outros mercados na região que estão relativamente desligados de Maputo por causa das condições péssimas das estradas. Não obstante, o sistema rodoviário está sendo rapidamente melhorado, e a experiência anterior mostra que a integração do mercado continuará se consolidando a medida que isso acontece. Assim, o pressuposto de integração espacial da secção anterior parece apropriado. Enquanto muitos dos pequenos mercados podem não estar propriamente bem integrados, os mercados principais estão e espera-se que outros mercados o façam. Isto implica que qualquer efeito da chegada de ajuda alimentar no preço a retalho em Maputo e de se esperar que seja sentido dentro de um curto período de tempo (provavelmente menos que uma semana) ao nível de retalho em muitas áreas de Gaza e Inhambane.

Será que o sistema de comercialização nestas províncias transmitirá depois este efeito no preço até ao nível produtor? Estarão os mercados tão bem integrados através dos níveis do sistema como o estão espacialmente? Limitações nos dados impedem uma resposta conclusiva a esta questão neste momento. A evidência disponível, contudo, mostra que a transmissão de preço do nível retalhista ao produtor nas províncias do sul é variável. Por outras palavras, a transmissão de preços pode ser relativamente forte nalguns períodos e em algumas áreas, mas muito fraca em outros períodos ou outras áreas. As Figuras 3 a 5 mostram os preços ao produtor e a retalho do grão de milho no Chokwé (província de Gaza), Homoine e Massinga (ambos na província de Inhambane), de Janeiro a Setembro de 1993. Cada figura também mostra o preço a retalho em Maputo. Em cada distrito, os preços a retalho mostram alguma tendência de se movimentarem com os preços a retalho em Maputo. Esta tendência é muito forte em Massinga, e menos forte mas ainda aparente em Homoine e em Chokwé. Isto reflecte a integração espacial de mercados retalhista geralmente efectiva na região sul do país. Se a transmissão de preço do nível retalhista ao produtor fosse também forte, poder-se-ia esperar que os preços ao produtor do distrito seguissem um padrão similar àquele dos preços a retalho do distrito, ainda que sempre a um nível mais baixo. Este padrão é muito aparente em Massinga. Quando os preços a retalho em Maputo e Massinga eram muito altos antes da colheita, os preços ao produtor eram também muito altos. À medida que os preços a retalho caíam, também o faziam os preços ao produtor (ainda que mais rapidamente), e os três depois estabilizaram-se por volta de fins de Março. O padrão em Chokwe é também aparente, ainda que menos forte. Os preços ao produtor subiram à volta de 1 000 Mt/kg antes da colheita, quando os preços a retalho também eram altos. À medida que os preços a retalho caíam, também o faziam os preços ao produtor. Deste modo, a transmissão de preço em Massinga e Chokwé parece ter sido boa durante este período e a transmissão de preço parece ter sido muito fraca em Homoine. Isto é melhor ilustrado pelos baixíssimos preços ao produtor mesmo quando os preços a retalho eram altos em Fevereiro.

Em geral, a evidência disponível dá razão para esperar que a transmissão de preço continuará a consolidar-se na área sul do país. A integração espacial dos mercados nesta região fez progressos muito rápidos logo que as restrições de movimento e controle de preços foram eliminados. A transmissão de preços tem seguido, ainda que a ritmos lentos, com a entrada no sistema de comerciantes ao nível produtor para competir com lojistas que existiam (muitos dos quais gozaram anteriormente de uma posição monopolista). Com a paz, entradas adicionais de comerciantes ao nível produtor, melhor capitalização dos comerciantes existentes e o crescente conhecimento e percepção entre os comerciantes do sistema no qual eles operam, a transmissão de preço do nível retalhista ao produtor deve tornar-se mais efectiva. Como resultado, as implicações da análise estática dos efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo sobre os preços ao produtor de milho branco largamente se mantêm válidas. A ajuda alimentar de milho amarelo pode ter efeitos muito fortes sobre os preços ao produtor do milho branco reduzindo a dimensão do mercado principal de "exportação" disponível (Maputo) as províncias do sul.

**Províncias Centrais** A falta de dados suficientes sobre os preços ao produtor impede uma análise da transmissão de preços nesta região. Dados do nível retalhista da Beira, Manica e Chimoio, contudo, indicam que a integração do mercado parece ser relativamente forte, pelos menos ao longo do corredor da Beira. Isto é de se esperar, dado que esta área tem sido por alguns anos mesmo antes do acórdio de paz relativamente segura de viajar, e a estrada principal tem sido mantida. A Figura 6 demonstra que os preços a retalho do milho em Manica e Chimoio têm seguido padrões muito similares, sendo muito altos de Janeiro a Março. Depois decaindo até Maio e mantendo-se baixos desde então. Beira tem mostrado maior variabilidade, mas tem seguido o mesmo padrão geral. Muito interessante, é a margem bruta entre os mercados internos e a Beira que tem sido estável e muito baixa durante as últimas sete semanas do período analisado. Os preços na Beira durante Agosto e Setembro estiveram 27% acima dos de Manica, e 22% acima dos de Chimoio. Deve ser notado que a integração do mercado fora do corredor pode ser menos forte que dentro do corredor, devido a infra-estruturas pobres e uma curta história de comércio. Actualmente, nem o SIMA nem outra organização qualquer recolhe os preços em cidades fora do corredor, tal que uma análise não é possível.

**Províncias do Norte** Ainda que dados fiáveis sobre as quantidades comercializadas não estejam disponíveis, está claro a partir de observações repetidas e estudos em ambas áreas que os volumes comercializados de milho (o branco e o amarelo juntos) no norte são menores que os volumes no sul. Isto deve-se à presença por alguns anos de grandes volumes de milho amarelo de ajuda alimentar (comercial e de emergência) nos mercados do sul. Também, a concentração de população no sul tem facilitado um comércio activo de arroz, farinha de trigo, açúcar, feijões e outros produtos. O volume comercializado desses produtos no norte tem sido menor. Como resultado, o sistema de comercialização no norte, incluindo o número de comerciantes, e especificamente o número de novos concorrentes no sector informal, é significativamente menos desenvolvido que no sul. Portanto, nem a integração espacial do mercado nem a transmissão de preços têm sido tão fortes nos últimos anos nas províncias do norte como nas do sul. As Figuras 7 e 8 mostram os preços a retalho e ao produtor do grão de milho branco em Ribaué e Monapo, ambos na província de Nampula, acompanhados por preços a retalho da cidade de Nampula. As estradas em cada um destes distritos para Nampula estão abertas e são

Figura 3. Preços de Grão de Milho Branco, Maputo e Chokwe (Jan-Sep 1993)

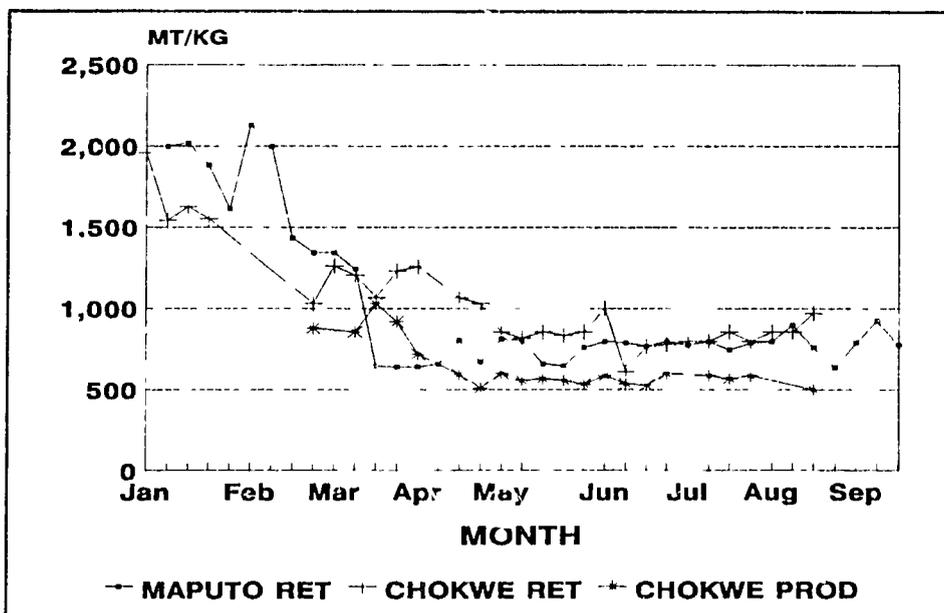


Figura 4. Preços de Grão de Milho Branco, Maputo e Massinga (Jan-Sep 1993)

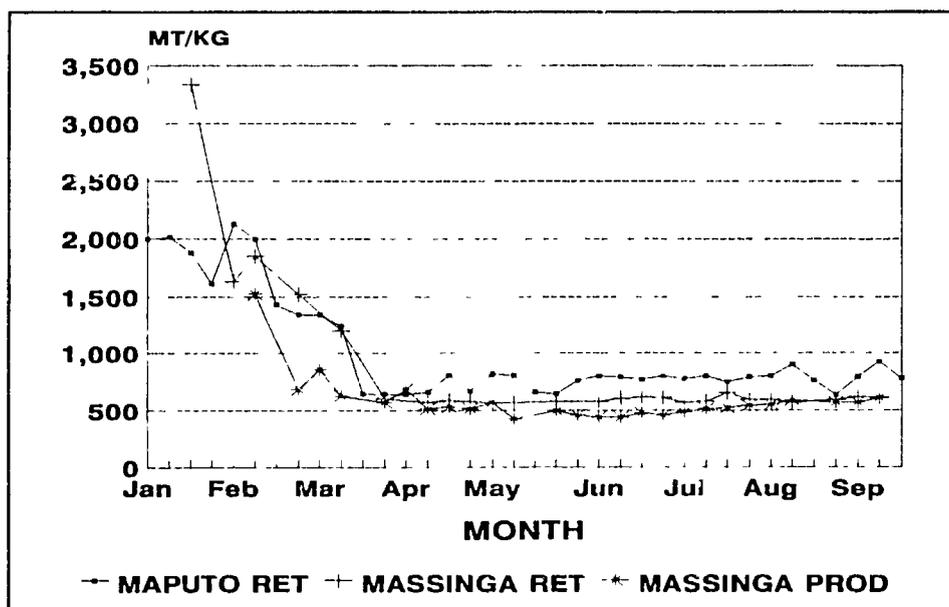
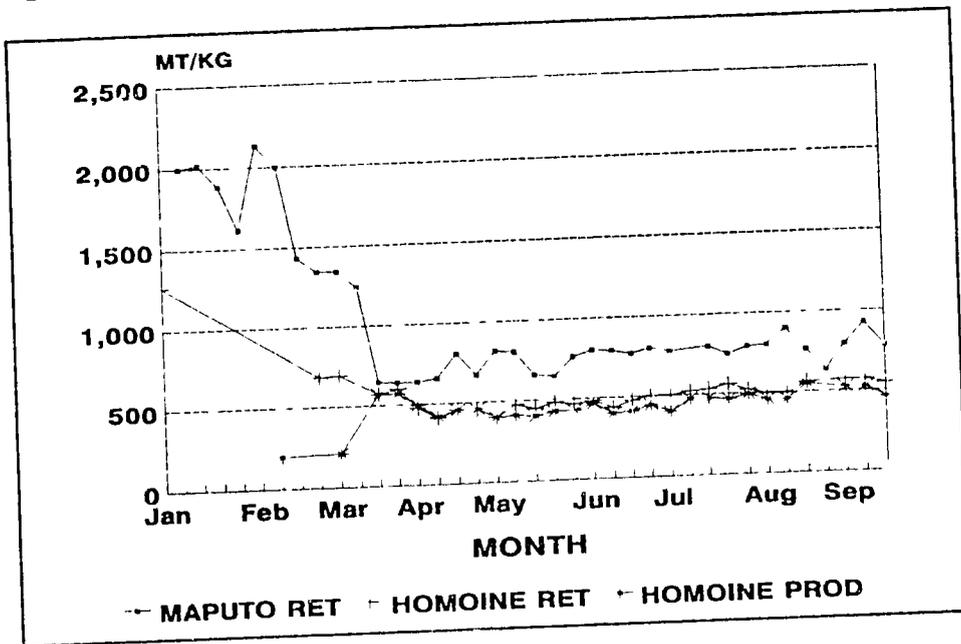


Figura 5 Preços de Grão Branco, Maputo e Homoine (Jan-Sep 1993)



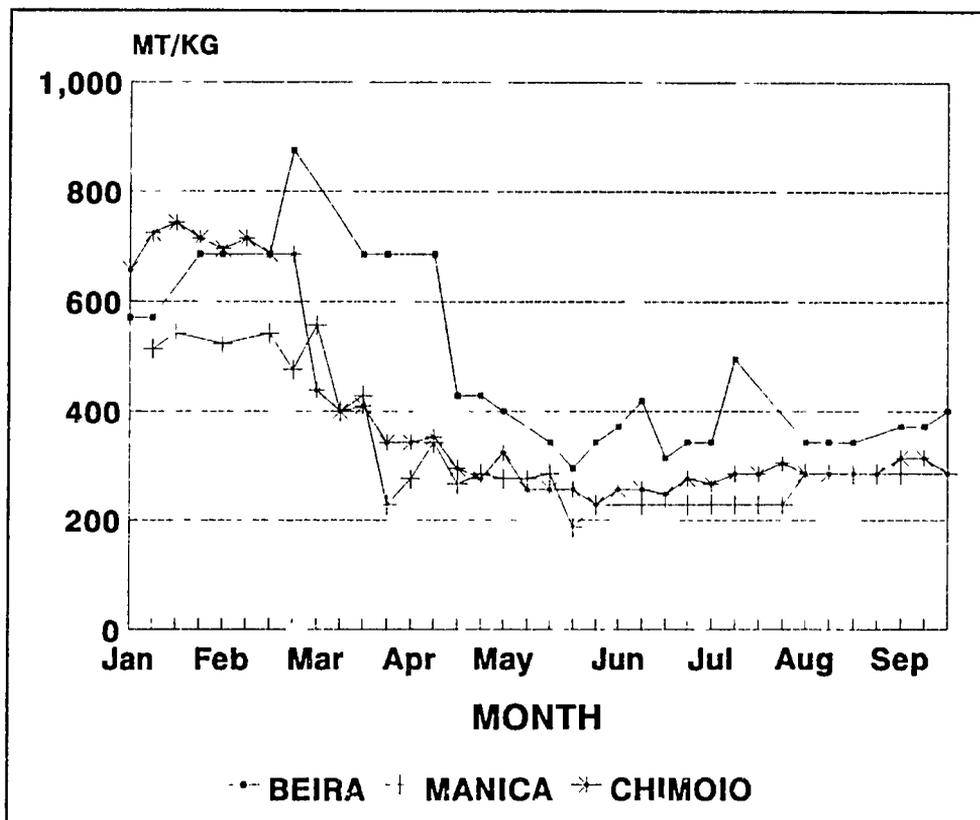
utilizadas pelos comerciantes, sendo complementadas por uma linha férrea usada por produtores e comerciantes do sector informal

A integração espacial do mercado entre Ribaué e Nampula, como está ilustrado pelo movimento relativo dos preços a retalho em cada um dos locais, parece ter melhorado consideravelmente durante esta época de colheita<sup>31</sup>. A começar em princípios de Abril, os preços a retalho em Ribaué seguiram um padrão muito similar àqueles em Nampula. Também como se esperava, os preços em Ribaué, zona de produção estão abaixo dos de Nampula, que é sabido recebe grão de Ribaué, zona de produção. Investigadores do SIMA têm reportado fluxos contínuos de milho entre Ribaué e a cidade de Nampula, de maneira que estão confiantes de que a semelhança de movimento entre os preços nas duas zonas não são simples resultado duma sazonalidade similar de produção sem o actual fluxo de comércio. A integração entre Nampula e Monapo não é tão aparente, com os preços a retalho em Monapo mostrando muito pouca flutuação.

Os preços ao produtor na província de Nampula são muito "rígidos" á volta do preço mínimo oficial. Este padrão é a continuação do que tinha sido observado anteriormente, tanto nos princípios como nos fins de 1990 (veja MOA/MSU Equipa de Pesquisa, 1992a). Devido à falta de suficiente competição nas áreas rurais, o preço mínimo tem sido interpretado como se ele fosse um preço oficialmente fixado, e aos produtores são pagos somente o mínimo. Deve ser notado que este resultado é parcialmente devido ao facto de

<sup>31</sup> Veja Tschirley e Varela (1993) para uma discussão da fraca integração espacial do mercado observada em Ribaué e outros distritos de Nampula até os fins de Abril de 1993

**Figura 6** Preços de Grão de Milho Branco a Retalho na Beira, Manica e Chimoio (Jan-Sep, 1993)



que a informação sobre o preço é recolhida nas lojas rurais. Estes comerciantes, que antes foram compradores oficiais, continuam gozando de uma forte posição em muitas áreas, e muitos aparentemente não viram a necessidade de se ajustar à nova política de preço de mercado. Comerciantes ambulantes, ou comerciantes do sector informal, são conhecidos como aqueles que pagam preços mais em linha com a percepção das condições de oferta e procura. Porém, estes comerciantes são muito poucos e pequenos, e não têm capturado o suficiente do mercado para forçar muitos lojistas rurais a mudarem a seu comportamento. Por conseguinte, informação e dados disponíveis indicam que tem havido muito pouca transmissão de preço do nível de retalho ao produtor na província de Nampula.

Se este padrão continua, a ajuda alimentar no norte poderá ter pouco efeito sobre os incentivos ao produtor, contudo, a continuação deste padrão também implica uma falta de desenvolvimento no sistema de comercialização e a continuação da orientação de subsistência primária entre os pequenos produtores. Claramente, o objectivo é de criar um sistema de comercialização activo e eficiente ao longo do país, no qual pequenos produtores participem activamente. A partir do momento em que isto começa a acontecer, os efeitos da ajuda alimentar sobre os incentivos ao produtor hão-de crescer. **Deste modo, no norte, a debilidade do sistema de comercialização pode neste momento ser uma**

Figura 7. Preços de Grão de Milho Branco, Nampula e Ribaué (Jan-Sep 1993)

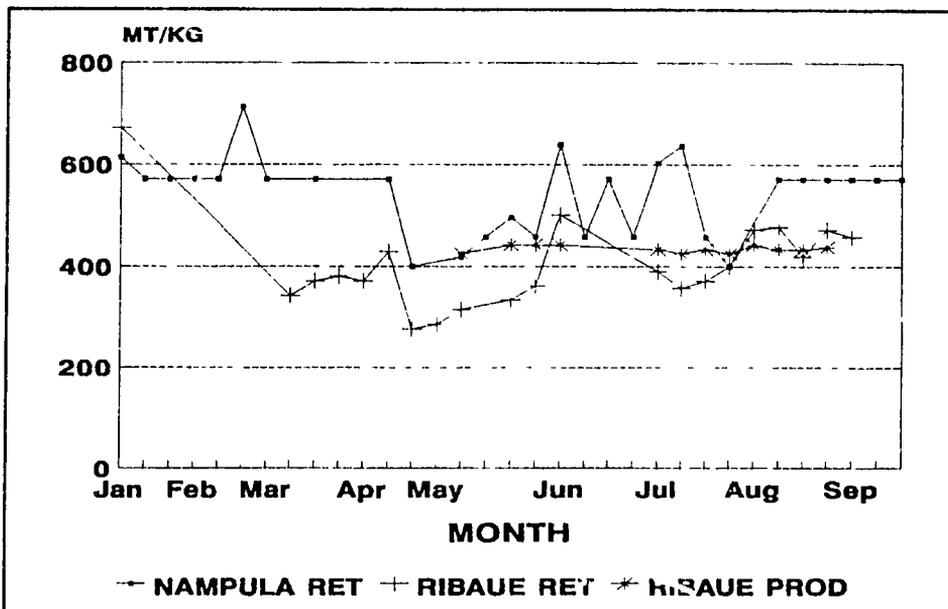
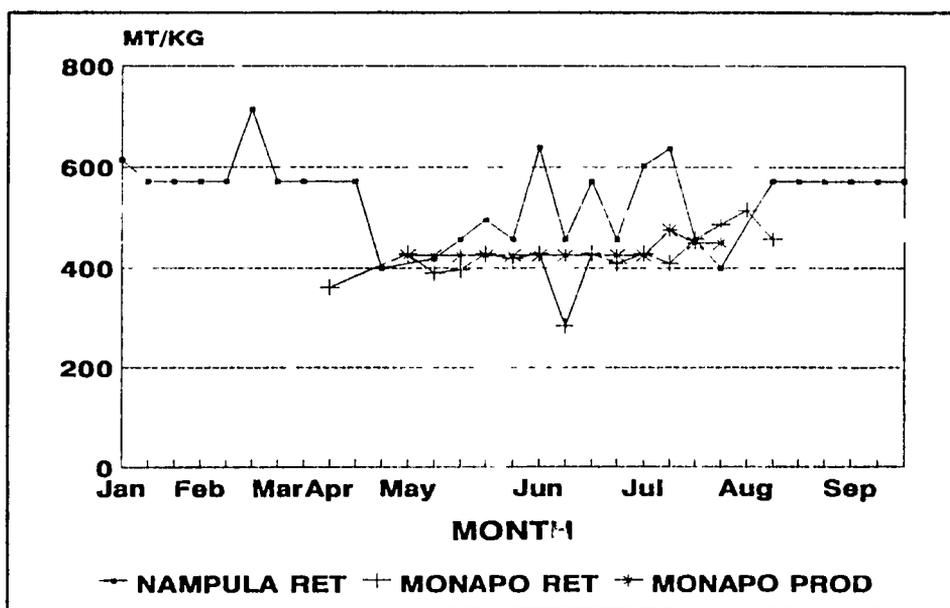


Figura 8. Preços de Grão de Milho Branco, Nampula e Monapo (Jan-Sep 1993)



**maior restrição, para o incremento da produção da machamba e do excedente comercializado, do que a presença da ajuda alimentar. Esforços devem ser direccionados para o melhoramento deste sistema de comercialização, conscientes do efeito crescente que os abastecimentos da ajuda alimentar terão á medida que estes esforços tiverem êxito.**

4. Quão Elásticas são as Ofertas Internacionais de Milho Branco para Moçambique?

Argumentámos nas três secções anteriores que existe razão crescente para acreditar que grandes volumes de ajuda alimentar de milho amarelo chegando às áreas urbanas poderiam ter efeitos negativos no preço ao produtor do milho branco em diferentes zonas do país. A questão final é quais serão os efeitos relativos de qualquer redução de preço sobre as importações do milho branco e a produção doméstica: qual destes absorverá a maior porção de qualquer redução no consumo total de milho branco? Esta questão relaciona-se com a questão do ponto quatro acima citado: a elasticidade de oferta do milho branco das importações e da produção doméstica.

Sugerimos que a oferta de milho branco importado para Moçambique é inelástica. Este argumento é baseado em três observações. Primeiro, o mercado internacional de milho branco é muito reduzido, no sentido de que somente uma proporção pequena da produção total entra no mercado durante qualquer ano (Kingsbury, 1989). A habilidade do país obter toda a oferta que necessita em tal mercado sem afectar significativamente o preço é limitada. Segundo, o volume de comércio nos mercados internacionais de milho branco é instável. Isto deve-se à concentração do volume de comércio que provém da África Austral (acima dos 90%), e da covariância da produção entre os países nesta região (Jayne, et al., 1994). Por exemplo, de 1975 até 1983, a covariância das exportações da África do Sul e Zimbábue, os dois maiores exportadores internacionais de milho branco, foi de 0.63. O coeficiente de variação das exportações da África do Sul foi de 0.47, enquanto que o do Zimbábue foi de 0.49. A seca de 1993 que assolou a África Austral, não obstante muito severa, é somente o último exemplo de desastres climáticos na região que reduzem drasticamente as ofertas para todos os países. Por conseguinte, as ofertas de milho branco tendem a ser escassas ou abundantes em todos os países da região ao mesmo tempo. Estes factores tornam muito difícil para os países utilizar o comércio internacional para suavizar as flutuações da produção doméstica.

Finalmente, o mercado internacional relevante de milho branco para Moçambique é o comércio informal com a Swazilândia e o Zimbábue. Estes mercados apresentam condições especiais que aumentam a inelasticidade da oferta. Moçambique, historicamente, não tem recebido volumes significantes de milho branco de outros países que não o Zimbábue e a Swazilândia (pequenas quantidades chegam periodicamente da África do Sul e possivelmente de outros países da região). A oferta da Swazilândia para Maputo/Matola é provável que seja inelástica por duas razões.<sup>32</sup> Primeiro, o mercado de Maputo/Matola não é "pequeno" em relação ao da Swazilândia. O pressuposto nas análises económicas, de que os países encaram uma oferta infinitamente ou altamente

---

<sup>32</sup> Veja Anexo D para uma discussão mais detalhada sobre mercados na Swazilândia.

elástica em relação ao mercado mundial e por isso são "price-takers" (não tem influência sobre o preço que pagam), baseia-se na ideia de que o mercado na maioria dos países é muito pequeno quando comparado com o mercado mundial. Consequentemente, qualquer mudança na quantidade procurada pelo país tem um efeito insignificante sobre a procura total, e assim sobre o preço, no mercado mundial. Isto, sem dúvida, não é certo para o caso de Maputo/Matola. A população destas cidades é superior à população da Swazilândia. A produção total de milho branco na Swazilândia ronda as 80 000 TM, menos que o consumo total em Maputo/Matola. A Swazilândia tem que importar entre um terço a metade das suas necessidades da África do Sul. Aproximadamente 90% deste milho é processado numa moageira, Swakı Mills, a qual produz ao redor de 40.000 TM de farinha branca sem farelo por ano. Uma frequente observação empírica ao longo dos últimos três anos indica que o produto dominante de milho branco não originário do país é a farinha branca sem farelo *Ligugu* da moageira Swakı. Grão de milho branco da Swazilândia encontra-se com pouca frequência e em pequenas quantidades. A equipa de pesquisa MOA/MSU não tem observado farinha com farelo da Swazilândia em algum mercado de Maputo. A farinha branca sem farelo da África do Sul também aparece com pouca frequência e em volume pequeno. Assim, a oferta de milho branco do mercado mundial para Maputo é basicamente restringida à farinha branca sem farelo da moageira Swakı na Swazilândia. Dado isto, e dado também o tamanho grande de Maputo quando comparado com a Swazilândia, concluímos que a oferta da Swazilândia é inelástica.

A segunda razão de esperar uma oferta inelástica de milho branco para Maputo é que quase todo o comércio conduz-se informalmente. Não são pagas taxas de importação na fronteira e vendas de produtos de milho branco fora da União Aduaneira ("Customs Union", da qual Moçambique não é membro) violam o acordo da Swazilândia com a União. O comércio tal como se faz agora, em pequena escala, é viável para comerciantes e as autoridades estão dispostas a não regulá-la. Se os comerciantes tentassem aumentar bruscamente o volume deste comércio, os custos de transação poderiam também aumentar rapidamente, fazendo com que o comércio se tornasse proibitivo.

Anteriormente, o Zimbábwe abastecia a Beira com farinha branca sem farelo e grão de milho branco. Contudo, estes produtos têm estado completamente ausentes do mercado da Beira desde 1993, devido aos preços altos no Zimbábwe. Grão e farinhas de milho da produção doméstica têm sido os únicos produtos do grão de milho branco no mercado durante este ano.<sup>33</sup> Se os preços relativos mudarem, a farinha branca sem farelo poderia entrar de novo em Moçambique. A razão principal de se esperar que esta oferta seja inelástica é o alto grau de controlo que existe sobre a comercialização, especialmente o comércio fronteiriço no Zimbábwe. Investigações nesse país indicam que o sistema de processamento de milho nesse país - de grande escala e muito centralizado e que tem existido desde antes da independência - apreende quase todo o milho comercializado (Jayne and Rubey, 1993). A farinha branca com farelo é produzida em moagens locais e vendida em mercados rurais, mas estes são pequenos. Também, o SIMA não tem reportado a existência desta farinha com farelo nos mercados da Beira. A farinha sem farelo e o grão de milho que chegam à cidade fazem-lo através de canais informais e

---

<sup>33</sup> Dos dados do SIMA. O SIMA tem distinguido entre milho nacional e importado somente a partir do último ano.

contra a política do Zimbabwe. Embora as autoridades tenham começado a liberalizar o comércio interno, o comércio externo continua controlado.

Em suma, a evidência indica que a oferta de milho branco no mercado mundial para Maputo e Beira é inelástica. Isto fará com que a produção nacional absorva a maior parte de qualquer mudança na procura interna. É provável que esta produção também seja inelástica, devido a uma série de razões, algumas das quais discutidas na próxima secção. Porém, a falta de qualquer controlo legal sobre a produção e comercialização, mais as mudanças associadas ao fim da guerra, sugerem que a resposta da oferta em Moçambique será mais elástica do que na Swazilândia ou Zimbabwe. Se for o caso, então a produção doméstica, não as importações, sentirá a maioria do efeito de qualquer redução da procura interna causada por um aumento nas chegadas de milho amarelo de ajuda alimentar. Sem dúvida, enquanto as infraestruturas e os sistemas de comercialização rurais recuperam depois da guerra, a resposta da oferta chegará a ser mais elástica, de maneira que a produção doméstica será progressivamente mais vulnerável aos preços baixos.

### C Resposta dos Produtores a Mudança de Preços

Para além dos efeitos sobre os preços ao produtor que a ajuda alimentar tem, o nosso interesse fundamental está na influência que esses efeitos sobre preços tem no comportamento do produtor. A simples conclusão de que preços mais altos vão aumentar a produção e beneficiar os produtores, enquanto preços mais baixos reduzirão a produção e prejudicarão os produtores, é certamente verdade a longo prazo. Contudo, a curto e médio prazos a magnitude, e mesmo para alguns grupos de produtores, a direcção, desses efeitos não podem ser dados como certos (Eriksson, 1993, de Janvry, et al., 1992). Por outras palavras, estudos teóricos e empíricos indicam que os produtores podem, sob certas circunstâncias, responder à alta de preços alimentares com baixa produção; sob outras circunstâncias, eles podem nem sequer responder.

Uma revisão completa da literatura e análise da reacção da oferta a mudanças de preço em Moçambique esta para além do âmbito deste relatório. Contudo, dois pontos-chaves devem ser colocados. Primeiro, os produtores podem ser susceptíveis de dar uma resposta de produção negativa ou mesmo muito fraca a preços mais altos se a economia não-agrícola nas áreas rurais é severamente subdesenvolvida. Especificamente, se é muito difícil para os produtores comprarem todos os bens de que necessitam, e se eles têm poucas oportunidades de trabalho fora da machamba, eles poderão reduzir ou não mudar a produção à medida que os preços sobem. Segundo, o efeito imediato do aumento de preço no rendimento real do produtor depende da posição do produtor no mercado. Se o produtor vende mais do produto do que ele ou ela compra (sendo definido como um "vendedor líquido"), um aumento de preço aumentará também o seu rendimento real. Se o produtor não participa no mercado, um aumento do preço não terá efeito no seu rendimento real. Finalmente, se o produtor é um "comprador líquido", comprando mais do bem que ele ou ela vende, um aumento no preço do bem reduzirá o rendimento real.

Uma pesquisa empírica levada a cabo em 1991 nas áreas rurais da província de Nampula, em conjunto com os dados do SIMA, mostra que os bens de consumo foram muito escassos em vários mercados (MOA/MSU Equipa de Pesquisa, 1992b). Esta mesma pesquisa mostra que as oportunidades para trabalho fora da machamba foram muito mais

restritas que em muitos outros países da África Sub-Sahariana. Ambas condições sugerem a possibilidade de uma reacção do produtor muito fraca ou mesmo negativa à alta de preços. Claramente, a principal razão destas condições foi a guerra que continuou a afectar a vida dos agricultores na altura em que a pesquisa foi conduzida. Com o fim da guerra, espera-se que estas condições melhorem, e a reacção dos produtores aos incentivos de preço seja progressivamente positiva. A longo prazo, há poucas razões para duvidar que isto venha a acontecer. Contudo, consideráveis melhorias nas economias rurais de Moçambique requererão vários anos. Durante esse tempo, a reacção dos produtores a melhorias nos incentivos de preço é provável que seja mais fraca do que alguns podem esperar. Deste modo, a prevenção de entrada no país de grão de milho da ajuda alimentar a preços fortemente subsidiados deve ser vista como parte de uma estratégia de longo prazo para reactivar a produção agrícola.

## CAPÍTULO CINCO

### METODOLOGIAS ALTERNATIVAS PARA A PROGRAMAÇÃO DE QUANTIDADES, POLÍTICA DE PREÇOS E DISTRIBUIÇÃO

#### I. Introdução

Moçambique tem demonstrado um compromisso sustido de liberalização da sua economia desde que tomou os primeiros passos nessa direcção em 1985. Eventualmente, o objectivo do país é tornar-se auto-suficiente na satisfação das suas necessidades alimentares. Essencialmente, isto significa garantir uma oferta doméstica suficiente de bens através de uma combinação viável da produção doméstica e das importações comerciais financiadas com divisas geradas pelo país. A liberalização do comércio internacional de víveres básicos seria uma componente chave desse regime.

Claramente, Moçambique está longe desse objectivo neste momento. Como foi referido antes, a ajuda alimentar, tanto a comercial como a de emergência, continuará por muitos anos a ser uma parte significativa da oferta total de alimentos, especialmente no que diz respeito ao milho. Não obstante, este relatório argumentou à partida que a ajuda alimentar pode e deveria ser utilizada para facilitar a transição para uma economia autónoma essencialmente privada, aberta a e fazendo uso efectivo dos mercados internacionais. Isso requer que se entendam as características essenciais de uma tal economia aberta, e o desenho de um programa de ajuda alimentar que seja compatível com ela.

Uma dessas características essenciais é que os preços nos mercados internacionais estão fora do controle dos comerciantes domésticos. Em terminologia económica, diz-se que os preços dos mercados mundiais são "exógenos". Isto implica que comerciantes domésticos têm que aceitar estes preços como dados, e ajustar as quantidades que eles procuram. Se os preços do mercado internacional aumentam, eles procuram menos, se os preços do mercado internacional diminuem, os comerciantes procuram mais. **Os preços determinam as quantidades, não o contrário.** O resultado chave que flui desta característica é que os preços domésticos seguirão os preços mundiais para qualquer produto em que o país participa nos mercados internacionais. Se o país exporta de forma consistente, os preços aproximar-se-ão ao PPE. Se ele importa consistentemente, os preços domésticos mover-se-ão juntamente com o PPI, que é mais alto devido aos custos de transporte e outros. Se o país produz exactamente o suficiente para satisfazer as suas necessidades a um preço de equilíbrio do mercado que está acima da paridade de exportação (impedindo as exportações) mas abaixo da paridade de importação (tornando as importações não atractivas), não participará nos mercados internacionais. Neste caso, os preços domésticos estarão livres de flutuar dentro da faixa definida pela paridades de importação e exportação sem relação com os movimentos do preço internacional. Do médio ao longo prazos, porém, mesmo num país autosuficiente os preços tenderão a seguir os movimentos do preço internacional<sup>34</sup>. Tudo isto depende, claro, da habilidade

---

<sup>34</sup> Se os preços domésticos nessa economia flutuam fora da faixa definida pelos preços das paridades de importação e exportação, o comércio internacional irá ocorrer, forçando assim os preços

dos comerciantes nacionais levarem a cabo um comércio livre nos mercados internacionais

Este modelo, de uma economia essencialmente aberta, para o qual Moçambique caminha, será a base para a avaliação de metodologias alternativas da programação da quantidade, e política de atribuição de preços e distribuição da ajuda alimentar apresentada nas secções seguintes. O objectivo será iniciar agora a criação de uma economia doméstica relacionada ao milho que simule tão próximo quanto possível o tipo de economia que está emergindo no país

## II. Hastas Públicas

Numa hasta pública típica, uma quantidade fixa é oferecida aos participantes, e o licitador que oferece o maior lance recebe o produto. Modificações podem ser introduzidas para permitir que vários participantes partilhem a quantidade. Em ambos casos, a característica essencial da hasta pública é que o preço ajusta-se à quantidade, ao invés do contrário. Isto claramente viola a condição especificada acima, de que as quantidades se ajustam ao preço.

Contudo esta simples visão das hastas públicas não apreende toda a verdade, se os fornecedores a hasta pública são sensíveis a preços esperados. Num cenário onde ambos fornecedores e compradores estão sujeitos às forças de mercado, os fornecedores têm um incentivo para fornecer mais produto se eles esperam que o preço vai ser alto. Por conseguinte, em hastas repetidas, um preço alto numa induziria maior oferta na hasta seguinte, se os fornecedores esperassem que a procura permaneceria activa. Por outras palavras, enquanto a quantidade não é sensível ao preço durante uma única hasta, pode ser sensível em repetidas hastas. Deste modo, as hastas públicas num cenário onde fornecedores são sensíveis ao preço poderia satisfazer o requisito acima.

No contexto da ajuda alimentar comercial, porém, somente os compradores estão num cenário de mercado. Os fornecedores (vendedores) não recebem pagamento algum pelo produto, e o preço a que eles vendem nestes termos não lhes fornece incentivo algum. Por esta razão não há razão para esperar que as quantidades da ajuda alimentar sejam sensíveis aos preços num sistema de hasta pública, ainda que elas sejam repetidas. Além disso, existe razão para esperar que chegadas de ajuda alimentar continuarão sendo irregulares (veja Figura 1 para evidência histórica em Moçambique) ao menos que um sistema seja especificamente elaborado para estabilizá-las. As chegadas irregulares que são insensíveis aos sinais de preço constituem uma receita para preços internos altamente instáveis, como foi demonstrado pelo registo em Moçambique desde 1990. As hastas públicas, portanto, não parecem ser uma opção viável para a atribuição de preços da ajuda alimentar comercial em Moçambique.

---

de volta à taxa

### III. Sistemas de Preços Fixos

Ao contrário da hasta pública, em que o preço é forçado a ajustar-se à quantidade que está sendo oferecida, o conceito subjacente ao tipo de sistemas de preço fixo discutidos nesta secção é que as quantidades ajustar-se-ão ao preço previamente anunciado. Este processo é similar ao que acontece num sistema de importação comercial, visto que os comerciantes são incapazes de afectar o preço do mercado internacional. Eles têm que aceitar este como dado, e ajustar a quantidade que eles compram com base no preço do mercado internacional. Desde que o façam efectivamente, os preços finais dentro do país serão muito similares aos preços de mercado internacional. O principal objectivo de um sistema de preço fixo para a ajuda alimentar comercial em Moçambique é manter os preços domésticos em linha com os preços internacionais, ou com as tendências do preço internacional. **Para que isto aconteça, mecanismos têm que ser desenvolvidos para garantir que a procura pela ajuda alimentar seja satisfeita a qualquer que seja o preço aplicado.** Este é provavelmente o requisito chave do sistema. Se isto for feito com sucesso, resultará numa maior redução da instabilidade dos preços. Isso também melhorará os incentivos para a produção doméstica do milho branco, pois os preços internacionais têm sido de longe mais altos que os preços do consignatário pelo menos nos últimos três anos.

O termo "preço fixo" deve ser esclarecido. Em qualquer sistema económico, alguém ou algum sistema tem que fixar os preços. Num país com comércio internacional livre, isso é feito pelo mercado mundial. Contudo, o mercado de per si não pode fazê-lo para a ajuda alimentar porque esta não é transacionada nos mercados internacionais. Por conseguinte, alguém tem que fixar um preço. As secções seguintes mostram como fazê-lo com a devida atenção aos mercados mundiais.

#### A Política de Preços por Paridade de Importação: Os Prós e Contras do Preço Mundial como guia para Política de Preço Doméstico

Deverão os preços da ajuda alimentar do milho amarelo em Moçambique ser vinculados de forma sistemática aos preços do mercado internacional? Se sim, como devem ser usados os preços mundiais para calcular os preços de venda domésticos? Antes de respondermos a estas questões, deve-se perguntar primeiro "que preços internacionais?" A resposta depende em parte se o país será um exportador ou importador nos mercados mundiais sob condições normais. Um país importador paga o PPI. Um país exportador deve competir nos mercados mundiais relevantes, e deveria portanto utilizar o PPE. Este geralmente é tomado como sendo o preço FOB do mercado competitivo internacional, também ajustado aos custos internos de transporte.

Na decisão sobre que preço de paridade utilizar, deve-se considerar cuidadosamente não só a posição competitiva real do país nos mercados internacionais, mas a sua provável posição a médio e longo prazos. A curto e médio prazos, Moçambique é claramente um importador de milho, de modo que o PPI é mais apropriado. A ideia convencional é que, á medida que a produção doméstica aumentar depois do fim da guerra, o milho branco nacional forçará o milho amarelo para fora do cabaz de consumo nacional, e Moçambique tornar-se-á um exportador de milho branco. Isto requererá que áreas de produção

norte e centro do país abastecem o sul deficitário. Não obstante a realidade pode ser mais complexa. Num contexto de comércio liberalizado em toda a região da África Austral, Moçambique poderia exportar milho branco ao mesmo tempo que importa ambos, milho branco e amarelo. As áreas excedentárias do norte poderiam estar abastecendo o Malawi e possivelmente o sul da Tanzânia, ao mesmo tempo que o sul deficitário continua comprando milho branco da Suazilândia e África do Sul, tal como milho branco nacional do norte e centro e milho amarelo do mercado internacional para complementar o milho branco doméstico das províncias de Gaza e Inhambane. Todavia, parece razoável concluir que, pelo menos para os próximos anos, o PPI será o preço internacional relevante para Moçambique.

Porém isto não responde à questão de porquê os preços internacionais devem, em primeiro lugar, ser usados como guia. Mellor (p. 288) afirma que "idealmente, os preços internacionais reflectem os equilíbrios globais da oferta e procura relevante e por isso servem como uma base para a determinação da vantagem comparativa para a agricultura em cada país". Uma observação mais pragmática é que quase que cada um dos países precisa alguma vez de utilizar os mercados internacionais, quer para colocar os seus excedentes quer para cobrir déficits. Se os preços domésticos são de longe removidos dos preços internacionais quando surge esta necessidade, o custo da utilização dos mercados internacionais pode ser extremamente alto. De facto é provável que o custo seja alto. Preços domésticos muito altos tenderão a criar excedentes, que terão que ser subsidiados para serem colocados nos mercados internacionais, do mesmo modo, preços domésticos muito baixos conduzem ao déficit, e se as importações são usadas para manter os preços baixos, eles também terão de ser subsidiados.

Apesar disso, um argumento plausível contra a utilização do preço internacional como guia na política de preço doméstico afirma que o nível deste preço é pressionado para baixo pelos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, e o seu movimento é influenciado pelo que são muitas vezes decisões políticas nesses mesmos países. Por esta razão, o argumento implica que nem os níveis do preço mundial nem os seus movimentos são indicadores viáveis para a política de preços domésticos. Este argumento é mais efectivo contra o raciocínio da vantagem comparativa de Mellor do que é contra a consideração mais pragmática que a ele se seguiu.

Além disso, mesmo assumindo que Moçambique decidisse usar os preços mundiais, de alguma forma, como padrão para a política de preços domésticos, deveria confrontar-se com algumas dificuldades na aplicação desses preços. Uma dificuldade é que os preços mundiais poderão ser mais instáveis do que muitos países estão dispostos a aceitar. Por conseguinte, muitos procuram isolar os seus mercados domésticos de uma ou de outra forma das flutuações do preço mundial. Além disso, um país que utiliza os preços mundiais como guia, geralmente deseja programar a sua produção doméstica com base nas tendências de longo prazo, ou pelo menos de médio prazo desses preços. Dois problemas emergem da tentativa de estimar estas tendências. Primeiro, as flutuações de curto prazo nos preços mundiais muitas vezes não reflectem estas tendências, e poderiam quebrar indevidamente as decisões de sementeira dos produtores locais. Isto reforça o desejo de não transferir todas as flutuações do mercado internacional para os mercados domésticos. Segundo, os subsídios agrícolas nos países desenvolvidos poderão igualmente

fazer com que os níveis de preço subestimem os verdadeiros preços de equilíbrio de mercado

Uma última dificuldade na utilização dos preços internacionais como padrão envolve as taxas de câmbios. Para que os preços internacionais expressos em moeda nacional reflectam exactamente o custo de oportunidade do país de produzir em vez de importar a mercadoria, eles devem ser convertidos usando o que os economistas chamam de taxa de câmbio "real". Esta taxa muitas vezes difere de ambas as taxas tanto da oficial como da do mercado, e é muito difícil de calcular.

A discussão tornou claro que a utilização dos preços internacionais como padrão para a política de preços domésticos não é inteiramente directa e de fácil compreensão. Dados os argumentos a favor e contra a sua utilização, bem como as dificuldades práticas para a sua aplicação, a conclusão mais equilibrada parece ser que "o preço internacional é... um indicador aproximado que nem pode ser rigidamente seguido nem completamente abandonado nas políticas nacionais de preços" (Mellor, p. 62). Partindo de uma aplicação rígida dos preços internacionais, a eliminação das suas flutuações é mais facilmente justificada, ainda que os melhores meios desta eliminação não sejam auto-evidentes. O afastamento dos níveis do preço internacional de médio e longo prazos é mais problemático. Se um país como Moçambique escolhe manter os preços domésticos do milho abaixo dos preços internacionais, isto deveria ser por razões específicas e bem analisadas, e provavelmente com o objectivo final de eliminar a diferença.

#### B Que Preço de Paridade de Importação?

Tendo aceite o princípio de que o PPI é um indicador útil para política de preços em Moçambique, coloca-se a questão de que PPI aplicar. Existem duas opções básicas: utilizar o preço do mercado internacional vigente à altura da retirada do navio do porto, mesmo que este preço seja excepcionalmente alto ou baixo, ou utilizar os preços do mercado internacional anteriores para calcular uma tendência (mais estável) nos preços internacionais e aplicá-la. Em ambos os casos, deve decidir-se como converter o preço do dólar para a moeda local. Nesta secção, vamos extrair algumas lições para Moçambique a partir de três metodologias de fixação do PPI.

- a. Uma metodologia de "preço médio" em que o preço em dólar varia para cada navio, sendo igual a média de algum número fixo de preços internacionais históricos (chamado uma "média móvel"),
- b. Uma metodologia de "preço escalonado" em que o preço do dólar é fixo para todo o ano de comercialização (Março-Fevereiro), com base na série de médias móveis,
- c. Uma metodologia de "preço de mercado" em que o preço do dólar é igual ao preço corrente no mercado internacional (sem tomar a média) três meses antes da data esperada de chegada do navio.

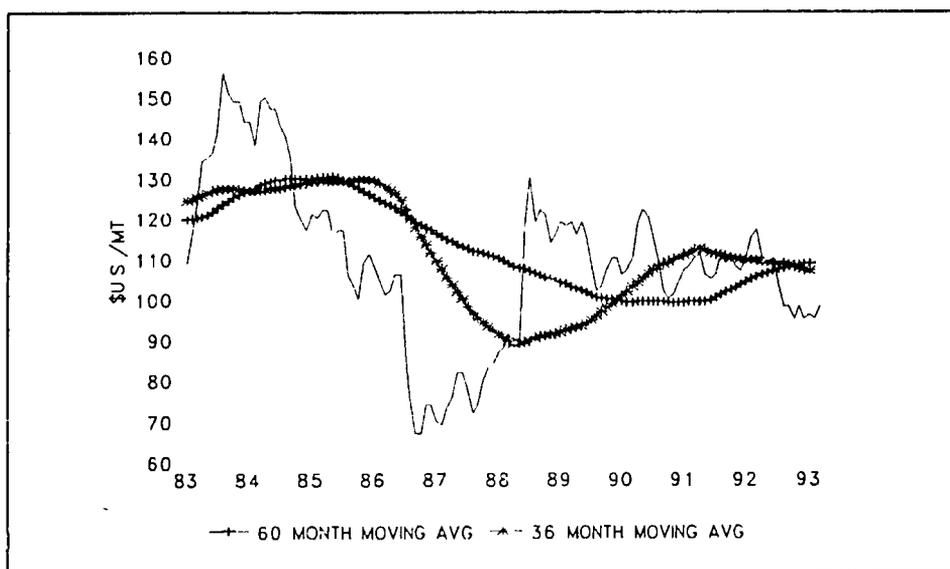
Nas três metodologias, o preço do dólar é convertido para Meticals usando a taxa de câmbios de mercado. Repare que todos os preços são FOB, nos portos do golfo dos

**E.U.A. Os PPI ao nível do consignatário poderão ser aproximadamente \$50 a \$60 mais altos, por causa dos custos portuários e de transporte.**

## 1 O Método de Preço Médio

Este método utiliza uma "média móvel" de preços internacionais históricos para eliminar as flutuações de curtíssimo prazo ao mesmo tempo que segue as tendências do preço internacional. Uma média deste tipo é baseada num número fixo de observações (por ex., 60 ou 36 meses) e é actualizada em cada período: o último preço é acrescentado, o preço inicial retirado, e a média recalculada. A média móvel pode ser calculada com qualquer frequência de dados, mas para fins de política de preços, são comumente usados dados mensais. A Figura 9 mostra duas médias móveis mensais, de 36 e 60 meses, junto com os preços correntes do golfo dos E U A do grão de milho amarelo entre 1983 e 1993. Cada média móvel é movida adiante três meses, tendo em mente a ideia de que os doadores poderão querer anunciar o preço aos consignatários com três meses de antecedência. Por exemplo, a média móvel de 60 meses para Janeiro de 1993 é igual a

**Figura 9** Médias móveis e preços correntes do mercado mundial de grão de milho amarelo, 1983-1993



média dos preços dos 60 meses até Setembro de 1992 (\$100,97). Isto significa que em Outubro de 1992 (o mais cedo com que o dado de Setembro pode ser integrado na média móvel), os doadores poderiam ter anunciado o preço ao consignatário que entraria em vigor três meses depois, em Janeiro de 1993.

Note que a média móvel segue os movimentos dos preços internacionais, mas com muito menos flutuação. Note também que a média móvel de 60 meses é mais estável que a de 36 meses. Portanto, uma média móvel é uma forma potencialmente atractiva para estabilizar os preços de importação ao mesmo tempo que se mantém uma relação

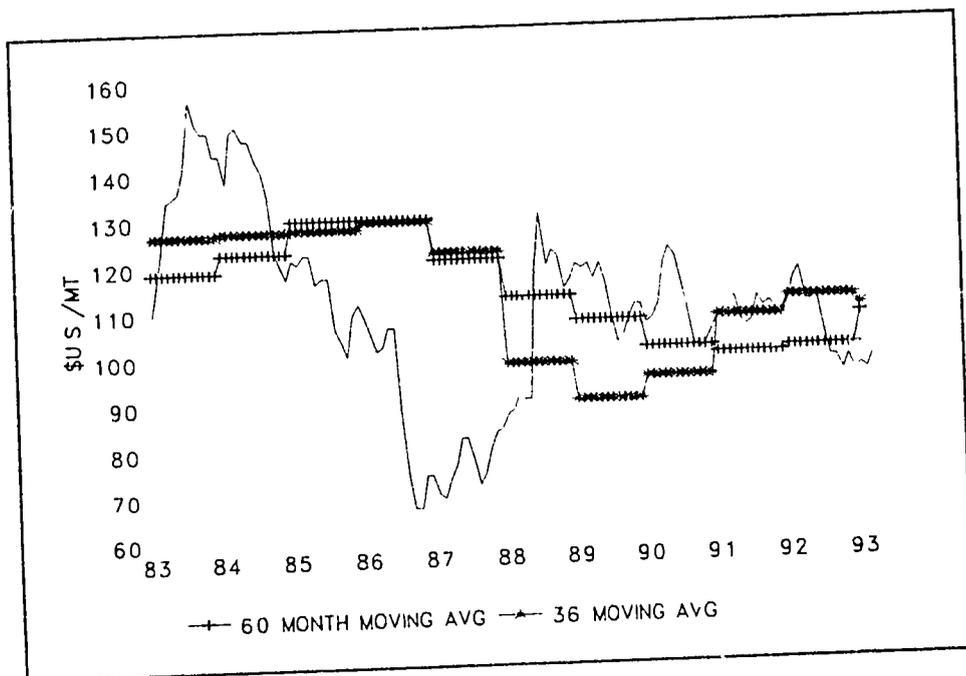
sistemática entre o que os importadores (ou consignatários) pagam e os preços internacionais correntes.

## 2 O Metodo do Preço Escalonado

O método de preço médio requer que todos os meses se recalcule a média móvel e que seja anunciado o resultado a todos consignatários. Um método mais simples, que também pode ser mais fácil de operar para os comerciantes, é fixar um único preço em dólar para todo o ano, com base na média móvel, e depois atualizá-lo ao fim de cada ano. Desta forma a série assemelha-se a um conjunto de "fases" no tempo. Existem muitas formas de o fazer, mas os pontos essenciais são a escolha do ano de comercialização apropriado, e depois anunciar, antes da sementeira, o preço em dólares ao consignatário que estará em vigor durante esse ano. O anúncio antes da sementeira pretende ajudar os comerciantes e os produtores a planificar num ambiente de incerteza reduzida.

Na figura 10, são apresentadas duas séries diferentes de preço escalonado, com base em médias móveis de 36 e 60 meses, e o preço corrente do golfo dos E U A. O ano comercial começa em Março com o início da colheita do milho branco, e vai até Fevereiro seguinte. O preço em dólares, fixo ao longo do ano de comercialização, é igual à média móvel até Agosto do ano anterior. Isto significa que quando todos os dados

**Figura 10** Preços escalonados do grão de milho amarelo, baseado na média móvel dos preços passados, 1983-1993



de Agosto ficam disponíveis em Setembro, à volta do período em que a sementeira inicia,

os doadores e o GM podem anunciar o preço em dólares ao consignatário que estará em vigor no mês de Março seguinte até Fevereiro. Isto depois é actualizado todos os anos.

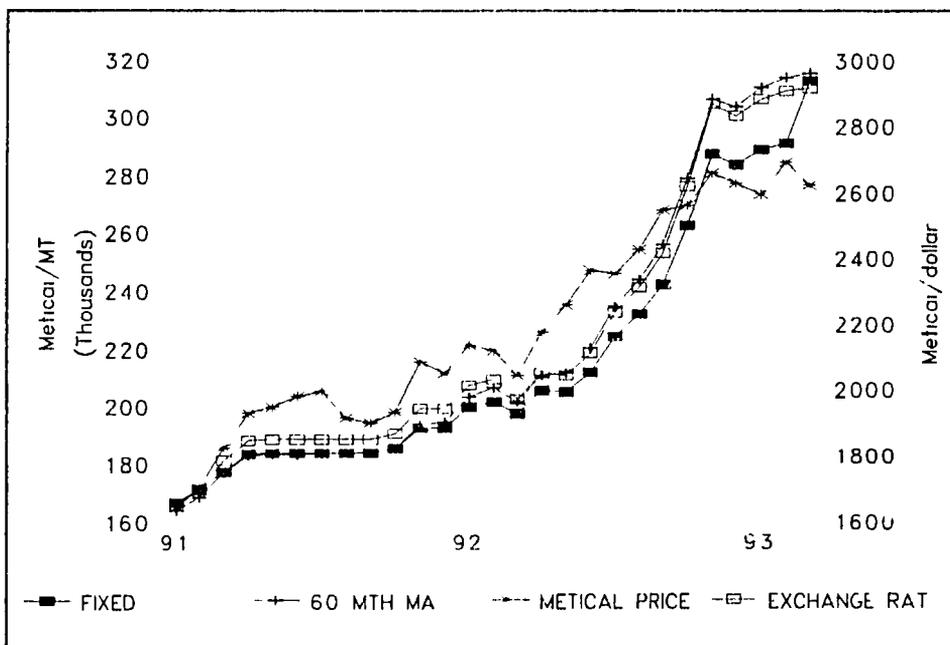
A série de preços por fases mostra características similares aos das médias móveis. Eles seguem os movimentos dos preços internacionais mas são muito mais estáveis. A série com base na média móvel de 36 meses, porém, está sujeita a muito mais alterações de ano para ano. Isto reflecte o facto de que a média móvel de 36 meses é menos estável que a de 60 meses, especialmente durante os períodos de mudanças rápidas nos preços internacionais correntes.

### 3 O Método do Preço de Mercado

Ambos métodos do preço médio e do preço escalonado são apresentados em termos de dólares. Cada um deles estabiliza dramaticamente os preços em dólar enquanto mantém uma relação sistemática entre o preço de venda ao consignatário e os preços internacionais. Ao contrário, o método do preço de mercado utiliza os preços internacionais correntes convertidos em Meticais. Como se comparam estes três métodos uma vez todos convertidos em Meticais? Será que os dois primeiros métodos resultam numa maior estabilidade dos preços em Meticais?

A figura 11 mostra que a resposta, pelo menos no período em análise, é, essencialmente,

**Figura 11** Médio movel de 60 meses, preço escalonado e preço de mercado convertidos a meticais, Janeiro 1991 - Março 1993



"não" Este gráfico tem quatro séries de dados. O preço em Meticais não estabilizado, o

preço escalonado convertido em Meticais, e o preço médio móvel de 60 meses convertido em Meticais. Todos estão representados no eixo vertical à esquerda. A taxa de câmbios metical/dólar está representada no eixo vertical à direita. Repare que a série de preços em Metical não estabilizado mostra maiores flutuações de mês a mês, contudo muda menos desde o princípio até ao fim do período do que o fazem as duas séries estabilizadas. Ao longo de todo o período, é difícil argumentar que alguma das séries estabilizadas em dólares sejam menos variáveis em Meticais que o preço simples em meticais. A razão para isto é que a taxa de câmbios mostra muito mais flutuações durante este período que o fazem os preços internacionais. Por conseguinte, ao longo de todo o período analisado, a estabilização dos preços em dólar remove somente uma pequena porção de toda a variabilidade nos preços em meticais.

Não obstante, é importante notar três sub-períodos no gráfico onde o efeito nos preços em Meticais da estabilização dos preços em dólares difere

**Janeiro de 1991 - Julho de 1991** Durante este período, a taxa de câmbio é muito estável e as duas séries estabilizadas são de facto menos variáveis que o preço simples em Meticais.

**Agosto de 1991 - Agosto de 1992** Este é o período de mudanças rápidas na taxa de câmbios, e por isso os seus movimentos dominam toda a série. As duas séries estabilizadas não são menos variáveis que o preço simples em Meticais durante este período.

**Setembro de 1992 - Março de 1993** Uma vez mais a taxa de câmbios é razoavelmente estável durante este período, e a série da média móvel de 60 meses mostra menos variabilidade do que acontece com o preço simples em meticais. A série de preço escalonado não evolui tão bem como a média móvel durante este período (ela mostra maior variabilidade) porque \*\*cae mesmo durante\*\* uma alteração nos preços em dólar em Março resultando também num salto no preço fixo em Meticais.

O resultado importante desta análise é que uma taxa de câmbios instável elimina muitos senão todos os benefícios da estabilização dos preços em dólares. Se Moçambique continuar a experimentar uma taxa de câmbios altamente instável, parece haver pouca utilidade em seguir uma estratégia de preços que não seja a aplicação do "preço do dia" em dólares convertendo-o em Meticais (quer dizer, o método de preço de mercado). Repare também que mesmo sem qualquer estabilização, os preços internacionais convertidos em Meticais são significativamente mais estáveis que os preços de mercado têm sido em Maputo. A subida de preço mais brusca na Figura 11 é de Março de 1992 até Outubro de 1992 quando os preços FOB em Meticais do milho subiram de aproximadamente 210 MT/kg para 280 MT/kg. Esta é uma subida de 33% em sete meses. Ao contrário, os preços de mercado em Maputo em duas ocasiões quase duplicaram no decurso de apenas três meses. Mudanças durante um mes de 20% ou 25% não tem sido estranhas.

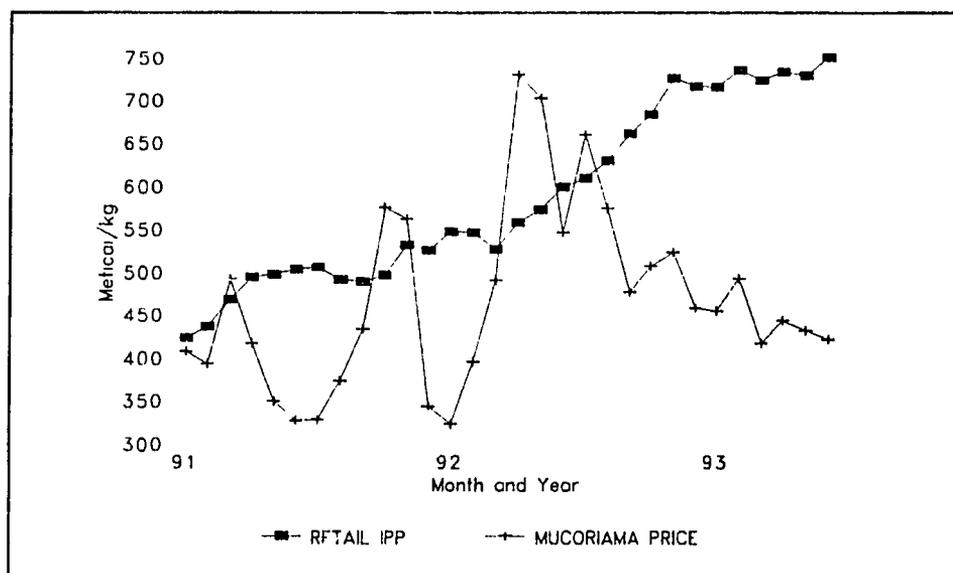
Um método alternativo é estabilizar directamente os preços em Meticais aplicando o método do preço médio ou preço fixo para a série do Metical, ao invés da do dólar. Na prática, isto provavelmente não seria efectivo, pela mesma razão de que a estabilização

dos preços em dólares dá pouca estabilização do Metical. a rápida desvalorização do Metical. A taxa de câmbios muda tão rapidamente (Figura 11), que seria necessário actualizar as séries com alguma frequência (por ex, em cada três meses) utilizando a taxa de câmbios corrente por duas razões. Primeiro, ninguém quereria criar um gap tão grande entre os preços de venda correntes e os PPI. Segundo, a fixação de preços "pan-sazonais" cria desincentivos sérios à armazenagem pelo sector privado, o que é essencial se se pretende que o sistema de comercialização em Moçambique continue melhorando o seu desempenho. Se a taxa de câmbios é frequentemente actualizada, porém, muitos dos benefícios da directa estabilização dos preços em Meticais são perdidos porque muita da sua variabilidade provém da taxa de câmbios.

### C Satisfação da Procura

Um requisito chave do sistema de preço fixo e sempre satisfazer a procura pelo grão de milho ao preço em vigor. Se isto é feito, então os níveis de preço e a sua variabilidade deveriam aproximar-se àqueles em vigor nos mercados internacionais. Isto acontece mais ou menos automaticamente num mercado livre e efectivo, porque os comerciantes são

**Figura 12** IPP a retalho e preços do mercado de Mucoriama, Maputo



movidos por motivos de lucro e decidem em qual dos mercados, doméstico ou internacional, é mais atractivo comprar ou vender e desta forma forçam o preço doméstico a convergir com o preço internacional. A Figura 12 ilustra como os diferentes preços em Maputo seriam sido, a partir de fins de 1990 até à data se este comércio livre tivesse estado em vigor. O PPI a retalho nesta figura é uma aproximação do que poderiam ter sido os preços à retalho sob o método do preço de mercado para o grão de milho amarelo, e com a procura sempre satisfeita. Ela assume que os custos de seguros, portuários e de manuseamento totalizam \$60/ton métrica e que a margem bruta de

comercialização do consignatário ao retalho é 65% (veja Capítulo Quatro, secção III.C 3 para uma discussão das margens "competitivas" de comercialização) Como a figura mostra os preços à retalho poderiam ter sido em média 25% mais altos (587Mt/kg vs 468Mt/kg), mas muito mais estáveis que os preços de mercado correntes, seguindo numa tendência ascendente Também, a recente depressão dos preços do grão de milho amarelo em Maputo devido à excessiva oferta do grão comercial e de emergência nos mercados exagera a diferença entre os preços domésticos normais e os PPI Até fins de 1992, a diferença entre as duas séries foi em média somente 11% (522 Mt/kg Us 471/kg).

Existem três requisitos essenciais se os doadores e o GM pretendem sempre satisfazer a procura aos preços em vigor Primeiro, eles devem desenvolver conjuntamente um sistema para determinar a procura dos consignatários aos preços conhecidos Este sistema deve ser suficientemente flexível para acomodar ambas as necessidades dos doadores para a planificação antecipada das quantidades e as limitações dos consignatários no seu horizonte de planificação exequível Os doadores preferem horizontes mais longos, os consignatários preferem mais curtos, um equilíbrio deve ser encontrado Segundo, o sistema deve ter alguma quantidade de grão em armazém para cobrir os inevitáveis erros entre a procura de grão esperada e a actual Finalmente, os doadores devem tomar a iniciativa para abastecer os consignatários com a informação mais confiável possível relativa às chegadas do grão comercial e de emergência de todas as fontes O seguinte é uma discussão de algumas questões chaves que devem ser consideradas na concepção de tal sistema

#### 1 Determinação da Procura

Questões chaves incluem a) quantos comerciantes inquirir para estimar a procura b) como estruturar o questionário para aumentar a precisão na resposta, c) Com que antecedência inquirir, e d) que incentivos criar dentro do sistema para encorajar respostas precisas, seguidas pela aceitação da quantidade pedida A experiência anterior com o sector privado de distribuição, especialmente a negociação da USAID com um número grande de consignatários, deveria ajudar na resposta a estas questões

O sistema deveria incluir um numero suficiente de comerciantes para assegurar a competição efectiva entre eles na venda do milho Ao mesmo tempo, o número não pode ser exageradamente grande, reconhecido que a colecta dos contravalores pode tornar-se muito mais difícil à medida que o número de consignatários aumenta Isto é uma questão importante, porque se relaciona directamente com o montante de fundos que são gerados para as actividades de desenvolvimento. Dependendo das condições em Maputo, sugerimos que um equilíbrio efectivo poderia ser entre 10 a 20 consignatários <sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Uma questão importante é o mercado geográfico em que cada consignatário tende a operar Por exemplo, os consignatários com moagem, no norte de Maputo, (e.g., Capella, de Sousa) poderão tender a não vender em Maputo, mas numa área à volta da moagem Seria desejável ter um número suficiente de consignatários vendendo em Maputo para garantir uma competição efectiva Do que se sabe acerca dos mercados do sul, isto poderia provavelmente ser suficiente para forçar a competição em muitas áreas a norte da cidade nas províncias de Gaza e Inhambane (veja Capítulo Quatro, secção IV 2 para discussão desta questão)

O inquérito deve se estruturar para maximizar a informação disponível aos potenciais consignatários e assim melhorar a sua resposta sobre a quantidade de grão que estarão interessados em comprar. Uma metodologia seria conduzir um inquérito em duas voltas. Na primeira volta, é enviado a 10 a 20 comerciantes, uma folha com a seguinte informação

- o preço de compra,
- a data de chegada (provavelmente quatro meses depois - veja abaixo),
- os nomes de todos os outros consignatários potenciais incluídos no inquérito;
- stocks correntes e localização física do grão da emergência,
- planos de distribuição do grão de emergência actualmente armazenado (localização e métodos de distribuição),
- localização e tamanho dos projectos de *cash for work*, e
- chegadas de emergência previstas ao longo dos próximos seis meses incluindo áreas propostas de distribuição e armazenagem

É assegurada aos consignatários a confidencialidade das suas respostas, e depois é-lhes pedido para estimarem quanto milho eles desejariam na data de entrega especificada. Poderiam ser-lhes dadas duas semanas para responder, durante as quais eles presumivelmente recolheriam qualquer informação que precisassem para dar uma resposta exacta. Quando as respostas são devolvidas, uma segunda folha é enviada ao mesmo grupo de comerciantes, informando-os da quantidade total pedida pelos consignatários (não as quantidades individuais), actualizando sempre que seja necessário qualquer outra informação enviada na volta, e perguntando-os se gostariam de modificar os seus pedidos iniciais. Poderia ser-lhes dado mais uma vez duas semanas para responder. Esta metodologia poderia facilitar a dificuldade de informação e resultar em melhores estimativas do que seriam numa única volta. Alguma experimentação poderá ser necessária. Contudo, dado que Moçambique estará dependente da ajuda alimentar por muito tempo, parece apropriado que algum tempo e esforço seja dedicado ao desenvolvimento de uma forma efectiva de fazer isto. Todavia, certamente que erros serão cometidos, independentemente do sistema, o que enfatiza a necessidade da existência de um stock regulador (veja abaixo)

Não existe uma única resposta à questão de quão antecipadamente se pode inquirir entre os consignatários com respeito às quantidades desejadas. Um equilíbrio é necessário entre as necessidades dos doadores de planificar com antecedência e a aptidão dos consignatários de o fazer. Seguindo o procedimento de dois passos esboçado acima, uma solução razoável poderia ser conduzir uma primeira volta quatro meses antes da chegada prevista, finalizando a segunda volta um mês depois, ou três meses antes da chegada. Realçamos que um dos determinantes fundamentais da aptidão do consignatário para dar uma resposta razoavelmente exacta relativa à procura três meses depois é informação fiável acerca das chegadas previstas de grão de todas as fontes. Esta importante questão será discutida mais abaixo.

Uma questão final na determinação da procura é "que incentivos criar para encorajar uma resposta acurada pelos consignatários e a aceitação das quantidades pedidas?" Poderá ser necessário criar incentivos com respeito aos mecanismos de pagamento tal que a participação como consignatário seja atractiva para os comerciantes, e depois fazer com

que a participação futura como consignatário dependa da aceitação de toda a quantidade pedida. As taxas de juros, o período de empréstimo, e o montante de pagamento adiantado requerido são mecanismos que podem ser utilizados para atrair e depois manter os comerciantes no programa.

## 2 Stocks Reguladores

Manter um stock de milho para ajudar a estabilizar os preços à volta do PPI é parte importante do sistema comercial de distribuição. Pode-se perguntar porque isto é necessário, já que num cenário de mercado, inteiramente livre, nenhuma instituição pública suportaria tal stock, e os comerciantes teriam que se confrontar, no melhor que pudessem, com a instabilidade do preço doméstico e internacional. Provavelmente a melhor resposta é que os consignatários comprando a ajuda alimentar não estão operando num cenário de mercado completamente livre. Especificamente, os consignatários não são capazes de ir ao mercado a qualquer momento para obter mais grão se eles esperam que o abastecimento corrente vai ser escasso. O programa de ajuda alimentar não é tão flexível. Este facto leva a necessidade de se encontrar uma forma na para cobrir a procura quando ela excede a oferta.

Muita pesquisa ao longo das últimas duas décadas tem demonstrado o custo potencialmente insuportável das reservas de grão utilizadas para a estabilização dos preços (Johnson 1975, Bigman 1985, Pinckney 1988, 1989, Ahmed e Bernard 1989). Esta preocupação não deverá ser ignorada em Moçambique, mas necessita de ser colocada no devido contexto. Não existe razão para que o armazenamento em apoio ao programa de ajuda alimentar seja indevidamente oneroso. Primeiro, um dos maiores custos em muitos esquemas de armazenamento é o juro sobre o capital empatado no grão. Com a colaboração do doador e o GM, isto não precisa de ser um custo importante para o programa de ajuda alimentar. Os doadores não têm capital directamente empatado no grão, porque ele foi doado. O GM, porém, deve depositar os fundos contravalores acordados nas contas bancárias monitorizados pelos doadores. Estes fundos não são gerados até que o produto seja vendido, tal que o grão em armazém significa menos fundos nas contas em qualquer momento. Se os doadores são flexíveis para permitir o pagamento para as contas somente após a venda, então o governo não necessitará de incorrer a custos orçamentais directos para responder a este requisito. O único custo, então, seria o custo de oportunidade de ter fundos de desenvolvimento empatados no grão ao invés de tê-los disponíveis para o financiamento de projectos e outras actividades de desenvolvimento. Este custo indirecto pode ser facilmente suportado, uma vez que o tamanho do stock necessário é relativamente pequeno quando comparado com o fluxo anual do grão comercial através do sistema. Como proporção total dos fundos gerados, o capital empatado no stock é também pequeno.

A razão porque o stock pode ser relativamente pequeno é porque não tem que se destinar a suportar o encargo total da estabilização do preço. As chegadas contínuas de navios com ajuda alimentar implicam que o estoque de reserva necessita apenas de absorver a instabilidade residual criada pela diferença entre a procura actual do consignatário e os volumes chegados. Provavelmente o resultado chave de muitas análises de esquemas de estabilização de preços tem sido que o uso efectivo do comércio exterior pode reduzir drasticamente os custos ao invés da dependência exclusiva nos stocks. Isto é precisamente

o que seria feito em Moçambique, com o "comércio exterior", neste caso entendido como sendo as importações concessionárias (ajuda alimentar)

Se os doadores fizerem um trabalho efectivo de determinar a procura pela ajuda alimentar comercial, o tamanho do stock de reserva pode provavelmente ser pequeno, cerca de 10,000 Toneladas Métricas, ou aproximadamente um mês de consumo em Maputo. O stock poderia ser ainda mais pequeno na Beira. Este deveria ser reciclado para assegurar a qualidade e deverá ser repostado quando atingir níveis baixos. Os mecanismos da regulação de stocks de forma sistemática têm que ser desenvolvidos. Muito embora os custos sejam relativamente baixos, o governo e os doadores devem alcançar um acordo na forma do seu pagamento. Outras questões estão relacionadas com a localização do armazenamento do grão e forma como o governo e os doadores vão garantir a sua segurança. A colaboração entre as partes é essencial se estes detalhes estão para ser desenvolvidos de forma satisfatória.

### 3 Provisão de Informação

Observação do mercado e entrevistas com consignatários e comerciantes do sector informal durante o tempo de existência do Projecto de Segurança Alimentar MOA/MSU têm repetidamente destacado a importância da informação no sistema de comercialização, e os problemas que tem sido criados devido a informação fraca e desigualmente distribuída. Intelizmente a ajuda alimentar tem sido uma das maiores fontes de incerteza. As datas actuais de chegada (DAC) muitas vezes diferem significativamente das datas estimados de chegada (DEC), sendo que muitos comerciantes do sector informal não conhecem sequer as DEC ou os volumes nos barcos que já chegaram, e uns doadores são muitas vezes mal informados das actividades de outros. Se a ajuda alimentar fosse uma pequena porção da oferta total em Moçambique, estes problemas poderiam ser considerados de pouca pressão em relação aos outros. Mas os grandes volumes de ajuda alimentar que o país recebe, e que irá continuar a receber por alguns anos, tornam imperativo que o GM e os doadores colaborem activamente para melhorar a quantidade, qualidade e distribuição da informação dos programas de ajuda alimentar comercial e de emergência. Acima de tudo, esta informação deve estar disponível de forma atempada a todos os comerciantes do sector privado que a desejem, quer sejam rurais ou urbanos, incluindo os consignatários, outros armazenistas, grossistas informais, e lojistas. Esta informação deveria incluir:

1. Chegadas planificadas da ajuda alimentar de emergência e comercial durante o ano seguinte, incluindo a sua alocação regional. Esta informação terá como objectivo permitir aos comerciantes formar expectativas gerais. Deveria estar claro a todos que estes dados estão sujeitos a possíveis mudanças substanciais.
2. As chegadas programadas do grão comercial e de emergência nos próximos três a seis meses. Isto deveria incluir o doador, o produto, a origem, o nome do barco, a DEC, o porto, e a expectativa de preço de venda aos consignatários.
3. Actualizações mensais. Qualquer mudança do programa indicado no ponto 2 deveria ser publicado mensalmente.

4. Posição relativa do barco no porto: quantidade originalmente a bordo, quantidade descarregada até a data (preferivelmente por consignatário), data estimada para a conclusão da descarga, e qualquer outra informação relevante relativa a qualidade e outros aspectos do carregamento
5. Distribuição de ajuda de emergência planificada durante os próximos três a seis meses, por zona geográfica. Esta informação deve incluir volumes canalizados a cada tipo de distribuição (*food for work*, distribuição gratuita) e volumes a serem vendidos

Tanto o jornal como a rádio deveriam ser utilizados para a divulgação desta informação. O jornal por si só irá excluir muitos comerciantes, especialmente aqueles que operam nas zonas rurais, que todavia serão fortemente afectados pelo programa de ajuda alimentar. A rádio por si só é um meio de informação "suave" onde é difícil documentar a informação radiodifundida. A utilização de ambos poderia alcançar quase todos os comerciantes interessados.

## D Quão Rápido Agir

Independentemente da abordagem específica de sistema de preços aplicada, uma decisão chave é quão rapidamente avançar para a paridade de importação. O GM e os doadores devem considerar cuidadosamente tanto a equidade social e a viabilidade de uma movimentação rápida em direcção aos níveis de preços internacionais.

### 1 Equidade

A Figura 12 e a discussão das margens competitivas na secção C 3 do Capítulo Quatro ilustram de forma dramática as implicações da equidade social para os consumidores, resultante de tal adopção de política. A discussão no Capítulo Quatro mostrou que os preços a retalho em Setembro de 1993 seriam provavelmente próximos de 1,000 MT/kg se aos consignatários fosse cobrado um PPI e a sua procura pelo grão fosse satisfeita. Isto representa mais que o dobro dos preços correntes no mercado. A Figura 12 mostra que esta larga diferença entre os preços PPI e domésticos correntes tem existido e crescido substancialmente por algum tempo.

A movimentação rápida a um regime de paridade de importação poderia impôr um sério sofrimento aos consumidores com rendimentos mais baixos no país, especialmente nos grandes centros urbanos. Sahn e Desai estimam que os 20% dos consumidores mais pobres de Maputo atribuem 15% do total das suas despesas ao grão e farinhas de milho amarelo. As elasticidades de preço são provavelmente muito baixas, como é típico para os alimentos básicos em países pobres. Se nós assumimos uma elasticidade de preço de 0.30, então a duplicação dos preços reais irá decrescer os rendimentos reais (poder de compra) dos 20% das famílias mais pobres por 6%<sup>36 37</sup>. Esta é uma séria redução.

---

<sup>36</sup> A elasticidade-preço do milho amarelo de 0.30 significa que, se preços aumentam 1%, a quantidade realmente comprada decresce somente 0.3%. Isto é uma elasticidade típica para um bem alimentar básico num país pobre.

tomando em conta os seus rendimentos reais já muito baixos. Estas famílias são também as que menos provavelmente tem poupanças para aplicá-las até o ajustamento dos rendimentos, também são as menos prováveis de serem capazes de utilizar o crédito para suavizar o seu consumo. Em suma, o custo de um ajustamento imediato aos preços internacionais pareceria ser excessivamente grande para estes consumidores. O problema corrente dos preços insustentavelmente baixos levou alguns meses a desenvolver. Uma transição bem desenhada de alguns meses em direcção aos níveis de preços mais realistas pareceria pois mais apropriado.

Essa transição poderia ser desenhada ao mesmo tempo que se tomam em consideração questões de equidade social do produtor e não só do consumidor. O desejo de evitar desincentivos na produção está no coração do movimento em direcção ao sistema de PPI. Uma opção que poderia equilibrar os interesses do produtor e do consumidor é anunciar nos princípios de Outubro de 1993, que a movimentação a paridade de importação será faseada de tal modo que os preços ao consignatário estarão a este nível nos princípios da próxima colheita de milho em Março de 1994. Isto poderia fornecer sinais claros aos comerciantes da competitividade relativa da produção doméstica versus ajuda alimentar comercial. Deveria fornecer incentivos para alguns deles investirem com maior força na compra da produção doméstica. Anunciar a política alguns meses antes da colheita poderia também melhorar a efectividade de transmissão de preço ao nível do produtor, enquanto os comerciantes se organizam para a compra de largos volumes da produção doméstica.

## 2 Viabilidade

A drástica super-oferta de milho amarelo que se desenvolveu desde finais de 1992 complica significativamente a exequibilidade de mover em direcção ao sistema de PPI. Adicionalmente, os preços e política de preços da Swazilândia e África do Sul, devem ser consideradas muito embora actualmente não representem uma limitante à aplicação do sistema de PPI em Moçambique.

Muitos consignatários têm sido seriamente prejudicados pelos eventos desde fins de 1992. Os preços a retalho do milho amarelo em Maputo desde meados de 1993 têm sido somente cerca de 30% acima dos preços ao consignatário que tinham estado em vigor desde Outubro de 1992. Isto compara-se à melhor estimativa de 65% para uma margem bruta competitiva entre os preços do consignatário e a retalho, sem armazenagem (Capítulo Quatro). Considerando os custos de armazenagem e juros, e a deterioração do produto, está claro que muitos consignatários têm perdido uma grande soma de dinheiro no grão entregue desde fins de 1992<sup>37</sup>. Os preços a retalho em muitas áreas fora de

---

<sup>37</sup> Este cálculo ignora o efeito rendimento da alteração do preço. Também aplica a elasticidade, que realmente aplica-se somente para alterações muito pequenas ("marginais") nos preços, para a duplicação dos preços. Na ausência de um modelo completamente especificado do comportamento da família, porém, o cálculo da uma boa ideia da magnitude do efeito que esta alteração de preço poderia implicar para os consumidores pobres.

<sup>38</sup> Esta afirmação assume que os consignatários pagam o total do contravalor do produto que eles aceitaram. De tal forma que se alguns não o fizessem, as perdas seriam menores.

Maputo tem sido mais baixos que na cidade reflectindo grandes movimentos do grão de emergência para os mercados comerciais através da combinação de desvios e vendas das famílias. A secção V do Capítulo Três analisa a situação corrente dos mercados do milho em mais detalhe.

Os consignatários tem expresso grave preocupação acerca da situação actual. Pode-se imaginar que esta preocupação seria intensificada com uma proposta de duplicação do preço que eles pagam pelo milho amarelo. Além disso, não está claro que os desvios do grão de emergência para os mercados está sob controle. A tabela 1 no início deste relatório mostra que as chegadas previstas para a segunda metade do ano 1993 são somente 57% das chegadas durante a primeira metade do ano. Contudo as chegadas totais de grão de emergência durante 1993 são 39% acima daquelas de 1992 e quase 90% acima das chegadas de qualquer outro ano já registado. Não está claro se o sistema tem sido capaz de absorver este volume extraordinariamente grande de grão. Informação detalhada sobre os stocks comercial e de emergência, e sobre a distribuição de emergência prevista é crítica para uma avaliação mais adequada da situação actual.

Sob circunstâncias normais, os preços da farinha de milho branco da África do Sul e Swazilândia poderiam colocar um tecto no preço que pode ser cobrado aos consignatários para o grão de milho amarelo.<sup>39</sup> Este tecto emergiria à medida que os consumidores mudam rapidamente da farinha de milho amarelo para a farinha de milho branco quando o preço da primeira aumenta. Repare que a análise anterior mostrou que o prémio do preço determinado pelo mercado foi de cerca de 30% para o grão de milho branco sobre o amarelo, quando cada produto estava numa oferta normal. Se o aumento do preço ao consignatário começa a reduzir este prémio, os consumidores escolherão o branco sobre o amarelo, e esta redução na procura pelo milho amarelo será transmitida aos consignatários. Isto começara a reduzir a quantidade de grão de milho amarelo que eles irão aceitar, a procura para o grão amarelo poderia "secar" consideravelmente se os dois preços fossem similares e se os comerciantes pudessem obter volumes suficientes de farinha branca da Swazilândia.

No ambiente actual, contudo, os preços da farinha de milho branco fornecem um amplo espaço para aumentos de preços do grão de milho amarelo em Moçambique (Tabela 4)<sup>40</sup> Com base nos preços de venda na Swazilândia e transporte o custo para os grossistas de Maputo de trazer farinha de milho branco Swazi para Maputo é actualmente mais que 1,300 MT/kg. Com base em margens típicas, isto resultaria num preço á

---

<sup>39</sup> A rigidez deste tecto dependeria da elasticidade da oferta de farinha branca a partir da Swazilândia. Uma oferta bastante elástica implicaria um tecto relativamente fixo. Uma oferta inelástica deixaria maior espaço para aumentar o preço do milho amarelo. Veja Capítulo Quatro, secção III B 4 para uma discussão da provável elasticidade de oferta de farinha branca a partir da Swazilândia.

<sup>40</sup> Existem também razões para acreditar que os preços da farinha de milho branco da Swazilândia e África do Sul poderão raramente, senão jamais, ser suficientemente baixos para dificultarem a fixação do PPIs para o milho amarelo em Moçambique. Veja o Anexo D para uma discussão mais detalhada da política de preços do milho naqueles dois países, e os efeitos no comércio com Moçambique.

**Tabela 4** Preços Regionais de Grão e Farinha de Milho Branco

Produto/Local	Preço/unidade		
	Rand/ton	Dolares/ton (3 3 rand/\$)	Meticals/kg (4,500 meticals/\$)
<b>Grão de Milho Branco</b>			
Preço ao Prod Africa da Sul	417	126	568
Preço ao Prod Moçambique	351	106	478
Preço ao Prod Swâzilândia	540	164	737
Preço ao Prod Zimbabwe	465	141	635
Preço do Maize Board aos moageiros, grão branco AS	545	165	744
Preço Mundial Portos EU Golfo FOB*	347	105	473
Preço Mundial CIF Durban*	495	150	675
Preço Mundial CIF Maputo*	512	155	698
<b>Farinhas Brancas</b>			
Sem farelo de Swâzilândia em Swazi (sacos de 50-kg Rand 53 cada)	1060	342	1,348
Sem farelo de Swâzilândia em Swazi (sacos de 50-kg Rand 49 cada)	980	316	1,244
Sem farelo de Swâzilândia em Maputo (sacos de 50, Rand 49 cada mais 4,000 meticals/saco trans)	1051	339	1,334
Sem farelo da AS em SA (sacos de 50, Rand 40 em Pretoria/Johannesburg)	800	242	1,091
Sem farelo da AS em Maputo, comercio informal (igual ao anterior, mais 100 Rand/ton trans)	900	273	1,227
Sem farelo de AS em Maputo, comercio formal (igual ao anterior, mais 17% imposto)	1036	313	1,413
Com farelo em Bazuca			960
* Preços mundiais são aproximados Preços das farinhas são ao nível grossista			

**Fontes** Maize Board of South Africa, price announcement inemo of June 28, 1993, entrevistas com comerciantes da Africa da Sul e Swâzilândia, assim como preços observados no mercado, SADCC Food Security Monthly Update, 31 May 1993, Harare, Zimbabwe, Comissão Nacional de Salários e Preços, 30 Março 1993  
Rand 3 3 = US \$1, 4,500 meticals = US \$1 1 Lamabili = 1 Rand

retalho de 1,700-1,800 MT/kg, mais que três vezes o preço da farinha de milho amarelo com farelo em Maputo. Evidência histórica indica que a vasta maioria dos consumidores em Maputo não estão dispostos a pagar um prémio tão alto para esta qualidade alta de farinha de milho. De facto, tem havido pouca farinha de milho branco da Swazilândia nos mercados de Maputo durante todo o ano 1993, apesar da produção normal naquele país e da ausência de barreiras conhecidas do comércio informal anteriormente florescente. Este facto é mais plausivamente explicado pela grande diferença nos preços relativos.

Dados disponíveis permitem uma estimação indirecta do prémio do preço que os consumidores em Maputo estariam dispostos a pagar para a farinha branca sem farelo da Swazilândia sobre a farinha amarela com farelo. Lembre do Capítulo Quatro que prémios históricos para o grão branco sobre o grão amarelo (tomados como uma indicação da "preferência pura pela cor") são de 35% a 38%. Também do Capítulo Quatro, a preferência histórica pela farinha amarela sem farelo sobre a farinha amarela com farelo é cerca de 30%. Isto é tomado como uma indicação da "preferência pura pelo processamento". Estes dois números dão um prémio estimado da farinha branca sem farelo sobre a farinha amarela com farelo de 77%.<sup>41</sup> Estimamos anteriormente que a aplicação do PPI ao grão de milho amarelo poderia resultar num preço a retalho de aproximadamente 1,080 MT/kg. Com base na taxa de moagem de 30-50 MT/kg, os preços a retalho da farinha amarela com farelo não passariam 1,100 MT/kg, dando uma diferença de preços de 60% entre a farinha branca sem farelo e a amarela com farelo (1750/1100). Por conseguinte os consumidores de Maputo poderiam em média dispor-se a pagar tanto como 77% mais para a farinha branca sem farelo que para a farinha amarela com farelo, ao mesmo tempo que a valorização da farinha amarela por paridade de importação poderia resultar numa diferença de preço de cerca 60%.

Estes números são todos muito aproximados, mas parecem razoáveis à luz da evidência disponível. Eles sugerem que um movimento em direcção à ao PPI poderia resultar num grande fluxo de farinha de milho branco da Swazilândia para Moçambique, reduzindo desta maneira a procura do grão amarelo. Os números não sugerem uma drástica redução na procura de ajuda alimentar. A conclusão mais equilibrada porém parece ser que neste momento, os preços na Swazilândia não se apresentam como barreira significativa à política de PPI do grão amarelo em Moçambique. A super-oferta actual da farinha de milho e a incerteza continua acerca da distribuição de emergência são as principais barreiras. Em suma, esta análise indica que os doadores deveriam sentir-se a vontade para mover-se em direcção à política de PPI do milho amarelo, mas que eles deveriam fazê-lo com cuidado, e acima de tudo em consultação com os consignatários.

#### IV. Distribuição

Uma vez determinadas as quantidades da ajuda alimentar e os preços aplicados, a forma na qual a ajuda alimentar é distribuída poderá ter efeitos importantes no funcionamento dos mercados. Questões de distribuição são especialmente importantes do lado da emergência.

---

<sup>41</sup> O prémio é igual ao produto dos dois prémios menos 1 0 (1 365)(1 3) - 1 0 = 0,77

## A. A Ajuda Alimentar Comercial

As duas questões chave em Moçambique relativas à distribuição da ajuda alimentar são, nomeadamente, o número apropriado de consignatários para uma dada chegada, e qual a dimensão do stock regulador a manter, quando exista. A questão do número de consignatários foi analisada no Capítulo Quatro, secção III, onde foi concluído que "em média, a oferta ao mercado será menor, e os preços a retalho mais altos, quando existe um monopólio sobre a ajuda alimentar do que quando um número suficiente de consignatários tem acesso a tornar o sistema mais competitivo". Todo o resto igual, preferir-se-ia, por conseguinte, ter um número suficiente de consignatários para assegurar a competição. A questão foi mais adiante analisada no Capítulo Cinco, secção III C. Aqui, foi notado que o desafio é equilibrar o desejo por uma competição efectiva com facilidades de administração, assegurando ao mesmo tempo o reembolso dos contravalores. Concluiu-se que "um efectivo equilíbrio poderia estar entre 10 a 20 consignatários", dependendo do mercado geográfico no qual cada um tende a operar.

A secção II deste Capítulo analisou a questão dos stocks reguladores, porque eles poderiam ser necessários no programa de ajuda alimentar que está sendo proposta, e quando grandes eles precisariam de ser. Esta secção vai procurar de forma breve tratar de três outros detalhes-chaves de um esquema de estocagem: quem deve ter acesso, em que condições deve ser dado esse acesso e qual o preço que lhes deve ser cobrado.

A primeira razão para manter um stock de reserva é para ajudar a estabilizar os preços à volta da paridade de importação. Adicionalmente a esta preocupação com a estabilidade é concebível que preocupações relativas ao poder sobre os mercados ao nível do consignatário possam surgir sob certas circunstâncias. Se bem que a colusão pareça improvável num mercado de cerca de 20 consignatários, os mercados em Moçambique são ainda relativamente subdesenvolvidos e o capital e "know-how" necessário para comércio efectivo não é extensivamente distribuído. O desenho do stock de reserva poderia ser utilizado para endereçar esta preocupação permitindo comerciantes grossistas informais, em adição aos consignatários e outros armazenistas, o acesso ao stock. Ao permitir o acesso ao stock para qualquer um disposto a comprar, a pronto pagamento, pelo menos uma ou duas toneladas métricas por cada vez, grossistas informais poderiam ter algum auxílio na eventualidade de os consignatários serem capazes de coludir e subir o preço que eles cobram. Ao mesmo tempo, é necessário desenhar a política de acesso ao stock de tal maneira que comerciantes que não são consignatários desejem ter acesso somente quando os consignatários estão, de facto, a subir o preço além de níveis competitivos. Para evitar que grandes armazenistas (consignatários ou não) apreendam o stock inteiro, poderá ser necessário limitar as compras totais por qualquer um durante um dado mês, para 100 ou 200 tons métricas.

O preço cobrado aos indivíduos com acesso ao stock de reserva deveria estar acima do preço ao consignatário, por três razões. Primeiro, haverá custos para manter o stock, e estes deverão ser recuperados no preço de venda. Segundo, se o preço ao consignatário fosse aplicado ao produto desta reserva, os consignatários poderiam justamente reclamar que eles teriam dificuldades de movimentar os seus próprios stocks, porque clientes potenciais poderiam comprar da reserva ao invés de comprar aos consignatários. Finalmente, com a reserva pretende-se evitar aumentos indevidos de preços para além da

paridade de importação O stock de reserva não será capaz de evitar desvios relativamente pequenos, e não deverá ser utilizado para este propósito Ao cobrar um preço mais alto para o produto da reserva, este produto incorporar-se-á no esquema somente quando os preços mostram um salto significativo, e a utilização da reserva será por conseguinte mais ou menos limitada ao seu objectivo viável

O preço do grão em reserva poderá ser fixado 15% a 20% acima do preço ao consignatário, ainda que o número final poderá ser negociado com os consignatários. Tal diferença deveria permitir aos consignatários ganhar lucros normais no seu próprio produto sem criar incentivo aos seus clientes para fugir-los e comprar da reserva Ao mesmo tempo, isso traria a reserva a desempenhar o seu papel antes que os aumentos de preço se tornassem severos Finalmente, espera-se que, sob circunstâncias normais e assumindo aproximadamente 15 consignatários para qualquer uma das chegadas (sugerimos 10-20), a competição entre os consignatários manteria lucros aos níveis normais Se estes estão abaixo dos 15-20% do prémio do preço no stock de reserva, os consumidores serão beneficiados

Cobrar um preço 15% a 20% acima dos preços ao consignatário deveria permitir evitar qualquer medida administrativa sobre quando a reserva deveria ser aberta e quando fechada às compras Por outras palavras, a reserva poderia estar sempre aberta, mas com a probabilidade de que os comerciantes poderiam escolher comprar somente quando os preços de mercado tivessem subido substancialmente para além de níveis que os permitam aos armazenistas obter lucros normais Deste modo, o stock deveria ser largamente auto-regulador, e o peso de administrá-lo deveria por conseguinte ser reduzido

## B. A Ajuda Alimentar de Emergência

Há duas formas básicas na qual a ajuda alimentar de emergência poderá afectar os mercados de alimentos A fonte e o tipo de ajuda alimentar a ser distribuída, juntamente com as políticas com elas relacionadas, devem ser determinadas pelos doadores, os países recipientes e as ONGs envolvidas Uma vez obtida a ajuda, o desenho do sistema de entrega às famílias necessitadas deve ser decidido

### 1 A Fontes de Ajuda Alimentar

A fonte apropriada da ajuda alimentar depende dos objectivos do doador, as necessidades do país recipiente, e das ofertas nos vários mercados A ajuda alimentar de milho amarelo dos E U. para Moçambique é do excedente da produção dos E U , enquanto que o PMA e outros tem comprado milho branco no Zimbabwe para entrega em Moçambique. As compras zimbabweanas são um exemplo de "comércio triangular" em que o doador faz compras de ajuda alimentar em dinheiro num país em desenvolvimento com excedentes e expede o produto para um país recipiente Outra alternativa, actualmente sob discussão em Moçambique, é a utilização de compras locais de milho branco das zonas excedentárias (Nampula, por exemplo) para distribuição na mesma área durante a época de fome ou para ser enviada para o sul onde a produção local é insuficiente para as suas necessidades

A motivação por detrás das compras locais é tripla. Primeiro, bens comprados localmente poderão ser preferidos pelos consumidores. Em Moçambique, milho branco é preferido sobre o milho amarelo. Também, compras locais poderão reduzir custos de transporte e de armazenagem. Mais importante, compras locais são vistas como promovendo incentivos ao desenvolvimento para o comércio local, ao mesmo tempo que evitam o desincentivo ao produtor resultante da importação adicional de víveres.

Pesquisa sobre a efectividade-custo das compras locais e das transacções triangulares indica que estas podem ser custo-efectivas, mas não necessariamente. A falta de excedentes de produção regulares de milho branco na região significa que transacções ocorrem irregularmente. Os efeitos sob o ponto de vista do desenvolvimento, resultantes das compras locais e das transacções triangulares são por conseguinte mitigados porque os doadores são provavelmente incapazes de fazer compromissos de compra de longo prazo. Na África Austral, a recente seca fornece uma experiência na covariância do risco de produção nos países por toda a região e a consequente inaptidão para depender das ofertas regionais durante épocas de crise.

Em Moçambique, esforços iniciais de compra local durante Junho e Julho de 1993 não foram bem sucedidos. Os preços a que os comerciantes ofereceram o milho branco foram bem acima do PPI (variando entre \$250 - \$300 por ton métrica, comparada a aproximadamente \$155 por ton métrica que é o PPI para o grão de milho amarelo). Os comerciantes foram incapazes de satisfazer os termos do contracto, tanto em volumes como em preço. Durante a colheita de 1993, A Visão Mundial negociou compras locais na província de Nampula para 4,000 tons métricas, utilizando um anúncio no jornal para o concurso. Surgiram problemas na obtenção das quantidades oferecidas aos preços negociados e dois comerciantes desistiram do processo por não terem podido satisfazer as condições acordadas. Os preços altos também limitaram as tentativas do PMA nas compras locais. Mais recentemente, os preços oferecidos pelos comerciantes tem sido mais baixos e os ONG's tem tido maior sucesso nas tentativas de compras locais.

A presença de ONG's no mercado do milho teve efeitos durante 1993 o que ilustra tanto o potencial como os problemas associados com as compras locais num cenário como o de Moçambique. As expectativas dos comerciantes de que as ONG's poderiam comprar grandes quantidades estimulou-os a comprar e armazenar grão branco que eles não iriam comprar noutras circunstâncias. Durante Agosto de 1993, os comerciantes continuamente se referiam a SOMOL como principal saída para as suas ofertas. Uma das principais actividades da SOMOL foi a venda de grão para as ONG's. Ao mesmo tempo, expectativas diferentes entre comerciantes e as ONG's conduziram a alguma fricção. Como foi dito inicialmente, preços de licitação inicialmente muito altos dos comerciantes fizeram com que as ONG's se recusassem a comprar. Reduções nos preços feitas mais tarde conduziram a vendas, mas os comerciantes entrevistados na cidade de Nampula reclamaram que os preços eram muito baixos, e que eles tinham tido problemas sérios de stocks de milho que não puderam movimentar. Muitos destes problemas eram de se esperar nas etapas iniciais da actividade de compra local num cenário como o de Moçambique, onde a informação é pobre, a estrutura de comercialização é subdesenvolvida, e o sistema está num estado de fluxos de inundações na política e fim da guerra. Não obstante, está claro que compras locais não são uma solução fácil para a preocupação acerca dos efeitos desincentivadores da ajuda alimentar de milho amarelo.

Tais compras podem beneficiar os produtores, comerciantes, ONG's, e recipientes da ajuda alimentar se eles causam uma reacção de oferta do excedente que poderia não sido obtida na ausência da actividade da ONG, e se as expectativas dos comerciantes e ONG's são similares. Em 1993 na provincia de Nampula, a reacção da oferta pareceu ter chegado, mas expectativas conflituosas e condições de mercado instáveis provocaram algumas dificuldades entre as partes

## 2 Sistemas de Distribuição

Com a paz, a política de ajuda alimentar está mudando a seu enfãse de objectivos de emergência aos de desenvolvimento. Comida por trabalho e dinheiro por trabalho são frequentemente citados como meios de utilização da assistência para propósitos de desenvolvimento. Em ambos, os projectos de construção de infraestruturas físicas são muito frequentemente desenhados de modo a empregar mão de obra. Os programas poderão ser visados, administrativamente, com base em critérios do rendimento ou de activos ou ainda através de taxas salariais baixas ou provisão de bens interiores<sup>42</sup>. Com estes programas de utilização da mão de obra, deve haver pelo menos excesso sazonal de oferta de mão de obra e a população alvo deve ser capaz de trabalhar (Clay 1986)

Em Moçambique, os esquemas de comida e dinheiro por trabalho necessitam de ser cuidadosamente desenhados. Muitos refugiados estão regressando às áreas produtivas nas quais uma quantidade de mão de obra vai ser necessaria na preparação da safra. Atrair mão de obra escassa aos projectos de obras públicas em detrimento da produção agrícola poderia ser um erro a longo prazo. Poderá haver excedentes sazonais de mão de obra tal que projectos de obras públicas podem ser programados para evitar conflitos com a produção agrícola. Este assunto merece maior investigação, para melhorar o desenho dos projectos.

Outra questão de particular importância em Moçambique e a resposta dos mercados de alimentos ao aumento da procura. Os projectos de dinheiro por trabalho aumentam a procura por alimentos com o aumento dos rendimentos monetários. Se a oferta de alimento não é elástica, o resultado poderia ser a inflação local (von Braun, Teklu, e Webb, 1991). Nas áreas em que os mercados estão fragmentados devido à ausência de estradas e outros problemas infraestruturais, os mercados de alimentos não funcionam eficientemente e os programas de comida por trabalho serão os mais apropriados. Nas áreas onde os mercados funcionam e o comércio é relativamente competitivo, comida por trabalho prejudica o sector comercial de comercialização enquanto o dinheiro por trabalho promove o desenvolvimento do sistema de comercialização do sector privado, um objectivo chave em Moçambique. Isto requer que os doadores avaliem as necessidades cuidadosamente para entender se a fome é determinada pela falta de recursos da família ou se pelo inaptidão do mercado de oferecer alimentos.

---

<sup>42</sup> Para mais informação relativa a questões, praticas, e experiencias com programas de comida e dinheiro por trabalho, veja Clay (1986) e von Braun, Teklu, and Webb (1991). O último também sumariza a experiencia na Africa com programas de promoção de emprego.

Uma das maiores dificuldades em Moçambique é falta de recursos humanos para a administração dos programas de obras públicas com base em mão de obra, sejam eles de comida ou dinheiro por trabalho. Comida por trabalho requer ainda mais capacidade administrativa que dinheiro por trabalho, mas ambos são intensivos em gestão (Isto é notado por von Braun, Teklu, e Webb 1991, tal como nas conversas com o pessoal do PMA em Maputo). Os aspectos administrativos podem também ser vistos como um dos benefícios indirectos dos programas de comida e dinheiro por trabalho, já que podem facilitar o desenvolvimento da capacidade administrativa local e de conhecimentos de construção para a manutenção das obras públicas. Os objectivos de desenvolvimento de longo prazo podem ser satisfeitos através deste treinamento. Dada a limitada capacidade de investimento do GM, programas baseados em mão de obra que aumentam a capacidade local de manutenção, por exemplo, são importantes para as necessidades de longo prazo em termos de infraestruturas. Para a comunidade doadora, o aumento dos custos de administração apresenta um problema. Os programas podem ser avaliados pelo rácio dos benefícios recebidos sobre os custos totais, e custos de administração altos significam um racionamento relativamente baixo que necessitará de ser justificado.

Um problema adicional é causado pela planificação das necessidades e períodos de tempo longos entre a planificação e a execução de projectos públicos. Enquanto os programas de assistência baseada no trabalho podem contribuir para o desenvolvimento no médio e longo prazos, eles não podem ser utilizados para aliviar de imediato um problema de excesso de oferta ou impedir a fome. Os programas de emergência para a distribuição devem ser desenvolvidos separadamente. Com a sua combinação de populações altamente vulneráveis (refugiados retornados e pessoas internamente deslocadas) e infraestruturas severamente danificadas, os planos de desenvolvimento em Moçambique devem incluir uma variedade de estratégias de curto, médio e longo prazos nas quais a ajuda alimentar joga um papel central.

Assim, não existe uma resposta simples de como distribuir a ajuda alimentar de emergência. Uma variedade de abordagens deve ser utilizada em qualquer situação. Nós sugerimos, porém, que esquemas de dinheiro pelo trabalho deveriam receber significativamente maior ênfase do que têm tido actualmente, especialmente no sul e centro do país. A evidência indica que muitas áreas da região do sul e centro estão efectivamente integradas num sistema de comercialização, com fluxos de comércio de excedentes para as áreas deficitárias, e que esta integração é provável que continue a melhorar. No norte, existe evidência de a integração, ainda que fraca, estar emergindo. Pode-se, por conseguinte, confiar cada vez mais no mercado como um meio efectivo para a distribuição da ajuda alimentar aos necessitados. O desafio será pôr dinheiro nas mãos daqueles que não têm uma procura efectiva suficiente. A evidência também indica que comida pelo trabalho e a distribuição gratuita tem tido efeitos negativos sérios sobre os mercados do centro, provocando a queda dos preços ao mesmo tempo que eles reduzem a procura de mercado (pois, compradores potenciais receberam comida quer gratuita quer pelo trabalho). Nada disto quer dizer que uma distribuição gratuita e comida pelo trabalho bem direccionadas não tenham um papel a desempenhar em Moçambique. Quer dizer sim que é necessário direccionar melhor a ajuda, que as quantidades distribuídas nestas formas necessitam de ser reduzidas, e que uma proporção significativamente grande dos esforços de emergência necessitam de ser dedicadas ao dinheiro pelo trabalho.

Os programas de dinheiro por trabalho levantam duas questões importantes para além daquelas já discutidas: como eles serão financiados, e os seus efeitos sobre o programa de ajuda alimentar comercial. Os doadores podem não estar dispostos a financiar directamente o programa de dinheiro por trabalho. Pelo contrário, o financiamento pode requerer a monetização (venda no mercado) do grão que era inicialmente destinado à distribuição de emergência. Os candidatos mais prováveis para esta monetização são as ONG's. É fundamental que o preço cobrado por estas organizações seja comparável àquele cobrado para o grão vendido directamente ao programa de ajuda alimentar comercial. Se o preço do grão de emergência monetizado estiver significativamente abaixo do grão comercial, os volumes potencialmente grandes que poderiam ser monetizadas impedirão os efeitos positivos de um esquema de PPI sobre os incentivos para a produção doméstica de milho branco.

A monetização da ajuda alimentar de emergência requererá provavelmente que menos ajuda alimentar comercial seja vendida nos mercados, por três razões. Primeiro, nem toda a receita da monetização será entregue aos recipientes, porque programas de dinheiro por trabalho envolvem custos administrativos e materiais. Segundo, os recipientes não dispenderão todo o dinheiro que eles recebem comprando milho amarelo e derivados. Em termos económicos, a elasticidade-renda de procura para o grão de milho amarelo, enquanto relativamente alta para os consumidores de mais baixos rendimentos, é em geral, indiscutivelmente, menor que um e provavelmente não maior que 0.20. Finalmente, o milho amarelo que os recipientes compram é provável que tenha um preço superior ao preço ao qual foi monetizado, porque terá passado por alguns níveis de transacção do sistema de comercialização.

Estes três factores reduzirão a absorção do milho amarelo através dos programas de dinheiro por trabalho. A absorção aumenta quando estes programas beneficiam somente aqueles que antes tinham uma procura efectiva severamente limitada. Não obstante, a ajuda alimentar de emergência monetizada substituirá inevitavelmente a ajuda alimentar comercial. Um exemplo simples pode ilustrar isto. Vamos assumir que 20% das receitas do grão monetizado pelo programa dinheiro por trabalho é utilizada para cobrir custos administrativos e de material. Isto deixa 80% para a entrega aos recipientes. Vamos adicionalmente assumir uma elasticidade-renda de procura de milho amarelo relativamente alta entre os recipientes de 0.30. Isto significa que 24% ( $0.8 \times 0.3$ ) da receita total da monetização será gasta com milho amarelo. Finalmente, vamos assumir que a margem de comercialização do grão que foi monetizada é de 30%. Isto significa que, do volume de grão que foi monetizado, somente 18.5% ( $0.24 / 1.3$ ) será comprado pelos beneficiários do projecto. Os outros 81.5% serão uma adição líquida à quantidade de grão que poderia ter sido disponível no mercado sem o projecto dinheiro por trabalho. Para evitar a redução dos preços de mercado, as quantidades de ajuda comercial terão que ser reduzidas de igual modo.

Note que os pressupostos neste exemplo resultam numa estimativa de absorção final alta; custos do projecto mais altos, elasticidades-renda de procura mais baixas, e custos de comercialização mais altos iram todos reduzir os benefícios aos participantes do projecto, a um ponto tão baixo quanto 10%. Isto apresenta um sério desafio de política para o desenho de programas de ajuda alimentar de emergência que incluam a monetização do grão de emergência para financiar o programa de dinheiro por trabalho: como desenhar a

monetização para apreender os benefícios do programa dinheiro por trabalho ao mesmo tempo que se reduz a probabilidade de excesso de oferta de ajuda alimentar do programa comercial no mercado? Existem duas opções

1. Permitir todas as ONG's monetizar o seu próprio milho, mas manter uma coordenação conjunta com o programa de ajuda alimentar comercial. Manter comparáveis os preços da monetização do grão de emergência e do grão comercial. e permitir as ONG's monetizar somente aquelas quantidades de grão, e naquelas áreas, que tenham sido previamente comunicados ao programa comercial.
2. Canalizar toda a ajuda alimentar monetizada através do programa comercial, estabelecendo uma proporção acordada das receitas para as ONG's financiarem os programas de dinheiro por trabalho

As vantagens da segunda metodologia podem ser substanciais. Primeiro, eliminaria qualquer possibilidade de diferenças de preços no milho amarelo apartir de diferentes fontes, porque tudo ocorreria através de um único canal da ajuda alimentar comercial. Segundo, esta metodologia permitiria o controle directo da quantidade de grão que entra directamente nos mercados, eliminando uma fonte de incerteza para os consignatários responsáveis pela recepção do grão. Esta informação melhorada é um benefício importante quando se tenta programar as quantidades de ajuda alimentar comercial com base na procura do mercado do grão da ajuda alimentar, como é proposto neste documento

## CAPÍTULO SEIS

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo sumariza brevemente as conclusões chave que emergiram da análise feita neste relatório, e apresenta uma série de recomendações que poderão formar o esboço geral de um plano de acção para a continuação da reforma do programa de ajuda alimentar em Moçambique. Como foi dito no início deste relatório, será dada ênfase à ajuda alimentar comercial, a ajuda de emergência será tratada na medida em que afecta os mercados de alimentos.

#### I. Sumário das Conclusões

As chegadas de ajuda alimentar de milho amarelo a Moçambique tem estado entre as maiores do mundo, e estes volumes aumentaram rapidamente em 1992 e 1993, totalizando acima de meio milhão de toneladas em cada ano. Desde o seu início, o programa de ajuda alimentar salvou muitos milhares, senão milhões de vidas. Volumes significativos de ajuda continuarão a ser necessários por alguns anos, não obstante as condições fundamentais no país tenham mudado, e o programa de ajuda alimentar tenha que mudar com elas. A paz foi já alcançada, e os mercados privados continuam se desenvolvendo, ainda que de uma forma ainda fraca, especialmente nas áreas do norte do país. Gerida adequadamente, a ajuda alimentar pode contribuir para a transição para uma economia robusta de produção e comercialização baseadas no sector privado. ImproPRIAMENTE gerida, a ajuda alimentar poderá descarrilar ou atrasar significativamente o processo

Antes dos finais de 1992, as quantidades da ajuda alimentar comercial, tipicamente, não satisfizeram a procura aos preços muito baixos que eram cobrados aos consignatários. Como resultado, os consignatários ganharam, algumas vezes, rendas (ou lucros extraordinários) consideravelmente grandes. Durante este tempo, flutuações nos volumes de ajuda alimentar e a incerteza nas datas de chegada contribuíram grandemente para a instabilidade dos preços a retalho. Ao contrário, os preços cobrados aos consignatários tiveram pouco, senão nenhum efeito nos preços a retalho. Desde finais de 1992, desvios de grandes quantidades de grão da emergência para os mercados, tem contribuído, em combinação com chegadas comerciais muito grandes, para a redução drástica dos preços em todas as fases do sistema de comercialização. O preço ao consignatário poderia provavelmente ter colocado um mínimo nos preços a retalho durante este tempo se não tivesse havido desvios tão grandes de milho amarelo de emergência. Devido a estes desvios, e a consequente queda nos preços, muitos consignatários perderam certamente largas somas de dinheiro durante 1993.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Vale indicar que muitos dos consignatários privados chegaram a participar no programa de ajuda alimentar só em finais de 1992. Foi nessa época quando começaram os problemas de super-oferta. Consequentemente, muitos dos consignatários que estão a perder dinheiro agora não foram consignatários na época em que foi possível ganhar rendas consideráveis.

A evidência indica que chegadas contínuas de grandes quantidades de milho amarelo vendido a preços baixos cria desincentivos para a produção e comercialização do milho branco nacional. Ao mesmo tempo, a presença do milho amarelo no mercado tem dado aos consumidores maiores opções, especialmente entre os mais pobres. O problema não está na mera presença do milho amarelo, mas pelo contrário nos volumes que entram e os preços que são cobrados. Volumes muito grandes provocam a queda dos preços de mercado e prejudicam os produtores. Volumes mais reduzidos com baixos preços ao consignatário geram excesso de lucros aos consignatários com pouca, senão nenhuma transmissão dos baixos preços aos consumidores. Sugerimos que uma redução ordenada na quantidade de ajuda alimentar e um preço ao consignatário aproximadamente igual aos níveis de paridade de importação são consistentes com o objectivo de longo prazo de reactivar a economia rural e integrá-la num sistema de mercado nacional.

Ainda não está claro se o desvio do grão de emergência para os mercados está sob controle. Deste modo, o rápido aumento no preço ao consignatário neste momento (Outubro de 1993) poderia causar uma drástica redução na procura pelos consignatários, eles teriam, se algum, um mercado reduzido para o produto mais caro. O preço a retalho, em Setembro de 1993, era de aproximadamente metade do PPI, mas similar em termos reais aos preços que prevaleceram entre meados de 1991 até meados de 1992. Mais uma vez, um movimento imediato ao PPI não parece recomendável, por causa da duplicação dos preços aos consignatários que isso induziria. Contudo um movimento faseado nesse sentido ao longo do curso de alguns meses não resultará em preços reais mais altos que aqueles tipicamente vistos no passado. Adicionalmente, os PPIs serão mais baixos que os preços mais altos que ocorreram durante épocas de escassez.

Os preços de milho branco na Swazilândia não apresentam nenhuma barreira para a política de PPI de milho em Moçambique. Devido à natureza da oferta desta fonte, julgamos que os seus preços, raramente apresentar-se-ão como tal barreira.

A instável taxa de câmbios significa que a estabilização dos preços em dólares resulta numa pequena estabilização do preço em Meticais. Se os consignatários valorizam ou não a estabilização do preço em dólares, necessita de ser investigado. Apesar disto, mesmo um PPI em Meticais não estabilizado teria sido mais estável que os preços actuais de mercado em Maputo desde 1990.

A integração de mercado está melhorando em muitas áreas do sul e centro do país. Encontra-se ainda fraca, mas também melhorando, no norte. Isto significa que em muitas áreas do sul, se pode depender dos mercados para distribuir a ajuda alimentar mais extensivamente, dependendo da procura efectiva. No norte, os mercados serão cada vez mais capazes disto. Não obstante, os mercados não podem ser os únicos meios de distribuição da ajuda alimentar. Vários mecanismos para a distribuição de emergência continuarão a ser importantes em muitas áreas.

A transmissão de preço do nível de retalho ao nível do produtor é ainda relativamente fraca, especialmente no norte, mas isto também está melhorando. No norte, o fraco sistema de comercialização pode ser uma maior restrição para o aumento da produção doméstica, do que é a ajuda alimentar neste momento. Ainda assim, a ajuda alimentar tem tido efeitos negativos nesta zona, já que os comerciantes aí indicam que os preços

baixos do milho amarelo em Maputo tem reduzido o fluxo de milho branco do norte para o sul. À medida que o sistema de comercialização se desenvolve, a ajuda alimentar tornar-se-á uma restrição mais importante, a não ser que seja gerida adequadamente. No sul e especialmente no centro, a ajuda alimentar actualmente é uma restrição, por causa da super-oferta. Se os preços ao consignatário se mantêm baixos nas futuras chegadas da ajuda alimentar comercial, e especialmente se a procura é satisfeita a estes preços, os produtores no sul e centro confrontar-se-ão com serios desincentivos.

A informação acerca das quantidades de milho comercial e de emergência e a data das suas chegadas é crítica para melhorar o programa de ajuda alimentar e permitir que ele facilite ao invés de impedir o desenvolvimento. Esta informação deve ser extensivamente disponível de forma atempada. Para gerar esta informação, maior coordenação é necessária. Especificamente, é necessário incluir comerciantes do sector privado, de todo o país, no processo. Eles podem fornecer a melhor informação sobre as condições da oferta, e, ao mesmo tempo que serão afectados pela oferta comercial e de emergência, por isso eles necessitam de se manter informados.

## II. Recomendações

As recomendações que se seguem pretendem ser propostas concretas para debate. Esperamos que sejam pontos de partida efectivos para a discussão mas, enfatizamos que detalhes finais do desenho necessitam de ser alcançados através de um processo de concertação entre doadores, o GM, e potenciais consignatários.<sup>44</sup>

**Recomendamos que os doadores comecem agora a mover-se em direcção à política de preços por paridade de importação do milho.**

**Quão rápido agir:** O GM e os doadores devem encontrar-se o mais breve possível com antigos consignatários, informar-lhes que uma decisão foi tomada para agir em direcção à política do preço do milho amarelo por paridade de importação, e negociar com eles a melhor forma de alcançar isto. Um acordo sobre o calendário básico deve ser rapidamente acordado, depois extensivamente anunciado através do jornal e da rádio.

Nós sugerimos que a acção comece com o próximo navio com milho comercial que chegue, e que a paridade de importação completa seja alcançada até Março, ou por alturas da chegada do primeiro navio depois de Março. A lógica desta cronometragem é baseada no calendário do cereal: a sementeira está tomando lugar agora até ao próximo mês (Novembro), e a colheita começa em Março. Ambos comerciantes e produtores devem saber antes da sementeira o que é a nova política de ajuda alimentar, para remover esta importante fonte de incerteza. O alcance da paridade de importação até o início da colheita ajudará a reduzir a possibilidade de que novas chegadas da ajuda alimentar comercial poderão causar desincentivos à produção do milho branco. Veja Capítulo Cinco, secção III D para mais detalhe.

---

<sup>44</sup> Veja OECD (1993) para um exemplo de como isto foi feito com aparente sucesso no Sahel, através da Carta de Ajuda Alimentar aos Países do Sahel.

**Determinação da Procura:** Nós sugerimos o método esboçado no capítulo Cinco, secção III C. Este é um processo de duas voltas. Na primeira volta, em ambas as cidades, Maputo e Beira, um grupo de 10 a 20 consignatários recebem informação sobre o preço de compra, a data da chegada, os nomes de outros potenciais consignatários que também sendo inquiridos, stocks correntes e localização física do grão da ajuda de emergência, e chegadas de emergência previstas ao longo dos próximos 6 meses. Cada consignatário é solicitado a indicar a quantidade de milho amarelo da ajuda alimentar comercial que gostaria de receber 4 meses depois, e são dadas 2 semanas para responder. A seguir à recepção das respostas, é-lhes informada a quantidade total pedida pelo grupo de consignatários, e a cada um deles é dada uma chance de rever o seu pedido. Mais uma vez têm 2 semanas para responder. Deste modo o processo começa 4 meses e acaba 3 meses, antes da chegada prevista do grão.

Questões-chaves que necessitam ser cuidadosamente resolvidas incluem como seleccionar os 10 a 20 consignatários a serem inquiridos, como criar incentivos para respostas mais acuradas, e como criar incentivos para cada um receber a quantidade que indica na segunda volta.

**Determinação do Preço para o Grão:** Sugerimos que o método de preço escalonado seja usado, com base na média móvel de 60 meses de preços passados. O ano de comercialização deve provavelmente ser Março até Fevereiro. Estamos recomendando o método de preço escalonado ao vez do método de preço do mercado (mesmo que a nossa análise mostrou muito pouca estabilização dos preços em metical neste método) por um número de razões. Primeiro, se a taxa de câmbios de facto se estabiliza, então o método de preço escalonado fornecerá maior estabilidade do preço em metical que o método de preço de mercado. Segundo, a estabilidade do preço em dólar poderia em si mesmo ser valiosa para os consignatários. Finalmente esta abordagem deve ser administrativamente mais simples, pois, os preços em dólar têm de ser calculados somente uma vez ao ano ao invés de serem determinados para cada navio. Recomendamos a série de 60 meses ao em vez da de 36 meses porque a última está sujeita a mudanças de preço maiores de ano para ano. Veja capítulo Cinco, secção III B 2 para mais detalhes.

Uma questão-chave a resolver e que tipos de incentivo explícito, se algum, se deve oferecer aos armazenistas para participarem como consignatários.

**Manutenção de um Stock de Reserva:** Recomendamos que um stock de 10,000 a 15,000 tons métricas seja mantido em Maputo com gestão física do stock contratada a uma empresa privada. Um stock mais pequeno deve ser mantido na Beira. O preço para os comerciantes que desejem comprar deste stock poderia ser 15% a 20% acima do preço ao consignatário, embora o preço final deve ser negociado com os consignatários. Qualquer um disposto a comprar pelo menos uma ou duas tons métricas de uma vez deveria ter acesso ao stock, mas compras por indivíduos durante um dado mês deveriam ser limitadas a 100 ou 200 toneladas. Considere-se como requisito que todos os pagamentos sejam liquidados no momento da entrega. Veja capítulo Cinco secção III C para mais detalhe.

O stock deve ser substituído com cada navio que chega, para assegurar isto, a medida que o navio chega, cada consignatário deveria ser solicitado a aceitar uma quantidade de grão.

do stock de reserva (ao invés da nova chegada) proporcional à sua porção do carregamento actual. Esta mesma quantidade poderia ser depositada na reserva da nova chegada para manter o stock. Por exemplo, suponha que o stock de reserva é de 15 000 tons métricas. Suponha também que o navio chega ao porto com 40 000 tons métricas, e o consignatário X está para receber 10% dessa quantidade (i.e., 4000 toneladas). Então esse consignatário seria obrigado a receber as suas 4000 tons métricas na seguinte proporção: 1500 tm da reserva de stock (isto sendo 10% desse stock), e a restante quantidade (2500 tm), da nova chegada. Para garantir a manutenção do stock, 1500 tm do navio seriam colocados no stock. Um consignatário que recebe 15% do carregamento (6000 tm) receberia 2250 tm (15% dos 15.000) do stock e 3750 tm do navio. Para este consignatário, 2250 tm do navio seriam colocados no stock para manter o seu nível.

**Distribuição de Emergência:** A fuga do grão de emergência para os mercados deve ser contida o mais depressa possível. Se isto não acontecer, qualquer acção em direcção a política de preços por paridade de importação (PPI) será extremamente difícil. Ao mesmo tempo que se reduz esses fluxos, tem que se desenvolver mecanismos para evitar distribuições excessivas de grão de emergência que poderiam prejudicar a mercados na zona de distribuição. É importante notar que a oferta total a nível do país de grão de emergência não tem que ser excessiva para entregas excessivas numa área terem efeitos negativos nessa mesma área. Isto deve-se a fragilidade do sistema de comercialização; apesar de o sistema comercial ser cada dia mais integrado no sul e centro, ainda existem áreas nestas zonas que ficam isoladas.

Uma vez que o programa de emergência esteja sob controle, o GM e os doadores devem agir agressivamente em direcção aos projectos de dinheiro pelo trabalho como um substituto parcial à contínua distribuição gratuita e comida por trabalho. Estes projectos deveriam ser implementados, inicialmente em áreas onde o desempenho do mercado tem demonstrado uma efectiva integração. Isto incluiria largas áreas do sul e centro do país. No norte, deve-se monitorar para a observação de sinais do melhoramento da integração do mercado e iniciar o mais cedo possível com programas de dinheiro por trabalho, no lugar de programas de comida por trabalho e distribuição gratuita. Recomendamos que a monetização de grão de emergência pelas ONGs não seja permitida para financiar estes projectos. O financiamento poderia ser através da alocação duma proporção pre-estabelecida dos ganhos do programa de ajuda alimentar comercial para os projectos de dinheiro por trabalho.

Os preços de mercado devem ser usados para facilitar na planificação da distribuição de emergência. Ajuda comercial e vendido primeiramente em áreas urbanas, principalmente em Maputo e a Beira. Para este grão chegar a zonas rurais (onde se faz a maioria da distribuição de emergência), os custos de transporte as vezes são bastante elevados. Porém, se o milho amarelo está presente nos mercados onde a distribuição de emergência está a ocorrer, o preço do grão deve ser acima dos preços nas zonas urbanas. Também, ambos preços (a retalho nas zonas urbanas e rurais) devem estar acima do preço ao consignatário (lembre que estimou-se uma margem competitiva consignatário-retalho de 65% em Maputo). Distorções nestas relações de preços podem ser um bom indicador de desvios de grão do programa de emergência aos mercados. Especificamente, se os preços rurais em zonas de distribuição de emergência são semelhantes ou inferiores aos preços urbanos pode indicar que os recipientes da ajuda de emergência estão vendendo

porções das suas rações ao mercado, ou que a distribuição de emergência tem reduzido a demanda comercial na zona. Em qualquer caso, seria recomendável reduzir a distribuição de emergência na zona para evitar efeitos negativos sobre a produção e comercialização do milho branco.

**Coordenação do Processo :** O GM e os doadores devem tomar a liderança na formação de uma comissão composta pelos doadores, oficiais dos Ministérios do Comércio, Finanças e Agricultura, ONGs, e comerciantes interessados. Esta comissão deveria ser responsável de programar os volumes através da utilização do sistema acima proposto, ou algum sistema similar para determinar procura. Também deveria ser responsável pela colecta de informação acerca das condições do mercado, e tornar esta informação extensivamente disponível ao público. Esta informação deveria incluir dados sobre preços e oferta nos mercados, planos de distribuição de emergência (gratuita, comida por trabalho, dinheiro por trabalho), chegadas futuras comerciais e de emergência, e a situação dos navios actualmente em porto. A comissão necessitaria de um secretariado técnico com um ou dois economistas bem treinados familiarizados com os mercados de alimentos em Moçambique e conselheiros técnicos familiarizados com planificação logística, armazenamento de grão, e outras questões. O jornal e a rádio devem ambos ser utilizados para divulgar a informação. Veja capítulo Cinco secção III C para mais detalhes.

Um bom exemplo deste tipo de coordenação pode ser encontrado no Sahel, onde doadores e o Governo assinaram a Carta da Ajuda Alimentar para os Países do Sahel. Esta carta fornece uma afirmação geral de princípios que forma a base para negociações mais específicas com respeito aos programas de ajuda alimentar. Veja uma cópia da Carta no Anexo F.

## ANEXO A

### DRAFT DA DOCUMENTAÇÃO DA BASE DADOS DA AJUDA ALIMENTAR

#### Ficheiros de Dados

**SANTOS.SYS** Chegadas de grão de milho amarelo da ajuda alimentar comercial dos EUA para o ano de 1992 e princípios de 1993, baseados nos dados dos descarregamentos diários, registados nos escritórios da USAID/Maputo

**FAPSTOT.SYS** Baseado nos relatórios Anuais de pedidos e chegadas da ajuda alimentar do MinCom DSA. Este ficheiro tem dados sobre milho, feijão, arroz e trigo. Os dados relativos ao ano de 1992 estão incompletos, em particular, desde Junho/92

**WFP.SYS** Base de dados do Programa Mundial de Alimentação de Roma

**FA-EEC.SYS** Dados sobre chegadas comerciais e de emergência da CEE, de Janeiro de 1992 a meados de 1993, baseados nos registos da Socotec, apenas para o milho branco e amarelo

**USEMERG.SYS** Este ficheiro combina várias fontes de dados (antigas planilhas da Ajuda Alimentar e de Emergência da USAID, PMA e painéis de dados da UNILOG "data sheets") para desenvolver um conjunto de dados das chegadas de milho de emergência e dos projectos americanos (EUA) em Moçambique

**WFPPROJ.SYS** Projeções das necessidades mensais de emergência do PMA baseados em estimativas dos beneficiários (número de retornados e pessoas internamente deslocadas) e necessidades mensais de consumo por pessoa de 13,5 kgs de milho. Não está incluído neste ficheiro as necessidades em óleo alimentar e legumes, apesar destas estimativas poderem ser encontradas no documento

Fonte de dados das Chegadas da Ajuda Alimentar de milho

Doador ou Agência	Tipo de Ajuda	até 1989	1990	1991	1992	1993
USAID	Comercial	WFP SYS*	USAID Planilhas*	USAID Planilhas*	SANTOS SYS	WFP SYS e dados UNILOG*
USAID	Emerg/ Projecto	USEMERG SYS e WFP SYS*	USEMERG SYS WFP SYS FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS
CEE	Comercial	WFP SYS+	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	FA-EEC SYS	WFP SYS e dados UNILOG*
CEE	Emerg/ Projecto	WFP SYS*	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	FA-EEC SYS	WFP SYS e dados UNILOG*
PMA	Emerg/ Projecto	1987-presente em FP SYS com alguns problemas*	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS
Outros	Comercial	WFP SYS*	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS and FAPSTOT SYS	Dados UNILOG*
Outros	Emerg/ Projecto	WFP SYS*	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	WFP SYS e FAPSTOT SYS	Dados UNILOG*

\* Indica a disponibilidade de uma cópia dos dados, apesar de não se ter introduzido no computador

## ANEXO B

### UMA ANÁLISE ESTÁTICA CONCEPTUAL DOS EFEITOS DA AJUDA ALIMENTAR DE MILHO AMARELO NOS PREÇOS A RETALHO

O propósito desta secção é examinar conceptualmente as implicações das alternativas de políticas de preço e de distribuição da ajuda alimentar comercial nos preços de mercado, da mercadoria que está sendo doada. No caso de Moçambique, essa mercadoria é grão de milho amarelo. A ênfase principal está nos efeitos do preço oficial ao consignatário e o número de consignatários nos preços ao consumidor. Os modelos utilizados são necessariamente simplificados. Contudo, gradualmente, introduzem características chaves da situação em Moçambique. No corpo do texto, avaliamos as similaridades e as diferenças chaves entre os pressupostos do modelo e as características do sistema de comercialização tal e qual funciona em Moçambique. Estas duas análises - abstracta, formal e simplificada nesta secção, menos abstracta e mais realística na secção B do capítulo IV - permitem importantes generalizações a serem feitas relativamente à melhor política de preços e de distribuição da ajuda alimentar.

Começamos com o mais simples "caso de base" no qual examinámos um único período de tempo e assumimos uma estrutura de mercado perfeitamente competitivo sem nenhuma fonte de oferta para além da ajuda alimentar. O segundo caso introduz uma modificação chave: a presença de fonte externa de oferta. Com isto se pretende apreender o comércio do milho branco com a Swazilândia, que é tão influente nos preços de Maputo durante períodos normais de oferta.<sup>45</sup> O caso três é uma variante do caso dois, assumindo uma oferta externa infinitamente elástica, ao contrário dos dois casos de oferta finitamente elástica. Finalmente, o caso quatro mantém o pressuposto da fonte de oferta externa (finitamente elástica), mas assume uma estrutura de mercado monopolista ao nível do consignatário para o grão de milho amarelo em Moçambique.

Os modelos mostram dois níveis de procura. A procura à retalho que reflecte a procura dos retalhistas de milho amarelo, sendo esta derivada da procura exógena dos consumidores. É a disposição dos retalhistas em pagar aos grossistas pelas quantidades do produto. A procura do grossista é a procura dos consignatários que têm acesso à ajuda alimentar. Representa a disposição destes consignatários de pagar pelas quantidades do produto, e é derivada da curva de procura que eles enfrentam. A procura exógena dos consumidores não está incluída, porque apenas complicaria análise sem contudo adiantar nenhuma novidade.

---

<sup>45</sup> O modelo se abstrai do facto de que o milho e as farinhas amarela e branca são produtos diferentes. Enquanto isto é claramente contratual, não pode ser a fonte de sérias objecções do modelo - milho amarelo e branco são altamente substituíveis no consumo. Isto significa que a entrada de milho branco da Swazilândia vai influenciar fortemente, o preço do milho amarelo, justamente como a chegada do navio de milho amarelo, durante períodos normais de oferta de milho branco, fortemente influirá no preço do milho branco (veja Figura. 8 in MOA/MSU Equipa de Pesquisa, 1993)

Faz-se uma distinção entre 1) a estrutura do mercado da ajuda alimentar ao nível do consignatário, e 2) a estrutura de mercado para além deste nível e para qualquer fonte externa de oferta. Os doadores e o GM de facto determinam a estrutura de mercado ao nível do consignatário pelo número de consignatários que eles aprovam. Aos níveis mais altos, o mercado para ajuda alimentar é sempre assumido como sendo competitivo, tal como é o mercado a todos os níveis para as ofertas externas (Swazilândia). Isto parece razoável, dado o que conhecemos o sistema de comercialização de Maputo e o comércio com a Swazilândia (MOA/MSU Equipa de Pesquisa, 1993).

Deve-se notar que os resultados sómente relacionam o preço médio de equilíbrio de mercado durante o período de tempo que transcorre desde a chegada de um navio de ajuda alimentar e termina imediatamente antes da chegada de outro carregamento semelhante. A flutuação do preço dentro destes períodos, e outras questões não atendidas com os modelos formais, serão examinadas através da análise lógica fora dos modelos formais.

Um dos resultados chave que os modelos dão luz são as rendas recebidas pelos consignatários. Estas são definidas como a diferença entre a disposição de pagamento dos consignatários e o que de facto eles pagam, multiplicado pela quantidade. Por outras palavras, as rendas poderiam ser vistas como excesso de lucros que os consignatários ganham justamente por serem os primeiros a terem acesso ao grão a preços fixos.

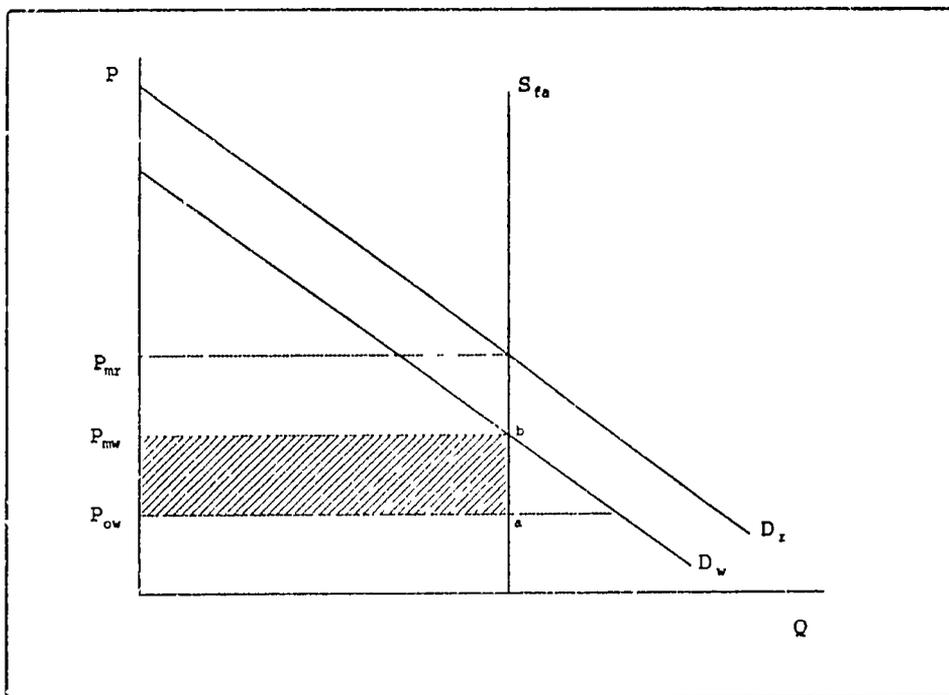
## **I. Caso 1: O caso de Base**

Este é o caso mais simples. Todos os outros introduzirão algumas complicações. É um modelo de economia fechada, perfeitamente competitiva e num único período. As características específicas relevantes deste modelo incluem:

- 1 A oferta é perfeitamente inelástica, sendo fixa pela decisão dos doador/GM. Não existe nenhuma outra fonte de oferta que não seja a ajuda alimentar.
- 2 É um modelo de período único, que implica
  - a a não incerteza acerca das quantidades a serem expedidas nos períodos futuros (não existem períodos futuros),
  - b Toda a oferta deve ser vendida durante este período.
- 3 A estrutura de mercado é perfeitamente competitiva, mas
- 4 O preço de venda ao consignatário determinado pelo governo/doador está abaixo do que os consignatários estão dispostos a pagar para a oferta fixa. Assim, temos racionamento do produto.

Os resultados estão representados na Figura B1, onde

**Figura B1** O Caso de Base



$D_r$  = Procura do mercado a retalho

$D_w$  = Procura dos grossistas (aqueles que recebem a ajuda alimentar), derivada da procura a retalho (supõe-se uma margem fixa),

$S_{fa}$  = Oferta fixa da ajuda alimentar durante este período

$P_{mr}$  = preço de mercado a retalho (disposição a pagar aos grossistas)

$P_{mw}$  = preço de mercado ao grossista, não observado (disposição do grossista a pagar pela oferta disponível)

$P_{ow}$  = preço oficial ao grossista

**Resultados e Implicações:** Os grossistas pagam  $P_{ow}$  mas a sua disposição a pagar é  $P_{mw}$ , do que resulta numa renda de  $P_{ow}abP_{mw}$  (a área sombreada no gráfico) Eles vendem ao  $P_{mr}$ . As implicações chaves são

1. Desde que o preço de venda aos consignatários seja menor que a disposição de pagamento dos consignatários para a oferta fixa (i.e.,  $P_{ow} < P_{m*}$ ), o preço a retalho é inteiramente determinado pela quantidade de ajuda alimentar oferecida ao mercado
2. Um aumento no preço oficial ao consignatário ( $P_{ow}$ ), até a disposição a pagar do consignatário ( $P_{mw}$ ) não afectará o preço de venda a retalho. Pelo contrário, isso decrescerá a renda dos grossistas
3. Quando o preço oficial é exactamente igual à disposição a pagar do consignatário ( $P_{ow} = P_{mw}$ ), todas as rendas serão eliminadas. Acima deste ponto (quando  $P_{ow} > P_{mw}$ ), os consignatários não aceitarão toda a ajuda alimentar ao preço oficial,  $P_{ow}$  - eles não estarão dispostos a pagar um preço alto para uma quantidade tão grande. Como resultado, a oferta ao mercado vai reduzir e os preços a retalho subirão. Por isso, quando o preço oficial ao consignatário é maior que o preço que o consignatário estaria disposto a pagar ( $P_{ow} > P_{mw}$ ), o preço ao consignatário **influi** no preço a retalho através do seu impacto na quantidade de ajuda alimentar que os consignatários acordam aceitar e colocar no mercado
4. Uma perfeita hasta pública força os grossistas a apostar na sua real disposição a pagar  $P_{mw}$ , eliminando assim as rendas, sem afectar os preços ao consumidor.

## II. Caso 2: Economia Aberta

A estrutura de mercado é ainda competitiva, mas agora existe uma fonte de oferta elástica (baseada no mercado) em adição à ainda perfeitamente inelástica oferta de ajuda alimentar. A Figura B2 descreve esta situação, onde

$S_m$  = É a oferta de mercado externo,

$S_t$  = oferta total (somatório horizontal da ajuda alimentar e as ofertas externas),

$Q_m$  = quantidade importada de mercados externos,

$Q_a$  = quantidade de ajuda alimentar oferecida ao mercado,

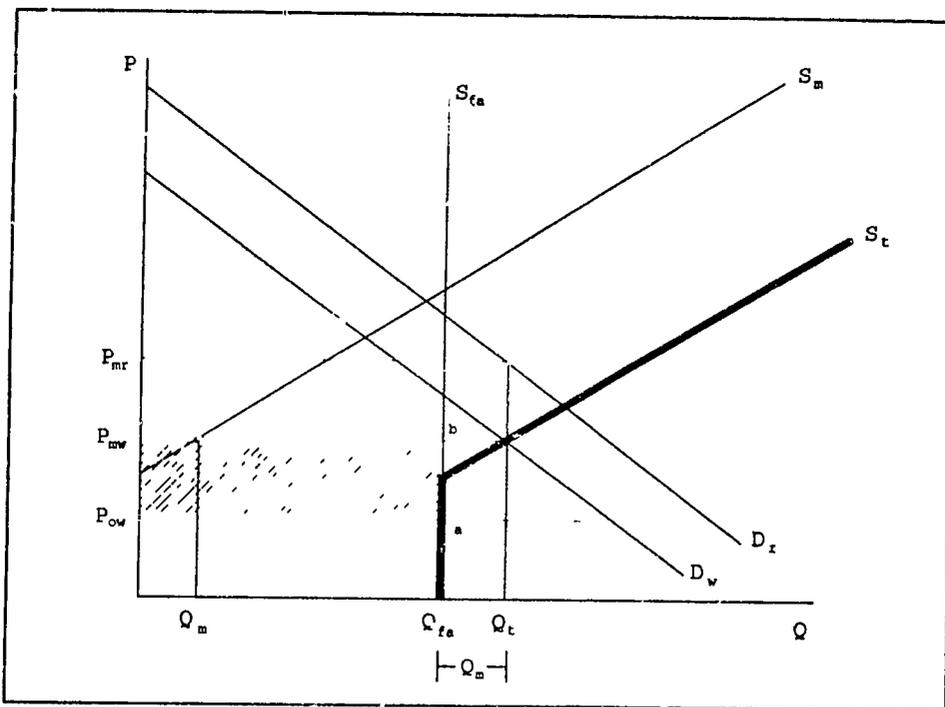
$Q_t$  = quantidade total oferecida ao mercado, e

todas outras variáveis anteriormente definidas no caso 1

**Resultados e Implicações** Os grossistas estão dispostos a pagar  $P_{mw}$ , obtendo  $Q_a + Q_m = Q_t$ . Esta quantidade é vendida ao  $P_{mr}$ . A renda é  $P_{ow}abP_{mw}$  (a área sombreada do gráfico). Assim, relativamente ao caso de base, a quantidade oferecida ao mercado aumenta, resultando numa redução do preço de mercado e na renda recebida pelos consignatários.

As implicações não são fundamentalmente diferentes do caso base. O preço oficial ao consignatário não tem efeito nos preços aos consumidores a não ser que ele exceda o

**Figura B2** Modelo de Economia Aberta com Oferta Externa Menos que Infinitamente Elástica



preço a que os consignatários estão dispostos a pagar pela quantidade fixa de ajuda alimentar. À medida que o preço se move para além deste ponto, a quantidade total oferecida ao mercado decresce e os preços ao consumidor aumentam.

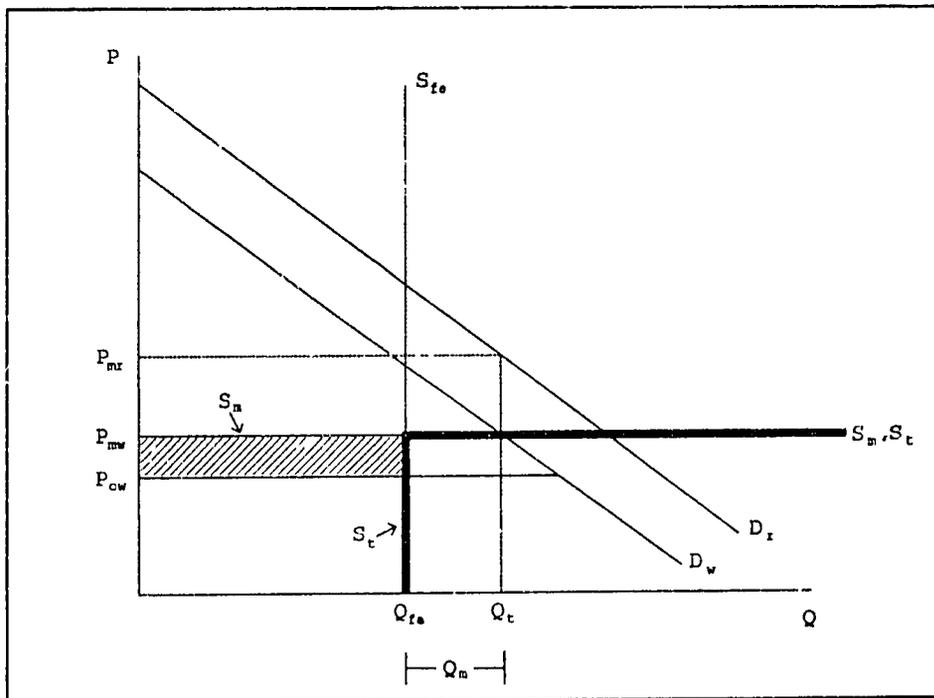
### III. Caso 3: A elasticidade de Oferta Externa Infinita

Este é um caso especial do anterior. A quantidade oferecida ao mercado é acrescida ainda mais, e as rendas do consignatário e os preços a retalho são cada vez mais reduzidos. Contudo as rendas não são eliminadas a não ser que a disposição, exógena, a pagar, dos consignatários é menor ou igual ao preço oficial ao consignatário ( $P_{mw} \leq P_{ow}$ ).

Em nenhuma circunstância, o preço oficial ao consignatário tem efeitos nos preços ao consumidor. Se o  $P_{ow}$  excede  $P_{mw}$ , nenhuma ajuda alimentar é comprada, e a mesma quantidade total é oferecida ao mercado, desta vez inteiramente do mercado externo.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> É importante notar que esta análise das chegadas por si só não fornece base para determinar que proporção de  $Q_t$  é fornecido das duas fontes (mercado externo vs ajuda alimentar), excepto no caso não ambíguo onde  $P_{ow} > P_{mw}$ . Na prática os custos de transacção dos dois mercados poderiam provavelmente, determinar qual é utilizado e em que proporções para fornecer  $Q_t$ . Assim, como os doadores e o governo têm um incentivo óbvio de despachar toda a ajuda alimentar, ambos providenciarão condições favoráveis para assegurar este facto.

**Figura B3** Modelo de Economia Aberta com Oferta Externa Infinitamente Elástica



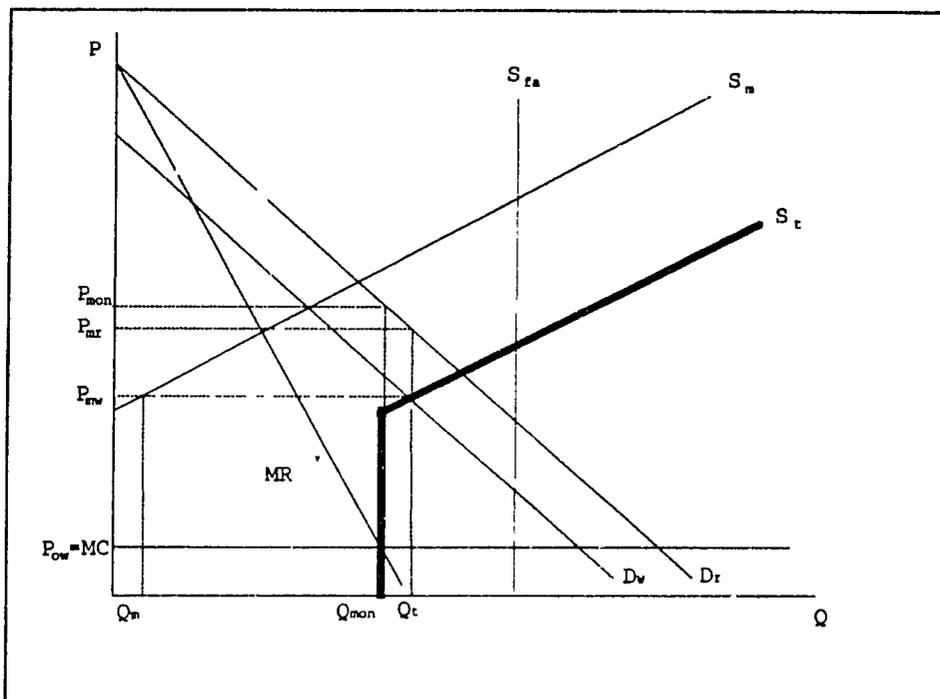
#### IV. Caso 4: Monopólio com Economia Aberta

Esta situação, representada na Figura B4, a um único consignatário é concedido o acesso a toda a ajuda alimentar, mas existe uma fonte externa de oferta elástica para a qual a estrutura de mercado é competitiva

**Resultados e Implicações:** Se a quantidade de ajuda alimentar oferecida é maior que a quantidade de ajuda alimentar que o monopolista vai aceitar ( $S_{fa} > Q_{mon}$ )

1. O monopolista aceitaria apenas  $Q_{mon}$ , tentando cobrar  $P_{mon}$ . Mas os comerciantes competitivos com acesso à fonte alternativa de oferta (eles não têm acesso à ajuda alimentar) trariam a quantidade ( $Q_c - Q_{mon}$ ), pagando  $P_{mw}$  e vendendo ao  $P_{mr}$ . Deste modo, a oferta aumentaria (de  $Q_{mon}$  a  $Q_c$ ) e o preço reduziria (de  $P_{mon}$  a  $P_{mr}$ ) de um simples caso de monopólio
2. O preço oficial ao consignatário  $P_{ow}$  afecta o preço de mercado a retalho ao afectar a quantidade de ajuda alimentar que o consignatário monopolista está disposto a aceitar. A oferta externa reduz o preço a retalho  $P_{mr}$  abaixo do que ao contrário seria, mas o preço oficial  $P_{ow}$  não obstante, tem um efeito

**Figura B4** Modelo de Monopólio em Economia Aberta



Outra forma de explicar isto, é dizer que o monopolista ainda influi no preço (porque ele decide quanta ajuda alimentar aceitar, com base, obviamente, em  $P_{ow}$ ), mas jamais determina exactamente isso por causa da presença de uma fonte de oferta alternativa

Se a quantidade oferecida de ajuda alimentar é menor que a quantidade que o monopólio consignatário aceitaria ( $S_{fa} < Q_{mon}$ ), o consignatário aceita toda a ajuda alimentar e dessa forma perde controle sobre o preço de mercado. Isto agora é inteiramente determinado pela quantidade de ajuda alimentar  $S_{fa}$  mais a quantidade trazida pelos comerciantes competitivos externos ao mercado. Temos assim voltado para o caso dois, onde o preço oficial ao consignatário  $P_{ow}$  não tem influência no preço de mercado, mas onde o preço de mercado é mais baixo que seria na ausência da fonte externa de oferta mercantil

## V. Sumário das Implicações Chaves

Desde que a quantidade de ajuda alimentar seja menor do aquela que os consignatários aceitariam ao preço oficial, este preço não tem efeito sobre os preços a retalho. Este resultado é válido quer hajam "muitos" ou "poucos" consignatários. Os consignatários apreendem uma renda, e o preço a retalho é determinado inteiramente pela quantidade colocada no mercado. Se a quantidade de ajuda alimentar excede a que os consignatários estariam dispostos a aceitar ao preço fixo, os consignatários não aceitarão todo o grão que

estiver sendo oferecido, e assim não ganham nenhuma renda <sup>47</sup> Neste caso, o preço oficial afecta o preço a retalho, através do seu efeito na quantidade de ajuda alimentar que os consignatários acordam comprar. O indicador mais claro de que isto tem acontecido pode ser a ajuda alimentar deixada em armazém ou não aceite para fora do navio pelos consignatários. Isto é o que aconteceu nos fins de 1992, com as grandes chegadas de ajuda comercial (grão de milho) associado aos desvios do grão de emergência para os mercados.

---

<sup>47</sup> Isto não quer dizer que eles não ganham lucros. Repare que rendas são definidas como "excesso" de lucros - o lucro acima do que o consignatário requer para se manter no negócio.

## ANEXO C

### ANALISE DOS PREÇOS DO MILHO BRANCO E AMARELO, ELIMINANDO TENDENCIAS

NOTA. GMA = grão de milho amarelo  
GMB = grão de milho branco

REGRESSION OUTPUT GMA against time,  
3/90 - 7/92

Constant	314 2069
Std Err of Y Est	95 31081
R Squared	0 36178
No of Observations	29
Degrees of Freedom	27

X Coefficient(s)	8 275862
Std Err of Coef	2 115408

REGRESSION OUTPUT GMB against time  
3/90 - 7/92

Constant	400.5172
Std Err of Y Est	122 4915
R Squared	0 543045
No of Observations	29
Degrees of Freedom	27

X Coefficient(s)	15 4
Std Err of Coef	2 718679

REGRESSION OUTPUT GMB deviations from trend  
against GMA deviations from trend, 3/90-7/92

Constant	1 05E-15
Std Err of Y Est	92 31191
R Squared	0 432058
No of Observations	29
Degrees of Freedom	27

X Coefficient(s)	0 844763
Std Err of Coef	0 186395
t statistic	4 532119

**Tabela C1** Dados usados na análise dos preços de milho amarelo e milho branco, eliminando tendências, Maputo, Março 1990 - Julho 1992

Ano	Mes	PA	PB	t	TA	TB	DA	DB	
1990	3	342	400	1	322	416	20	-16	
	4	294	384	2	331	431	-37	-47	
	5	287	409	3	339	447	-52	-38	
	6	376	504	4	347	462	29	42	
	7	456	483	5	356	478	100	5	
	8	369	526	6	364	493	5	33	
	9	389	523	7	372	508	17	15	
	10	433	563	8	380	524	53	39	
	11	448	638	9	389	539	59	99	
	12	476	702	10	397	555	79	147	
	1991	1	407	570	11	405	570	2	0
		2	393	677	12	414	585	-21	92
3		491	730	13	422	601	69	129	
4		417	500	14	430	616	-13	-116	
5		349	508	15	438	632	-89	-124	
6		327	561	16	447	647	-120	-86	
7		328	571	17	455	662	-127	-91	
8		373	472	18	463	678	-90	-206	
9		433	561	19	471	693	-38	-132	
10		575	747	20	480	709	95	38	
11		562	938	21	488	724	74	214	
12		343	823	22	496	739	-153	84	
1992	1	323	585	23	505	755	-182	-170	
	2	395	618	24	513	770	-118	-152	
	3	490	567	25	521	786	-31	-219	
	4	729	806	26	529	801	200	5	
	5	702	1022	27	538	816	164	206	
	6	546	889	28	546	832	0	57	
	7	659	1037	29	554	847	105	190	
	8	574	1222	30					
	9	467	1239	31					
	10	507	1356	32					
	11	626	1466	33					
	12	458	1235	34					
1993	1	454	1717	35					
	2	492	1452	36					
	3	417	1059	37					
	4	443	625	38					
	5	431	596	39					
	6	421	728	40					

## ANEXO D

### NOTAS SOBRE O PAPEL DOS MERCADOS REGIONAIS DA ÁFRICA AUSTRAL NO FORNECIMENTO DE MILHO À MOÇAMBIQUE

No passado, Moçambique recebia oferta de produtos da ajuda alimentar e comercial dos seus vizinhos, incluindo o Malawi, Zimbabue, África do Sul e Swazilândia. Com a paz e o provável aumento dos rendimentos e da produção para exportação, os comerciantes moçambicanos estarão em melhor posição de expandir a sua participação nos mercados regionais. A principal questão a resolver é em que medida aqueles mercados serão capazes de abastecer o mercado moçambicano e a que preços. O milho é um alimento básico para a população de baixos rendimentos. A oferta de milho e seus preços são importantes determinantes do bem-estar. O conhecimento da actividade potencial do sector privado contribui para a aptidão do governo moçambicano e dos doadores para desenvolver planos de assistência com um horizonte de desenvolvimento de longo prazo. A oferta de milho branco proveniente destes países poderá também ter implicações importantes para a quantidade de ajuda alimentar de milho amarelo comercial, que será procurada aos preços de paridade de importação.

Este anexo dá ênfase aos mercados da Swazilândia e da África do Sul, os maiores fornecedores para a região austral de Moçambique.

#### Os Mercados do Milho na Swazilândia

Importações informais da Swazilândia têm chegado a Moçambique desde os anos de guerra, através da estrada entre Maputo e Manzini na altura considerada perigosa, mas transitável. A assinatura do acordo da paz abriu efectivamente o caminho ao incremento do comércio, apesar de que os preços relativamente altos na Swazilândia precludam um aumento imediato no comércio dos produtos de milho (veja Capítulo Cinco, secção III D).

A produção do milho na Swazilândia é insuficiente para satisfazer a procura do mercado doméstico de 120000 a 160000 toneladas métricas. A produção varia à volta das 80000 toneladas métricas, deixando um "gap" de cerca de 40-60 por cento que é normalmente satisfeita com a oferta da África do Sul. A comercialização do milho na Swazilândia é centralizada, apesar de que cerca de 70 por cento dos cereais domésticos nunca entram no mercado oficial. Não está claro quanto deste milho é comercializado informalmente dentro da Swazilândia ou em Moçambique. Os pesquisadores do SIMA têm observado grão de milho branco provavelmente da Swazilândia nos mercados de Maputo, mas não em grandes quantidades. Dentro da Swazilândia, o milho é muitas vezes moído à mão ou em pequenas moagens locais para o consumo doméstico ou localmente. Existe um preço pan-territorial e pan-sazonal fixado pelo governo aos produtores, apesar de que os preços grossista e a retalho não sejam controlados. O governo é virtualmente o único comprador do milho e por isso mantém o preço mínimo.

A maior moagem no país, a Swaki Mills, é propriedade de uma corporação privada. Em 1985, quando os proprietários ameaçaram fechar a moagem, o governo decidiu por razões de segurança alimentar, alugar a moagem, criando assim a Corporação Nacional de Moagem (NMC) para geri-la. A NMC é a compradora de todo o milho comercializado nos canais do governo (i.e., todo o milho comercializado oficialmente). A Swaki Mill processa aproximadamente 40000 Toneladas Métricas por ano, com o sector comercial moageiro privado a processar outras 5000 Toneladas Métricas. Como foi acima referido, existem também pequenos moinhos ao longo do país, que combinam com o processamento caseiro para a maioria do processamento de milho local.

A União Cooperativa Central (CCU) foi estabelecida em 1977, mas realmente iniciou a expansão das suas operações de comercialização de milho, em 1989 quando utilizou os silos do governo e vendeu grão ao NMC. O governo tem promovido o desenvolvimento de cooperativas para comercializar mais produção dos pequenos produtores no país e facilitar serviços aos pequenos produtores. A expansão do excedente comercializado dentro do país poderia significar menor dependência em relação a outros mercados para o milho branco.

A actual política de preços baseia-se no conceito de paridade de importação ou do custo de oportunidade, ao em vez do custo de produção. Os mercados da África do Sul são vistos como uma fonte alternativa de oferta na determinação do custo de oportunidade. Se os pequenos produtores respondem a política e produzem excedentes, será necessário mudar para um esquema de preço de paridade de exportação, ao em vez da paridade de importação. Isso não parece provável num futuro próximo já que os preços ao produtor na Swazilândia, actualmente aos 37,35 Emalangen, por saco de 70 kg (cerca de \$163 USD por ton) permanecerão acima dos preços ao produtor em Moçambique, que se encontram aos 425 Meticals por Kg (aproximadamente \$100 USD por ton) (Veja a Tabela 3 neste documento).

Existem restrições adicionais no desenvolvimento do comércio dos produtos entre Swazilândia e Moçambique. Dependendo do estado do tempo e da produtividade, cerca de 50% do grão do milho moído comercialmente na Swazilândia vem da África do Sul. Como membro da União Aduaneira, a Swazilândia é considerada parte do mercado doméstico sul-africano e como tal recebe grão de milho para ser moído ao preço doméstico sul-africano, actualmente nos 545 Randes por ton (\$US 165 USD por ton) para as moagens. Oficialmente, a Swazilândia não é permitida revender produtos derivados do milho branco para fora da União Aduaneira porque ela depende das ofertas da União Aduaneira em grão de milho. De facto, quando o diferencial de preço é alto e os comerciantes moçambicanos chegam para comprar, são feitas excepções à regra, e os produtos do milho atravessam a fronteira. Por exemplo, durante Julho de 1992, o preço de venda a grosso em Maputo (mercado de Bazuca) para as farinhas de milho branco foi de 53000 Meticals por sacco de 50 kg (cerca de \$16 50 USD a taxa de câmbio do mercado paralelo, ou \$330 USD por ton) (MOA/MSU Equipa de Pesquisa 1993 e USAID série de taxas de câmbios), suficientemente alto para os comerciantes justificarem os riscos envolvidos, tal como os custos na Swazilândia.

Mesmo durante a recente seca, quando a África do Sul estava racionando o seu milho branco com a mistura compulsiva, nas moagens, de milho branco com o amarelo, a

Swaki Mill recebeu milho da África do Sul. Nos períodos de produção excedentária do milho branco, a África do Sul venderá tanto milho branco a Swaki quanto ela pedir, porque a opção de exportar o excedente para o Japão ou outro mercado fora da União é menos atractiva. O preço do mercado internacional para o milho branco está abaixo do preço doméstico grossista (e às vezes abaixo do preço final recebido pelos produtores), tal que a Junta do Milho ("Maize Board") procura mercados dentro da União Aduaneira antes de tentar alguma exportação.

Moçambique ainda não se juntou a União Aduaneira, e não há razões para se esperar que isso aconteça. Isto significa que o comércio dos produtos do milho entre a Swazilândia e Moçambique permanecerá sendo informal e por conseguinte pequeno em escala ainda que potencialmente grande no volume total, a não ser que hajam mudanças nas regras. Por ser vantajoso para a Junta do Milho da África do Sul vender grão de milho à Swazilândia que depois é vendido a Moçambique, quer mudanças nas políticas quer a procura de outras formas, não parecem ser prováveis em períodos de excedente.

### **Os Mercados do Milho na África do Sul**

Na África do Sul, foi usada uma política de canal único, desde 1987. A Junta do Milho é responsável pela comercialização de todo o grão de milho no país. A produção dos pequenos produtores de milho branco está fora da alçada da junta, sendo em média apenas 500000 Toneladas Métricas da produção total anual de milho branco de acima de 4 milhões de toneladas. Muita da produção dos pequenos produtores é consumida nas casas dos produtores, tal que o sector gera somente um pequeno excedente comercializável. Os grandes produtores comerciais são geralmente requeridos a comercializar através da Junta do Milho, recebendo um preço pan-sazonal e pan-territorial fixo. Tem havido algumas excepções, recentes, permitindo que os produtores comerciais vendam directamente no mercado. Os preços oficiais têm sido geralmente baseados nos conceitos de paridade de importação ao em vez da paridade de exportação, do que resultam preços relativamente altos de suporte ao produtor.

Os moageiros compram todo o seu grão de milho branco da Junta do Milho, que indica os armazéns e silos de onde as moagens estão autorizadas a obter o grão. Ostentivamente, isto é para distribuir a oferta minimizando os custos de transporte e reduzindo a variabilidade dos preços ao produtor, mantendo, deste modo, os preços ao consumidor baixos e os preços ao produtor estáveis. É importante notar que o controle sobre os preços dos moageiros aos grossistas e retalhistas foi eliminado em 1971, tal que os únicos preços oficiais do milho no sistema são aqueles fixados pela Junta do Milho.

A política de preços na África do Sul sob um esquema de canal único é controversa. A política de preços pan-territorial faz com que produtores em áreas próximas das moagens e das zonas urbanas subsidiem aqueles das áreas mais distantes. Muita produção de milho branco está em "Western Transvaal" e "Northern Free State", distante das principais moagens e pontos de consumo. Os preços ao produtor são geralmente mais altos que os preços de paridade de exportação, o que resulta em perdas para a Junta do Milho quando os excedentes da oferta são exportados. O preço real nos mercados de exportação têm sido igual ou abaixo do preço doméstico de venda da Junta todos os anos desde 1980/81 (NAMPO, 1993).

O relatório de Kassier (1992) recomendou a liberalização do sistema de comercialização do milho. Uma das notificações judiciais da recomendação é que tem que haver protecção contra "dumping" e importações subsidiadas que mantenham o preço do mercado internacional baixo. A fixação dos preços de suporte ao produtor, com base na política de preços por paridade de exportação acelerará, provavelmente, o recente declínio nas áreas de produção de milho.

As mudanças na política sob o novo governo na África do Sul adiciona outro elemento de risco e incerteza. Uma função principal da política do milho de canal único é a segurança alimentar Sul-Africana baseada na auto-suficiência na produção de milho. A Junta de Milho mantém "stocks" de reserva de milho amarelo e branco e, em 1991 aumentou os "stocks" de 900000 Toneladas Métricas para 1200000 Toneladas Métricas. A recente seca renovou a discussão da importância dos "stocks" de milho para a segurança alimentar, já que quase 4 milhões Toneladas Métricas de milho foram importadas para satisfazer a procura. As necessidades de segurança alimentar podem tornar-se um ponto focal com o novo governo porque o milho é um alimento básico para as camadas de baixos rendimentos. Em discussões na África do Sul, tem parecido não haver consenso sobre o futuro da Junta do Milho e o esquema de canal único com preços controlados do grão de milho.

### **Questões sobre Mercados Regionais do Milho e Potenciais para o Comércio**

A questão das preferências do consumidor torna-se importante ao analisar os mercados do milho branco na região. Enquanto estudos mais detalhados sobre preferências ainda estão por publicar, um estudo informal conduzido pela Junta do Milho da África do Sul indica que os consumidores estão dispostos a pagar um prémio de 40-50 por cento sobre o preço de milho amarelo para obter o milho branco. Na Swazilândia, o milho branco fora importado a um prémio sobre o preço de 70 por cento (\$75 USD por ton de milho amarelo aos preços internacionais) devido a indisposição do consumidor em comprar o milho amarelo ou a farinha de milho misturado (amarelo e branco). No Zimbábue, um estudo está sendo actualmente conduzido para determinar o grau de preferência para o milho branco, mas pensa-se ser alto, tal como na África do Sul.<sup>48</sup> Em Moçambique, as preferências parecem ser menos fortes, com os consumidores historicamente pagando um prémio determinado pelo mercado de 30 por cento para o milho branco. Assim, com a escassez do milho branco na região, é provável que os preços nos países vizinhos possam ter uma subida relativamente grande para o milho branco, enquanto Moçambique poderia utilizar os mercados internacionais para o milho amarelo para manter os preços dos alimentos em baixo.

---

<sup>48</sup> Na Swazilândia, várias pessoas indicaram que a indisposição dos consumidores Swazis em comer o milho amarelo era a relação que estabeleciam entre o milho amarelo e a sarna. Aparentemente nos princípios dos anos oitenta, o milho amarelo chegou numa altura em que a epidemia de sarna eclodiu levando a esta ligação. No Zimbábue e África do Sul, a preferência tem base na percepção de que o milho amarelo é um alimento apropriado para os animais e o milho branco é para o consumo humano. Em Moçambique e possivelmente na África do Sul, a textura do grão de milho e a farinha resultante é dita como diferente. O grão de milho branco é produto superior para pilar manualmente.

Um dos problemas básicos com a dependência na oferta regional de milho branco é a covariância do risco na produção. Quando a região é assolada por uma grande seca, os víveres são escassos em todos os países da região. A variabilidade da produção devida ao estado atmosférico é alta, resultando em extremas flutuações na produção da África do Sul (NAMPO 1993) (veja a Tabela A2-1), similares a outros países da região. A área de milho tem reduzido gradualmente ao longo dos últimos vinte anos de cerca de 4,1 milhões de Hectares no ano de comercialização de 1985/86 para 3,6 milhões de Hectares em 1992/93 (USDA/ERS base de dados da produção, 1993). Como resultado, a disponibilidade da oferta de milho branco para a exportação mantém-se altamente variável, variando do zero em 1983/84, 1984/85, e 1992/93, e tão alta como 2500000 Toneladas Métricas em 1989/90. O mercado internacional também evidencia grande variabilidade na oferta. Ainda não se conhece o efeito que a recente procura do milho branco pelos mercados internacionais terá na produção da Argentina, Estados Unidos, e outros países. A não ser que haja uma reacção da oferta, os mercados internacionais do milho branco manter-se-ão fracos.

Uma das barreiras para o aumento do comércio regional são os altos custos de transporte. Isto é também verdade para a produção doméstica em Moçambique, onde os produtos excedentes do norte são transportados para o sul onde existe um "deficit" do milho. A descida dos custos de transporte doméstico tanto como internacional apoiaria a expansão de comércio. Os custos de transporte são um factor dos volumes transportados, e pequenas toneladas de cargas podem custar até e além de \$30 USD/Ton da África do Sul para Maputo.<sup>49</sup> A assinatura do Acordo de Paz de Outubro 1992 resultou na descida nos riscos de transporte e assim na redução nos custos de transporte. De qualquer modo, a falta de inversões na infra-estrutura dos portos, dos caminhos de ferro e das estradas resulta em custos altos, tal que as margens de comercialização entre os regiões de produção e de consumo tornam-se altas.

Um obstáculo adicional para o comércio do milho de qualquer outro país é a imposição moçambicana de direitos e taxas de importação que totalizam 17,5 por cento do valor dos produtos de milho. Estes direitos e taxas representam um calço substancial entre os preços internacionais e os preços de mercado em Moçambique. Para uma mercadoria de valor relativamente baixo como o milho, esta política resulta numa restrição legal as suas transações. Vários comerciantes em Maputo citaram os direitos e taxas alfandegárias como a razão principal porque eles comercializam o arroz e outras mercadorias ao em vez de milho.

Assim, a alta variação e covariação da produção e comercialização de milho branco na região da África Austral, os custos altos de transporte e os direitos e taxas sob o comércio legal, todos limitam a importância dos mercados internacionais do milho branco para Moçambique. As quantidades disponíveis são provavelmente pequenas e os preços

---

<sup>49</sup> As estimativas dos custos de transporte dados numa visita recente a África do Sul variam de um baixo 85 Randes por tonelada (\$25 75) para tão alto como 100 Randes por tonelada (\$30) por linha férrea ou camião a partir da área de Pretoria/Johannesburg. Para comparação, o frete é cerca de \$50 por tonelada a partir dos Portos do Golfo ou Tailândia para grandes navios, para uma viagem de duas semanas ou mais.

mais altos quando a necessidade é maior em Moçambique. Quando houver oferta, é provável que seja inflexível. A vantagem que Moçambique tem ao contrário dos países vizinhos, é a maior aceitabilidade do milho amarelo pelos consumidores, sempre que os preços são determinados pelo mercado, resultando em preços do milho amarelo mais baixos do que os preços do milho branco. Tal vantagem torna possível em Moçambique a melhor utilização de ajuda alimentar, e no futuro (quando a falta de divisas não for tão limitante) existe a possibilidade de fazer uso dos mercados internacionais de milho amarelo para estabilizar os preços domésticos de milho.

Tabela D-1 Milho Regional Total de Produção, Importação e Exportação

Ano de Comercialização <sup>1</sup>	Moçambique		África do Sul				Swazilândia		Zimbabwe			
	Produção <sup>2</sup>	Importações	Produção		Exportações <sup>3</sup> & <sup>4</sup>	Importações <sup>4</sup>	Produção <sup>5</sup>	Importações <sup>5</sup>	Produção		Exportações	Importações
	Branco	Amarelo	Branco	Amarelo	Branco e Amarelo		Branco	Branco	Branco	Amarelo	Branco e Amarelo	
1982/83	350	91	4200	4000	5090	89			1761.5	24.5	407	0
1983/84	330	71	2100	2000	833	2389	32.3	50.3	881.1	22.9	252	0
1984/85	357	215	1750	2800	712	2076	147.8	46.3	1223.8	24.2	0	269
1985/86	400	403	3500	4200	1204	224	147.8	22.2	2842	118	285	0
1986/87	459	111	3300	4300	3538	34	170	21.2	2278	110	495	0
1987/88	271	132	3579	3489	2357	1	156	10	944	77	393	0
1988/89	322	293	3780	2951	1390	57	160.3	27.5	2072	150	314	0
1989/90	330	261	6553	4999	4909	3	111.7	32.1	1885	209	174	0
1990/91	453	227	4365	3977	1784	0	135	16	1603.5	242.5	410	0
1991/92	327	379	3810	4016	1393	369	153	10.5	1057.8	282.2	230	83
1992/93	133	525	1232	1690	7	3950	45.6	127.3	372.6	144.4		
1993/94	533		4060	3974			84					

Notas

<sup>1</sup> Os anos de comercialização começam em Abril com a colheita e terminam em Maio, além da África do Sul que tem um ano comercial de Maio a Abril

<sup>2</sup> Continua sendo feito um trabalho em Moçambique para melhorar estimativas da produção, consumo e importações - estes dados devem ser considerados como aproximados na melhor das hipóteses. Eles são recolhidos de diferentes fontes de dados (veja fontes abaixo). Note-se também que nos dois últimos anos a Secção de Aviso Prévio no Ministério da Agricultura tem desenvolvido uma nova metodologia para esumar a produção. Os dados na tabela estão baseados em tal.

<sup>3</sup> As exportações da África do Sul incluem vendas aos membros da União Aduaneira Botswana, Lesotho, Swazilândia e Namíbia tal como aos estados independentes. Durante os anos 1983/84, 1984/85 e 1992/93, não houve exportações fora da União Aduaneira. A África do Sul tem exportações e importações de milho branco e de milho amarelo.

<sup>4</sup> Os dados de exportação e importação para 1982/83 até 1985/86 são aproximados, baseados no *Informe Anual 1992* da Junta de Milho da África do Sul.

<sup>5</sup> Os dados de exportação e importação de Swazilândia não estabelecem a diferença entre o milho branco e o milho amarelo - apesar de que a maior parte do comércio é com milho branco.

Fontes: Swazilândia Economic Planning Office, Ministry of Economic Planning and Development (1993), *Development Plan 1993/94 - 1995/96*, Mbabane, e Early Warning Unit of the Ministry of Agriculture and Cooperatives database for 1992/93 data. South Africa Maize Board (1992), *Maize Board Annual Report 1991/92*, Arcadia, Pretoria, e Embaixada dos Estados Unidos dados não publicados para 1992/93 - 1993/94. Moçambique, 1982/83 - 1989/90. FAO Agrostat 2.0 (1993) base de dados, dados provisionais. Moçambique, 1990/91 - 1992/93. Ministry of Commerce, Boletins do DSA, 1992/93. Zimbabwe Agritech/FAC Early Warning Unit, Ministry of Land, Agriculture, e Water Development, Government of Zimbabwe, Harare para os dados de produção 1985-1992, Commercial Farmers Union base de dados, Harare, para os dados de produção de milho amarelo, Central Statistics Office, Ministry of Finance, base de dados, Harare para dados de produção de milho amarelo 1982-1985 e Grain Marketing Board, 1993, *Annual Report 1992*, Harare para os dados de importação e exportação.

## ANEXO E

# UMA ANÁLISE ESTÁTICO-CONCEPTUAL DOS EFEITOS DE PREÇO AO PRODUTOR DA AJUDA ALIMENTAR DO MILHO AMARELO

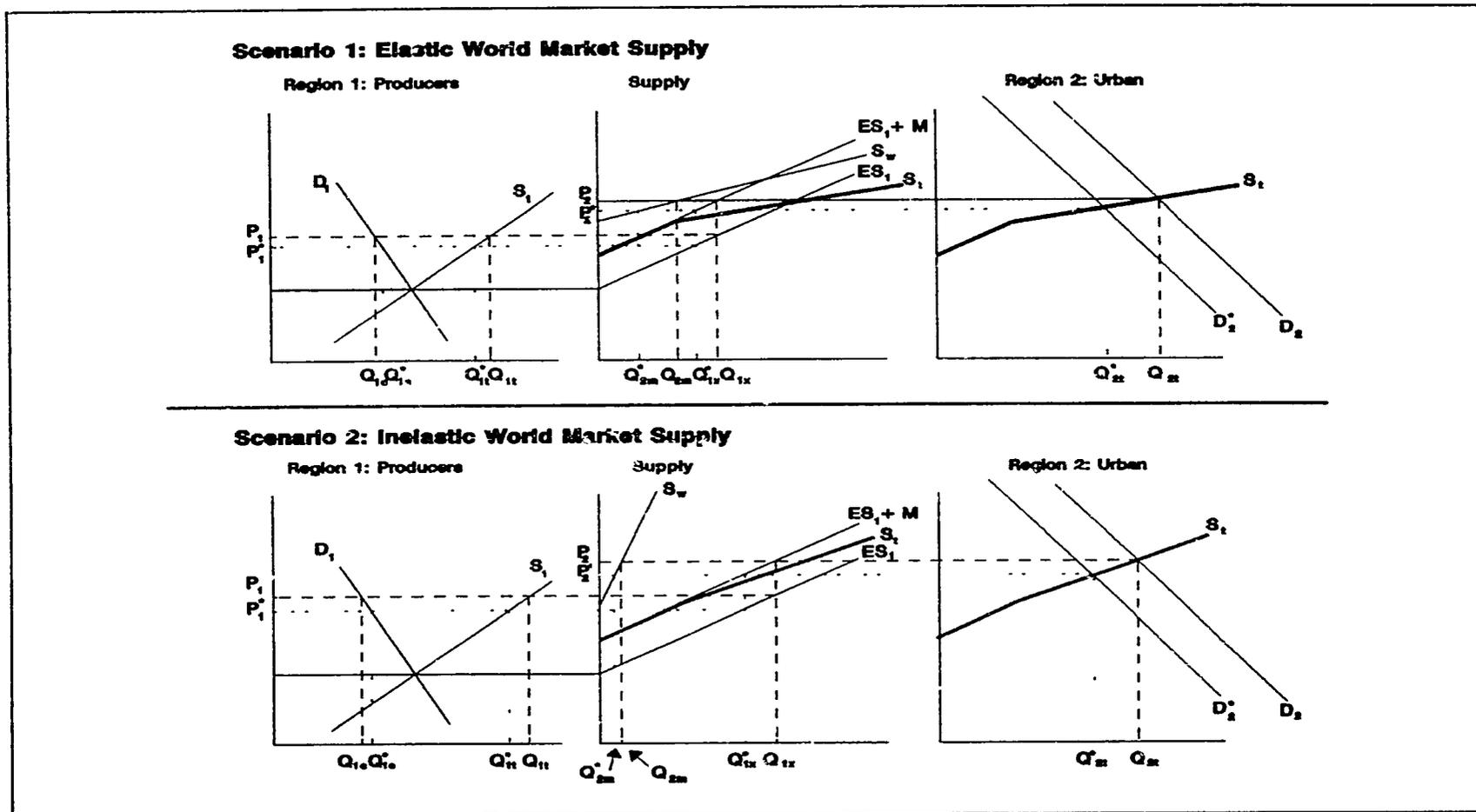
## I. INTRODUÇÃO

Este anexo apresenta uma análise estático-conceptual dos efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo sobre os preços de milho branco em Moçambique. Em cada caso, o país está dividido em duas regiões. A região 1 produz milho branco, enquanto a região 2 não produz. A região 2 pretende representar as grandes áreas urbanas do país. A região 1 representa as zonas rurais de Moçambique.

A região 1 pode ou não exportar para a região 2, dependendo do nível da oferta externa de milho branco ou amarelo disponível para a região 2. Os modelos consideram duas fontes de oferta externa: milho branco comercialmente importado da Swazilândia e do Zimbábue (o mercado internacional relevante para Moçambique), e milho amarelo doado como ajuda alimentar e depois vendido comercialmente. O milho branco da Swazilândia e do Zimbábue é considerado idêntico ao proveniente das zonas rurais de Moçambique. O milho amarelo é integrado no modelo como um substituto. Apresentam-se dois casos, um em que a oferta da Swazilândia e Zimbábue é altamente elástica e outro em que é inelástica em relação à oferta das zonas rurais de Moçambique. Em cada caso, assume-se um aumento na quantidade de ajuda alimentar de milho amarelo que chega às zonas urbanas, o que causa uma mudança para trás na procura de milho branco nesta região. Depois examina-se o efeito desta mudança nos preços, produção, e consumo de milho branco nas regiões rural e urbana, nas exportações de milho branco das zonas rurais de Moçambique às zonas urbanas, e nas importações de milho branco do mercado internacional (Swazilândia e Zimbábue). Mostra-se que as determinantes-chaves do efeito da ajuda alimentar são a elasticidade de oferta nos mercados internacional e doméstico, e a elasticidade-preço cruzado da procura entre o milho amarelo e branco.

Na Figura E1, o cenário 1 tem uma oferta de mercado internacional elástica. O cenário 2 mostra uma oferta de mercado internacional inelástica. A oferta e procura domésticas são idênticas nos dois cenários. Cada cenário é apresentado com três painéis. O painel mais à esquerda contém tabelas de oferta e procura na região 1, a região rural produtora, e descreve os efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo na produção e consumo da área rural. Os painéis mais à direita contêm as tabelas da oferta e procura para a região 2, a região urbana não produtora, e descreve o efeito dos aumentos no volume da ajuda alimentar de milho amarelo sobre o consumo total na área urbana. Os painéis centrais contêm as tabelas de oferta da área rural e do mercado internacional para a área urbana, e com elas a oferta total para a área urbana (a soma das primeiras duas ofertas). Estes painéis descrevem os efeitos dos aumentos da ajuda alimentar nas exportações da área rural à urbana, e as importações da área urbana do mercado internacional. Por outras palavras, eles descrevem os efeitos relativos da ajuda alimentar de milho amarelo na produção doméstica e importações do milho branco.

Figura E1 Efeitos duma mudança da procura sobre os preços do milho branco dentro e fora de Maputo



A notação é como se segue:

$S_1$	tabela de oferta na região 1, a região produtora,
$D_1$	tabela de procura para a região 1,
$D_2$	tabela de procura para a região 2, a região urbana, antes do aumento na quantidade de ajuda alimentar,
$ES_1$	curva de excesso de oferta na região 1,
$ES_1+M$	curva de excesso de oferta na região 1 mais uma margem constante de comercialização entre a região 1 e região 2, esta representa a oferta da região 1 na região 2,
$S_w$	tabela de oferta do mercado internacional (Swazilândia e Zimbabwe),
$S_t$	tabela de oferta total para a região 1, derivada da soma horizontal de $ES_1+M$ e $S_w$ ,
$P_1$	preço de equilíbrio na região 1 antes do aumento da ajuda alimentar de milho amarelo,
$P_2$	preço de equilíbrio na região 2 antes do aumento da ajuda alimentar,
$Q_{1x}$	quantidade exportada pela região 1 para a região 2,
$Q_{1c}$	consumo na região 1,
$Q_{1t}$	produção na região 1,
$Q_{2m}$	importações da região 2 do mercado internacional,
$Q_{2t}$	consumo na região 2, e
•	indica depois da chegada da ajuda alimentar (por exemplo, $D_2^*$ é a tabela de procura na região 2 depois da chegada de ajuda alimentar)

Quando as ofertas de milho da Swazilândia e Zimbabwe são altamente elásticas (Cenário 1) um aumento na quantidade de milho amarelo que chega às áreas urbanas tem um impacto negativo grande nas quantidades de milho branco consumido na área urbana, mas grande parte desta redução é absorvida pelas importações. A produção de milho branco nas zonas rurais de Moçambique decresce um pouco e o consumo aumenta (ambos em resposta a um preço relativamente mais baixo), tal que as exportações das áreas rurais para as urbanas decrescem. As importações dos países vizinhos para a área urbana, porém decrescem mais.

Quando a oferta de milho branco do mercado internacional é inelástica (Cenário 2), o aumento das quantidades de ajuda alimentar de milho amarelo tem um efeito de certa forma menor no consumo total de milho branco na região 2, mas agora a produção doméstica e as exportações rurais para as áreas urbanas absorvem quase todo o efeito. Tanto a produção como a comercialização das áreas rurais decrescem mais que quando a oferta internacional de milho branco é elástica.

#### IV. CONCLUSÕES

Esta análise mostra que a elasticidade de oferta de milho branco da Swazilândia e Zimbabwe é um determinante dos efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo na produção doméstica de milho branco. Quanto menos elástica é a oferta, tanto maior é o efeito negativo dos aumentos nas chegadas de ajuda alimentar sobre a produção. Dois

outros parâmetros são também importantes: a elasticidade de oferta de milho branco das zonas rurais de Moçambique e a elasticidade-preço cruzado da procura entre o milho amarelo e branco. Uma oferta de milho branco mais elástica nas áreas rurais de Moçambique tornará a produção doméstica mais sensível ao aumento nas ofertas de ajuda alimentar de milho amarelo: um dado decréscimo no preço reduzirá mais a produção doméstica se a oferta doméstica é mais elástica. Finalmente, uma forte elasticidade-preço cruzado da procura entre o milho amarelo e branco conduzirá a um maior decréscimo na procura por milho branco em resposta a uma chegada de ajuda alimentar de milho amarelo. Como resultado, a produção e os preços domésticos de milho branco serão mais adversamente afectados pela ajuda alimentar. Se o milho amarelo e branco são substitutos próximos no consumo, eles terão uma elasticidade-preço cruzado da procura relativamente alta.

Uma avaliação empírica dos efeitos da ajuda alimentar de milho amarelo sobre a produção de milho branco em Moçambique deve avaliar os valores actuais e futuros destes três parâmetros: a elasticidade de oferta da Swazilândia e Zimbábue, a elasticidade de oferta doméstica e a elasticidade-preço cruzado da procura (o grau de substitutabilidade) entre o milho amarelo e branco. É especialmente importante avaliar a provável evolução futura destes parâmetros, dada a rápida mudança que está tomando lugar na região. O fim da guerra em Moçambique tem conduzido a importantes mudanças na comercialização de alimentos, e espera-se que também afectem a produção. Na África do Sul, as futuras mudanças políticas poderão trazer importantes mudanças na política económica.

Em adição a estes parâmetros, uma avaliação compreensiva da questão deve avaliar o desempenho dos mercados de alimentos em Moçambique no que diz respeito a dois aspectos-chaves. Primeiro, será que os mercados de alimentos integrados através de fluxos de produtos em resposta a movimentos de preços? A análise neste anexo assumiu, para facilidade de exposição, que eles são. De facto, os mercados podem estar mais ou menos integrados, e o grau de integração determinará em que medida mudanças no preço de milho branco nas áreas urbanas, induzido pelas chegadas de ajuda alimentar de milho amarelo, são transmitidos às áreas rurais. Segundo, será que os mercados numa dada área geográfica bem interligados ao longo dos níveis no sistema? Por outras palavras, serão as flutuações no preço ao nível de retalho ou grossista transmitidos ao nível do produtor? A medida em que eles não estejam, os produtores serão isolados dos efeitos negativos potenciais da ajuda alimentar. Esta é a questão de "transmissão de preço".

No Capítulo Quatro, Secção IV, discutimos estas questões. Veja também o Anexo D para uma discussão da política de preços na Swazilândia e África do Sul.

**ANEXO F**

**TEXTO OFICIAL DA CARTA DA AJUDA ALIMENTAR PARA OS  
PAISES DO SAHEL (EM PORTUGUES)**

**E**

**FOOD AID CHARTER TO THE COUNTRIES OF THE SAHEL  
(EM INGLES)**

## **TEXTO OFICIAL DA CARTA DA AJUDA ALIMENTAR PARA OS PAISES DO SAHEL (EM PORTUGUÊS)**

Este documento foi unanimemente subscrito pelas nações membros do CILSS e pelos países doadores do Club du Sahel (Canadá, a Comunidade Económica Europeia, a República Federal da Alemanha, França, Holanda, Estados Unidos de América) Foi inicialmente aprovado pelos chefes de estado na sua reunião máxima em Guiné Bissau, em 10 de Fevereiro de 1990

### **AS PARTES INTERESSADAS**

- 1 - Reconhecendo a importância da ajuda alimentar na luta contra a fome e mal nutrição,
- 2 - Reconhecendo as extremas necessidades de ajuda alimentar a serem tratadas como uma componente activa de todos os esforços de ajuda ao desenvolvimento, para criar a aptidão para fornecer víveres adequados, tanto através da produção como das importações comerciais,
- 3 - Reconhecendo que tanto os doadores como os beneficiários têm expresso o desejo de que o sistema de ajuda alimentar seja melhorado pela experiência passada e pela aplicação de recomendações feitas a este respeito,
- 4 - Reconhecendo a necessidade de adaptar, à medida do possível, a ajuda alimentar aos requisitos qualitativos e quantitativos das populações alvo, de tal forma a evitar significantes quedas nos preços dos produtos alimentares, bem como em restrições na comercialização,
- 5 - Reconhecendo a importância de promover os procedimentos rápidos e flexíveis permitindo uma oferta de ajuda alimentar de confiança com despesas mínimas por mar, terra ou como último recurso, por ar,
- 6 - Reconhecendo a necessidade de evitar promover uma maior dependência nas importações através de acções responsáveis do encorajamento de mudanças de longo prazo no padrão de consumo longe de cereais localmente produzidos,
- 7 - Reconhecendo que o excedente alimentar tal como os déficits alimentares podem ter efeitos desestabilizadores sobre os preços, receitas e disponibilidades alimentar, e a necessidade de integrar a ajuda alimentar nas políticas do comércio regional tal que o mercado possa absorver melhor as flutuações locais na oferta alimentar,

- 8 - Reconhecendo que não pode existir uma solução real dos problemas postos pela ajuda alimentar ao menos que os doadores cheguem a um consenso entre eles, de acordo com os beneficiários, para coordenar os esforços e acções

**As partes interessadas aderem ao seguinte:**

**1. Definição dos objectivos da ajuda alimentar.**

O objectivo da ajuda alimentar é ajudar a apoiar a segurança alimentar endereçando à tempo e de forma apropriada, os problemas que se levantam da escassêz de alimentos ou déficits, quer sejam elas causadas pelas deficiências estruturais, ou situações de crise requerendo acções de emergência

O objectivo de longo prazo é prevenir crises e corrigir deficiências estruturais apoiando o desenvolvimento global e tomando acções dirigidas aos grupos vulneráveis. Neste contexto, a ajuda alimentar joga um papel positivo, quer seja oferecida como alimento básico, quer através da utilização dos fundos contravalores geradas através da venda local

**II. Avaliação da Situação Alimentar**

II.1 Os governos doadores interessados, organizações de ajuda multilateral e governos de países beneficiários, em colaboração com todos os parceiros envolvidos dispõem-se a cooperar na avaliação da situação alimentar nos países do Sahel, para ajudar a basear as decisões numa informação fiável e previsões realistas particularmente sobre excedentes e déficits. De modo similar, quando a situação clama pela ajuda de emergência, as partes acordam em partilhar imediatamente a informação ao seu dispor para facilitar decisões e acções apropriadas. As partes encarregam-se de continuar esforços de melhorar a qualidade dos dados nacionais e regionais

II.2 As partes interessadas também se responsabilizam a melhorar e harmonizar os seus próprios critérios de avaliação com base em

- análise apropriada dos requisitos e disponibilidade alimentar de cada país: produção e consumo domésticos, movimentos dos stocks, todo o tipo de importações e exportações,
- indicadores da situação alimentar envolvendo o estado nutricional e poder de compra dos grupos populacionais respectivos, preços nos diferentes mercados, e a disponibilidade de produtos alimentares nas áreas de produção e consumo,
- a capacidade de absorção da ajuda alimentar de cada país e disponibilidade de recursos financeiros e técnicos adicionais necessários para fazer uma efectiva utilização da ajuda alimentar

### **III. A Avaliação dos Requisitos da Ajuda Alimentar**

Os governos beneficiários, doadores bilaterais ou multilaterais responsabilizam-se em manter discussões pelo menos uma vez ao ano de forma a avaliar as necessidades alimentares com base em dados balanceados, derivados conjuntamente, com vista a definição de:

- objectivos da ajuda alimentar nas suas diferentes formas,
- tipos, quantidades e qualidades da ajuda a ser oferecida,
- áreas e grupos populacionais de interesse,
- restrições logísticas,
- períodos em que a entrega é desejável, e os períodos em que a entrega pode tornar-se inapropriada,

Estas componentes determinarão a calendarização da oferta provisional em que os doadores da ajuda alimentar e autoridades nacionais acordarão implementar. Este calendário pode depois ser utilizado como um quadro incremental para toda a acção subsequente a ser tomada pelos diferentes parceiros.

Nos países onde não existe um mecanismo de coordenação, acções deverão ser tomadas para preencher esta lacuna.

### **IV. Implementação Prática das Actividades de Ajuda Alimentar**

IV.1 Os doadores responsabilizam-se a harmonizar suas decisões e concordam em coordenar as suas acções.

De forma a garantir uma satisfação óptima dos requisitos e fazer a melhor utilização dos recursos logísticos, os doadores trabalharão com cada um dos países do Sahel para conjuntamente definir

- a distribuição quantitativa das chegadas da ajuda alimentar,
- a escolha dos produtos,
- a origem da ajuda alimentar (compras locais, operações triangulares, e importações),
- os beneficiários

Os doadores manter-se-ão informados sobre

- o lapso de tempo esperado entre a avaliação das necessidades e a oferta da ajuda;

- os meios de distribuição e utilização da ajuda alimentar e,
- a organização básica logística

IV.2 As partes reconhecem a necessidade de integrar a ajuda alimentar nas políticas agrícola e de desenvolvimento rural para coordená-los com outros tipos de ajuda, políticas comerciais e macroeconómicas, e integrar a ajuda alimentar em planos de desenvolvimento de longo prazo. Na medida do possível, os programas pluri- anuais devem permanecer suficientemente flexíveis para permitir a provisão de assistência financeira ou técnica *in lieu* dos bens alimentares, desde que a situação da oferta alimentar garanta tal

Por conseguinte os doadores responsabilizam-se a

- indicar as quantidades e tipos de ajuda anual ou pluri-anual que planificam alocar, tal que os países beneficiários possam tomar isso em conta quando formulam as suas políticas de desenvolvimento,
- ajustar a sua ajuda para evitar, sempre que possível, efeitos nefastos na produção e comercialização local, i.e., redução da quota de mercado, baixos preços, interrupção dos canais de distribuição ou a saturação das infra-estruturas de armazenamento,
- minimizar acções que directamente promovem mudanças nos padrões de consumo alimentar em detrimento da produção local

IV.3 Os doadores e os países beneficiários responsabilizam-se a

- não distribuir a ajuda alimentar gratuitamente, excepto em casos de ajuda de emergência ou para ajudar grupos vulneráveis,
- vender a ajuda alimentar sem prejuízo dos preços livres de mercado doméstico,
- utilizar os fundos de contrapartida para apoiar actividades de desenvolvimento, particularmente aquelas relativas a segurança alimentar.

IV.4 Os doadores e os países beneficiários responsabilizam-se a

- promover os fluxos de cereais entre países excedentários e os deficitários através de operações triangulares economicamente viáveis e o estímulo do comércio regional de cereais

## V. Os Prospectos e Balanços Alimentares

V.1 O encontro anual da Rede de Prevenção das Crises Alimentares no Sahel, organizado conjuntamente pela CILSS e o Club du Sahel, criará uma oportunidade para fazer uma avaliação retrospectiva de:

- tendências no estado nutricional das populações beneficiárias,
- impacto da ajuda alimentar na economia nacional dos países beneficiários, em particular no comércio e desenvolvimento rural,
- contribuição dos doadores e beneficiários para a segurança alimentar global.

V.2 As partes interessadas comprometem-se a examinar possíveis melhorias nesta área, em particular.

- a monitorização da situação alimentar,
- a coordenação das avaliações,
- a distribuição de tarefas e responsabilidades entre os doadores e países beneficiários,
- a busca de transporte e outros meios logísticos para a entrega da ajuda alimentar,
- Mais no geral, os mecanismos globais para melhor coordenação cooperação mais apropriados entre todas as partes

**CILSS**

Permanent Inter-State Committee  
for drought Control in the Sahel



**OCDE/OECD**

Organisation for Economic  
Co-operation and Development

**CLUB DU SAHEL**

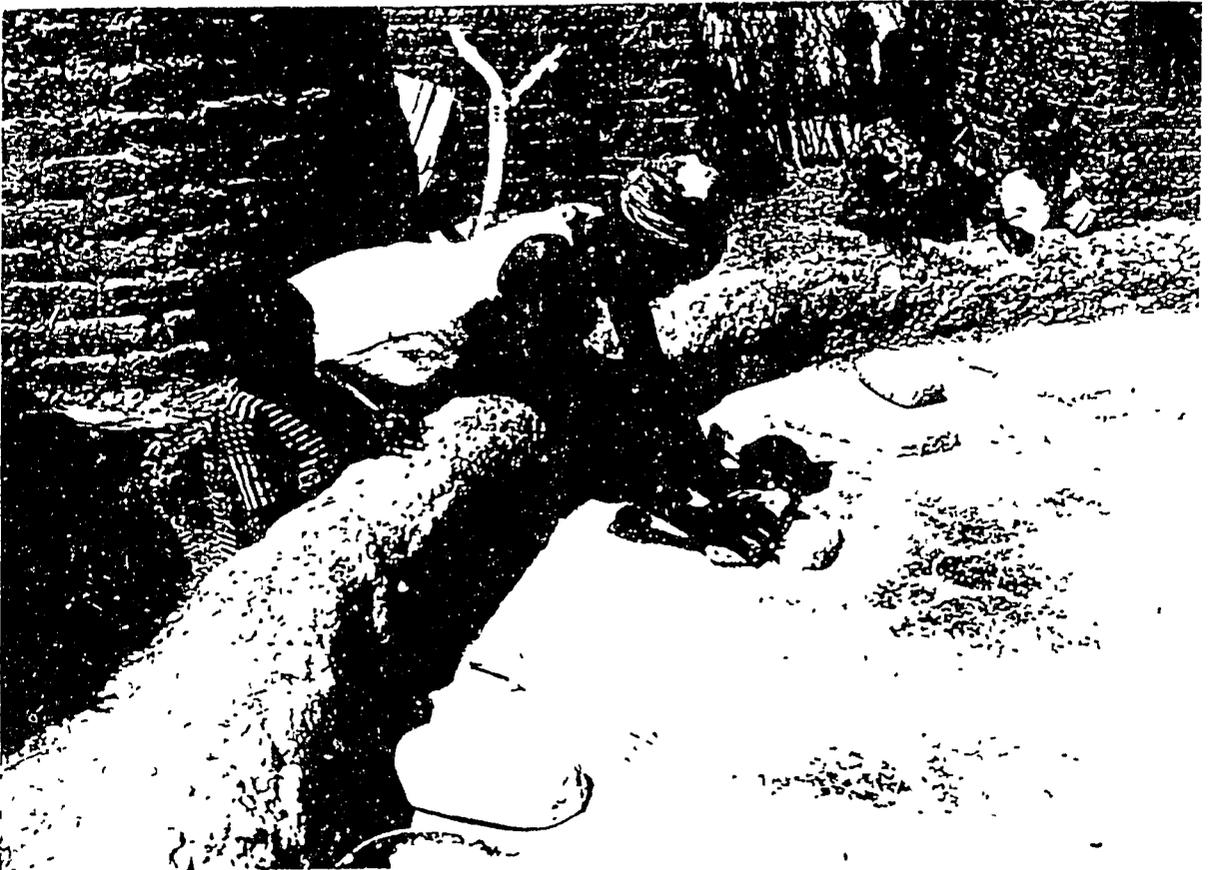


PHOTO PER SCOOP

# THE FOOD AID CHARTER FOR THE COUNTRIES OF THE SAHEL

SP/90/3

119

# THE FOOD AID CHARTER FOR THE COUNTRIES OF THE SAHEL

*Nobody argues against the need to provide food aid in a crisis situation but the maintenance of such aid when the crisis is over arouses widespread criticism. To contribute to food security without prejudice to local production, donors and Sahelian Heads of State recently adopted a "Food Aid Charter". This document - a world "première" - could well herald a more integrated approach to Sahelian agriculture.*

**T**he issue of food aid rallies both supporters and detractors. Understandably, one can hardly remain indifferent because in a crisis situation, aid is often a matter of life or death. Pointing to the hundreds of thousands of lives saved between the 1973 Sahelian crisis and the current one in the Sudan, the pro-group argues that food aid is a life saver. "Only when it arrives in time and is not diverted elsewhere", retorts the opposing faction.

Adding up to 5.4% of the world cereals trade, food aid plays a significant role in the agricultural economy of countries of the North. In the South, it accounts for 8.6% of commercial imports. In 1989, sub-Saharan Africa absorbed a quarter of total world food aid.

Despite the return of the rains, food aid still accounts for more than 10% of official development assistance to Sahelian countries where, in the current financial crisis, it represents a valuable resource for both governments and consumers. Food aid helps to stabilize prices and urban incomes; it can also be sold to increase fiscal revenues. The result is a steady increase in deliveries: 337,000 tons of cereals in 1987/1988, despite



PHOTO PERISCOOP

an increase in Sahelian cereals production and the availability of surpluses in certain regions.

## "Positive" food aid?

"A number of mistakes were made during the first emergency food aid operations, but we gradually learned to avoid most pitfalls", says Michel de Verdère, from the French Ministry of Cooperation and Development. "However", he adds, "We find it far more difficult to respond to requests for food aid after a crisis".

Ratified by the Sahelian Heads of State at their summit meeting in Bissau in February 1990, the Food Aid Charter (see official text on pages 6 and 7) is the fruit of a long concertation process between donor and Sahelian countries on the need to promote long-term food security.

The basic principle is simple. Rather than being a stopgap measure,

### *Cooperative storage, village level security*

- share information and work closely with a view to evaluating the economic situation and needs,
- consult on the types and amounts of food aid required to ensure that aid is distributed in a timely way and in the needed quantities,
- coordinate distribution to ensure that optimum use is made of logistic resources and commercial networks, in cooperation with traders and NGOs,
- undertake joint discussions of cereals balance sheets to generate more information on the current crop year and to apply the experience of one year to the next

### The result of extensive consultation and discussion

Taken at face value, these proposals may seem to be fairly prosaic. They have already been discussed at length in international conferences and in the Sahelian countries themselves.

*First example* the Principles and Directives of the FAO concerning the distribution of surpluses, the first version of which dates back to 1954. This document, which offers a code of good conduct in food aid, seeks to ensure that food products are supplied as additional resources only, i.e., they must not replace "normal" commercial imports or hurt local production. Recognized by numerous donor and beneficiary countries, these principles are reviewed and updated on a regular basis.

*Second example* the International Wheat Convention (IWC) and its appendix on food aid, which concern donor countries only. The IWC sets the minimum annual contribution to be made by member States to the world food aid pool (about 10 million tons a year).

*Other examples:* the numerous discussions on food aid that have taken place between donor and Sahelian countries at international conferences, e.g., Nouakchott (1979), Dakar (1982) and Mindelo (1986). Food aid and development efforts were also discussed in 1983 at a roundtable involving France, the Organization of African Unity and the World Food Council. In 1984, another meeting was organized by the Club du Sahel and the OECD Development Center to discuss these same issues. Meeting in the same year at Dublin, the European Council stressed the need to improve coordination between the Community, its member States, other donors and non-governmental organizations to increase the efficiency of food aid.

The above conferences drew upon experience in the field to bring about changes in food aid policies. The problems are far from being solved but substantial progress has been made.

In addition, major donor countries have been undertaking a critical analysis of their own food aid programs. The main outlines of policy implementation - including cooperation with NGOs - were defined more clearly.

Internal assessments can bring about a change in legislation, as is currently happening in the United States. A number of donors (the EEC, Netherlands and West Germany) have also asked the World Food Program to participate in the evaluation of their bilateral aid programs. Practices nevertheless vary significantly from one donor country to another. The Netherlands, for instance, acquire approximately one-third of their bilateral food aid from developing countries whereas other countries export their own surpluses.

Beneficiary countries, for their part, have improved their ability to monitor the food situation. The annual balance sheets prepared by Sahelian countries under the aegis of the CILSS, are becoming increasingly more detailed and now in-



food aid must make a greater contribution to regional food security by supporting each country's capacity to produce and acquire staple foods.

The objective of the Charter is, therefore, to maintain overall supply at a relatively constant level through local or regional trade, and to guarantee supplies to high-risk or underprivileged groups of the population.

The preamble to the Charter discusses problems related to food aid operations: late deliveries, unsuitability of products, destabilizing effects on markets and producers, introduction of new food consumption patterns.

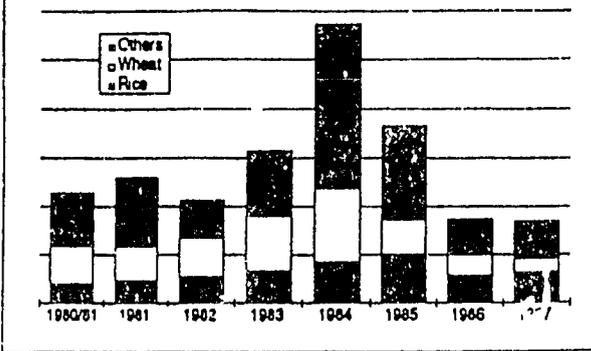
The document analyzes each of these frequently justified but occasionally over-simplistic criticisms.

One of the Charter's main points concerns closer consultation and cooperation between donor and beneficiary countries. Specific objectives are to

113

## FOOD AID IN CEREALS TO THE SAHEL

from 1980 to 1987 (in thousands of metric tons)



clude data on food aid. The various early warning systems have been further developed and integrated. Finally, cereals market monitoring systems are becoming widespread and more integrated into the decision-making process.

### Political Implications

The Charter is therefore the outcome of a long and complex process. Its contribution is nevertheless significant in several ways.

— The Charter illustrates the determination of donor countries to give to the countries of the Sahel more effective support through increased consultation and collaboration.

— The Charter symbolizes international recognition of the close links between food aid and national food policies. Donor countries have reversed their viewpoint of this problem. Food aid is no longer considered as an outlet for world surpluses but as a component of national food policies.

Viewed from this perspective, the Sahel is a region that clearly deserves the highest priority. Sahelian countries are particularly sensitive with respect to their ecology, economy and food supplies. The international community has demonstrated its determination to provide a

than is the case in other regions.

Application of the Charter will require a significant change in attitude on the part of both donors and beneficiaries. Indeed, which country has never supplied large amounts of food aid in the hope of winning a contract? Which Sahelian government has never accepted food aid in the hope of balancing its budget?

The Sahelian market is not huge, only about 700,000 tons of cereals are imported annually, but countries of the North have already clashed for far smaller market shares, each trying to provide heavier subsidies than the other. The United States, Canada and the EEC are waging a fierce trade war on the world market: will they declare a truce on the Sahelian front?

The Charter adopted at Bissau implies that they will. The American representative stated that each word and sentence in the Charter was negotiated with the Department of Agriculture. It took months to reach an agreement on the

*The Sahelian market is not large, but exporting countries compete to supply it.*

specific solution for this region in which the level of official development aid per capita is higher than anywhere else in Africa. In the Sahel, food aid springs more from a desire to offer humanitarian assistance and development aid, and is much less influenced by geopolitical factors.

text" On the French side, it is no secret that "the dialogue with the exporters and ministries concerned was polite but just as difficult."

### Rendez-vous in 1992

The Charter does not seek to force member countries to follow a strict "modus operandi." Each country operates within its own political, institutional and economic constraints. Further, the food policies of Sahelian countries and the types of food aid are so varied that a certain amount of flexibility is essential.

Mr. Brah Mahamane, outgoing Executive Secretary of the CILSS, points out that "habits cannot be changed overnight. Rather than draw up a code of good conduct, we decided to come to an agreement on certain principles, which we undertake to respect. And that won't be easy for the donors or the Sahelians."

Will the Charter mark a real watershed in food aid policies? The answer will only become fully clear in 1992 when the first formal assessment of the Charter's application by all sides is due.



PHOTO PENSICOOP

## First priority

# FOOD SECURITY

*The primary objective of the food security policies of the countries of the Sahel is to ensure that a supply of foodstuffs is available at the right time and in the right place so that demand can be met under market conditions that generate incomes for producers and traders and that satisfy consumers. The international community supports the countries of the Sahel in this endeavor through development aid programs, of which food aid is one component.*

**F**ood aid is used when natural catastrophes or critical conditions lead to food shortages or famines. Food aid also is used to provide foreign exchange relief to countries which cannot afford all needed food. It also can be used to overcome temporary or structural food deficits when local markets cannot, under normal conditions, supply food to deficit areas. In addition, food aid is used to feed targeted, vulnerable groups often through Private Voluntary Organizations and Non-Governmental Organizations.

Experience has shown the difficulties that development partners have encountered in attempting to integrate food aid into effective agricultural policies. First, market conditions do not always allow areas with surpluses to supply food to deficit areas through private sector channels. The constraints to these

transfers, and the role for food aid in addressing such constraints are not clearly identified. Second, food aid is sometimes hampered in meeting its objectives by inappropriate timing of deliveries, mismatches of commodity selection, and slow, costly, or inappropriate distribution.

In some instances, insufficient use was made of local resources to cover the shortages caused by the 1984 drought. In addition, the food aid which was shipped near the end of the drought arrived too late and was no longer required, as a result storage and transportation facilities in some areas became saturated. In the worst cases, the abundance of food aid available at harvest time depressed local market prices.

The 1986 Mindelo conference on Sahelian cereals policies provided an opportunity for all the donors, multilateral agencies and Sahelian organizations to draw lessons from these experiences. The conference put forward the notion of "successive lines of defense" in an effort to define the role that food aid should play.

The conference recommended in particular that food aid be considered only as a last resort, and used only after local, national and regional surpluses turned out to be insufficient or unavailable. The conference suggested that a general consensus document be drafted on the principles governing the food aid system, to define the proper conduct of food aid policies.



PHOTO FERSCOOP

*Prices have to reward producers fairly*

Upon adoption of the Mindelo recommendations by the CILSS Council of Ministers, the CILSS and the Club du Sahel instigated wide consultation and discussions on the food aid issue, the Food Aid Charter for the Countries of the Sahel is the fruit of that initiative.

Discussions pointed out the following constraints and recommended ways to address them:

— *Constraint*  
Food aid programming has been inflexible at times.

— *Response*  
Food aid scheduling should not be inflexible, but rather should be adjusted to meet requirements, and deliveries should be timed to coincide with needs.

— *Constraint*  
There is a risk that food aid may, in certain cases, contribute to lower prices for local commodities and create disincentives to local production.

— *Response*  
Food aid should not be a systematic instrument, but should be tailored to need. Food aid should not compete with local food products to the point of depressing demand and bringing down prices for these products to levels discouraging local production. The aim of food aid is not to become per-

manent but to support economic development and eventually the ability to produce or import commercially all food needs, making future food aid unnecessary.

**— Constraint:**

There is a risk that food aid may further induce changes in consumption patterns from traditional to imported cereals

**— Response:**

Recent evidence indicates that changes in consumption from traditional cereals to imported wheat and rice are in large measure caused by urbanization, convenience of cereal preparation and price differentials. Nonetheless, food aid policies should explicitly avoid aggravating these trends, especially where food aid may be a key component

**— Constraint:**

Donor-supplied food aid may in certain cases substitute for reliance on surpluses from nearby areas or from within the region in meeting deficits

**— Response:**

Where feasible and economically viable, food aid policy should support rather than substitute for private trade between neighboring surplus and deficit regions

In view of these constraints, it has become clear that food aid operations cannot fully succeed unless cooperation between donors and beneficiary countries is based on the following principles

- Sharing of information and close collaboration with a view towards evaluating the economic situation and needs,
- Consultation on the types and amounts of food aid needed, so that aid may be distributed in a timely way and in the needed quantities,
- Coordination of distribution, so that optimum use can be made of logistic resources and commercial or cooperative networks, in cooperation with traders and NGOs
- Joint discussions of cereals balance sheets both to rely on better information on the current year and to apply the experiences of one season to the following year

The Food Aid Charter for the Countries of the Sahel is not a legally binding international code of rules and procedures. By approving the Charter, however, the parties do agree to make every effort to respect the principles of a shared philosophy on food aid.

# Official text of the Food Aid Charter

*This document has been unanimously subscribed to by CILSS member nations and Club du Sahel donor countries (Canada, European Economic Community, Federal Republic of Germany, France, Netherlands, United States of America). It was formally approved by the CILSS heads of state at their summit meeting in Guinea Bissau, February 10, 1990.*



## The concerned parties

1 — Recognizing the importance of food aid in the struggle against hunger and malnutrition,

2 — Recognizing a pressing need for food aid to be treated as an active component of overall development aid efforts aiming to create an ability to provide adequate food supplies, either through production or commercial imports;

3 — Recognizing that both donors and beneficiaries have expressed the wish that the food aid system be improved by drawing on past experience and by applying the recommendations made in this respect;

4 — Recognizing the need to adapt, to the extent possible, food aid to the quantitative and quantitative requirements

of target populations in such a way as to avoid significant falls in the market prices of food products, as well as resulting marketing constraints,

5 — Recognizing the importance of supporting swift, flexible procedures, allowing at minimal expense a reliable supply of food aid by sea, land, or, as a last resort, air,

6 — Recognizing the need to avoid promoting a greater dependence on imports through actions liable to foster long term changes in consumption patterns away from locally produced cereals,

7 — Recognizing that food surpluses as well as food deficits can have a destabilizing effect upon prices, revenues and food availability, and the need to integrate food aid into regional trade policies so that the market can better absorb local fluctuations in food supply,

8 — Recognizing that there can be no real solution to the problems posed by food aid unless donors reach a consensus among themselves, in agreement with the beneficiaries, to coordinate efforts and actions

The concerned parties adhere to the following

## I. Definition of the objectives of food aid

The general objective of food aid is to help support food security by addressing, in a timely and appropriate manner, problems arising from food shortages or deficits, whether they are caused by structural deficiencies, or crisis situations calling for emergency actions

The long-term objective is to prevent crises and to correct structural deficiencies by supporting overall development and taking actions aimed directly at vulnerable groups. In this context, food aid plays a positive role,

114

whether it is supplied as foodstuffs, or through the use of counterpart funds generated through local sales.

## II. Evaluation of the food situation

II.1 The concerned donor governments, multilateral aid organizations and governments of beneficiary countries, in collaboration with all involved partners - undertake to cooperate on the evaluation of the food situation in Sahelian countries, to help base decisions on reliable information and realistic forecasts, particularly on deficits and surpluses. Similarly, when the situation calls for emergency aid, the parties agree to share immediately information at their disposal to facilitate appropriate decisions and actions. The parties undertake to continue in their efforts to improve the quality of national and regional data.

II.2 The concerned parties also undertake to improve and harmonize their own appraisal criteria, based upon

- proper analysis of each country's food requirements and food availability, domestic production and consumption, movements of stocks, all types of imports and exports,

- indicators of the food situation, involving nutritional status and the purchasing power of the population groups concerned, prices on the different markets, and availability of food products in production and consumption areas,

- food aid absorptive capacity of each country, and availability of additional financial and technical resources needed to make effective use of food aid.

## III Evaluation of food aid requirements

Beneficiary governments and bilateral or multilateral donors undertake to hold discussions at least once a year in order to evaluate food needs on the basis of jointly derived food balance data, with a view towards defining:

- the objectives of food aid in its different forms,
- types, quantities, and qualities of aid to be supplied,
- the areas and population groups concerned,
- logistical constraints,
- periods when delivery is desirable, and periods when delivery could become inappropriate.

These components will determine the provisional supply schedule which food aid donors and national authorities will agree to implement. This schedule can then be used as the incremental framework for all subsequent action to be taken by the different partners.

In countries where no coordination mechanism exists, action shall be taken to fill this gap.

## IV. Practical implementation of food aid activities

IV.1 The donors undertake to harmonize their decisions, and agree to coordinate their actions.

In order to ensure optimum satisfaction of requirements, and to make the best use of logistic resources, donors will work with each Sahelian country to jointly define

- quantitative distribution of food aid shipments,
- the choice of products,
- the origin of food aid (local purchases, triangular operations, imports),
- beneficiaries.

The donors will keep each other informed on

- the expected time lag between the assessment of needs and the supply of aid,
- means of food aid distribution and utilization,
- basic logistical organization.

IV.2 The concerned parties recognize the need to integrate food aid into agricultural and rural development policies, to coordinate it with other types of aid, trade policies and macro-economic policies, and to integrate food aid into long-term development plans. As far as possible, multi-annual programs should remain sufficiently flexible to allow for the provision of financial or technical assistance in lieu of foodstuffs, provided the food supply situation warrants it.

The donors therefore undertake

- to indicate the quantities and types of annual or multiannual aid they plan to allocate, so that beneficiary countries may take this into account when formulating their development policies,

- to adjust their aid to avoid, to the extent possible, harmful effects on local production and marketing, i.e., reduction of market share, lower producer prices, disruption of distribution channels, or saturation of storage facilities,

- to minimize actions directly promoting lasting changes in food consumption patterns to the detriment of local production.

IV.3 The donors and the beneficiary countries undertake.

- not to distribute food aid freely except in the case of emergency aid or to help vulnerable groups,

- to sell food aid without prejudice to domestic free market prices,

- to use counterpart funds proceeds to support development activities, particularly those aimed at food security.

IV.4. The donors and the beneficiary countries undertake

- to promote cereal flows between surplus and deficit countries through economically viable triangular operations and the stimulation of regional cereals trade.

## V. Food balance sheets and prospects

V.1. The annual meeting of the Network for the Prevention of Food Crises in the Sahel, jointly organized by the CILSS and the Club du Sahel, will provide an opportunity to make retrospective evaluations of:

- trends in the nutritional status of beneficiary populations,

- the impact of aid on the national economies of the beneficiary countries, in particular on trade and rural development,

- the contribution of donors and beneficiaries to overall food security.

V.2 The concerned parties undertake to examine possible improvements in this area, in particular

- monitoring of the food situation,

- coordination of evaluations,

- the distribution of tasks and responsibilities among donors and beneficiaries,

- the procurement of transport and other logistical means for the delivery of food aid,

- More generally, the overall mechanism promoting better coordination and closer cooperation among all parties.

# Original comments about the Food Aid Charter

*Excerpted from interviews by Boniface Vignon at Bissau in February 1990 and broadcast on "Afrique Matin Magazine", Radio France International.*

## ON THE ADOPTION OF THE CHARTER

**His Excellency, Mr. José Britto, Minister of Plan, Cape Verde:**

*"The Charter represents a great step forward by the international community. Up to now, the problem of food aid was looked at from an essentially humanitarian viewpoint. Our partners have now formally recognized that food aid can be used as a tool to promote development. Generally speaking, this is the first time at the sub regional level that the international community has reached an agreement with its partners on a Charter defining the ground rules."*

**Mr. Jean H. Guilmette, Director of the Club du Sahel:**

*"The Charter is one of several measures intended to offer producers and consumers long term protection. After the major shortages brought about by the serious climatic problems of 1970-1980, it became almost too easy to request and receive food aid. Many people simply fell into the habit of consuming incoming food aid, which also simplified certain budgetary problems. This lowered the prices received by national producers, who therefore had no incentive to produce surpluses. In the long term, such a situation could only impoverish the region."*

*"It was therefore necessary to conciliate short and long term interests: the short term interest of the importer or consumer as opposed to the long-term interest of raising production capacity in the different countries, to break Sahelian dependency on external supplies."*

## ON THE APPLICATION OF THE CHARTER

**Mr. Jean-H. Guilmette, Director of the Club du Sahel:**

*"The first task is to continue to improve the assessment of food needs. The work carried out by the CILSS over the past few years has greatly improved the procedures used in data collection. The assessment drawn up at the end of the harvest now reflects reality rather than political or financial aspirations."*

*"Secondly, the application of the Charter should increase transparency, to ensure that donors provide more information on their transactions than they did previously, and guarantee that flexibility in the management of food aid goes toward the needs of the Sahel rather than toward those of donor countries."*

*"We hope that the net result will be a food aid policy that is more closely integrated with national agricultural development policies in the Sahel, more flexible, and better suited to the needs of the different countries."*

## ON THE CHARTER AND FOOD SECURITY

**Mr. Brah Mahamane, outgoing CILSS Executive Secretary:**

*"The Sahel has the potential to produce sufficient quantities of rice and wheat. It is unacceptable for our biggest cities to consume imported rice and wheat while 90% of our natural potential goes untapped."*

*"The Charter is a unique framework, an example of international cooperation in which members of the international community have joined forces to speak in unison."*

*"I hope that the Sahelians, with their customary determination, will also join forces to make the Food Aid Charter a reality. In this way, we shall be able to reduce our structural dependency on rice*

*and wheat year by year through the cereals policies implemented by the various countries."*

**His Excellency, Mr. Ibrahima Oumar Mahamat Salley, Chadian Minister of Plan:**

*"We feel that the main objective of the Charter is to reduce food dependency. This is the most important aspect of the document. The process set in motion should increase the production of local cereals to the detriment of surpluses sent by donor countries to the Sahel until fairly recently."*

## ON THE CHARTER AND REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION

**His Excellency, Mr. Gora Lassou, Chadian Minister of Agriculture:**

*"When surpluses are available in the Sahel, we need to be able to sell them to countries that are not members of the CILSS. By the same token, if surpluses are available in coastal countries, then that is where we should go to seek our supplies. The regional economic integration advocated in the Food Aid Charter does not refer to a market made up exclusively of CILSS countries: we must discourage cereal imports and promote the development of agriculture in all the countries of the Sahel. Contacts must be developed between the CILSS and other economic organizations in central and western Africa to trade available surpluses."*

**His Excellency, Mr. Moussa Traoré, President of the Republic of Mali:**

*"The Republic of Mali is already looking at the post-Charter era. We would like to move beyond the question of food security. The Sahel is capable of producing surpluses and of exporting some to other countries of our continent, or to other parts of the world."*

## REFERENCIAS

Ahmed, Raisuddin and Andrew Bernard (1989) "Rice Price Fluctuation and an Approach to Price Stabilization in Bangladesh" IFPRI Research Report 72 Washington, D C

Alderman, Harold, David Sahn and Jehan Arulpragasam (1991). "Food Subsidies and Exchange Rate Distortions in Mozambique" *Food Policy*, vol 16, no 5, pp 395-404

Bigman, David (1985) "Food Policies and Food Security under Instability: Modelling and Analysis" Lexington Books Massachusetts

Clay, Edward J (1986) "Rural public works and Food-for-Work: A Survey" *World Development* 14 (10/11) 1237-1252

Clay, Edward, and Charlotte Benson (1990) Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s", *Food Policy*, 15 (1) 27-43

Committee of Inquiry into the Marketing Act (1992) "Report of the Committee of Inquiry into the Marketing Act" (known as the **Kassier Report**) Stellenbosch, South Africa.

Dorosh, Paul, Carlo del Ninno and David E. Sahn (1993) "Food Aid and Poverty Alleviation in Mozambique The Potential for Self-Targetting with Yellow Maize". Cornell University Food and Nutrition Policy Program Washington, D C

Eriksson, Gun (1993) "Peasant Response to Price Incentives in Tanzania A Theoretical and Empirical Investigation" The Scandinavian Institute of African Studies, Research Report No 91 Uppsala.

Food and Agriculture Organisation (FAO) (1993) Agrostat 2.0 Computer Database

Isenman, Paul and H W Singer (1977) "Food Aid Disincentive Effects and Their Policy Implications" *Economic Development and Cultural Change*, Vol 25 No. 2, pp 205-237.

Jayne, T S . Tobias Takavarasha and Johan VanZyl (1994) "Grain Policy Harmonization Between Zimbabwe and South Africa" Forthcoming International Development Working Paper. Dept. of Agricultural Economics, Michigan State University E Lansing

Jayne, T.S and Lawrence Rubey (1993). "Maize Milling, Market Reform and Urban Food Security The Case of Zimbabwe" *World Development*, Vol 21, no 6. pp 975-88.

Johnson, D G , 1975. Increased Stability of Grain Supplies in Developing Countries: Optimal Carryovers and Insurance *World Development*, Vol 4, 1976

Jones, Stephen (1989) "The Impact of food aid on food markets in Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature" Food Studies Group Working Paper #1 Oxford.

Kingsbury, David (1989) "An Analysis of Price and Non-Price Barriers to Agricultural Marketing and Trade in Southern Africa" Unpublished Ph D dissertation Dept of Agricultural Economics, Michigan State University E. Lansing

Kyle, Steven (1991) "Economic Reform and Armed Conflict in Mozambique". *World Development*, Vol 19, No 6, pp 637-649

Louis Berger International and Austral Consultants (1991) "Relatório final Transição para uma economia de mercado Ajuda alimentar comercial e o milho amarelo dos Estados Unidos em Moçambique" Report prepared for USAID/Mozambique Maputo.

Maize Board (South Africa) (1993). Price Announcement Bulletin # MV93/3 to all Purchasers of Maize June 28, Arcadia, Pretoria, South Africa.

MEDIAFAX (1993) "CEE diz que Sim" May 19 1993 Maputo

Mellor, J W , and Raisuddin Ahmed, Eds (1988) "Agricultural Price Policy for Developing Countries" International Food Policy Research Institute, Johns Hopkins University Press. Baltimore

MOA/MSU Research Team (1993) "The Organization, Behavior, and Performance of the Informal Food Marketing System in Maputo" Working Paper No 10 National Directorate of Agricultural Economics, Ministry of Agriculture Maputo

MOA/MSU Research Team (1992a). "A Socio-Economic Survey in the Province of Nampula Agricultural Marketing in the Smallholder Sector" Working Paper No 4E National Directorate of Agricultural Economics, Ministry of Agriculture Maputo

MOA/MSU Research Team (1992b). "The Determinants of Income and Consumption in Rural Nampula Province Implications for Food Security and Agricultural Policy Reform". Working Paper No 6 National Directorate of Agricultural Economics, Ministry of Agriculture Maputo

MOA/MSU Research Team "Boletim Mensal de Informação do Mercado" Maputo

National Maize Producers' Organisation (NAMPO) (1993) "Maize Production in the Nineteen Nineties" Pretoria, South Africa

OECD, Club du Sahel, and CILSS (1993) "Evaluation of the Application of the Food Aid Charter to the Countries of the Sahel, 1991/92 Crop Year" Reports of the meeting of the Network for the Prevention of Food Crises in the Sahel Paris, November 19-20

Pinckney, Thomas (1988) "Storage, Trade, and Price Policy Under Production Instability: Maize in Kenya" IFPRI Research Report 71 Washington, D C

\_\_\_\_\_ (1989) "The Demand for Public Storage of Wheat in Pakistan". IFPRI Research Report 77 Washington, D C

- Riley, Barry (1992) "An Analysis of the Use of Counterpart Funds in Mozambique" IDS Bulletin, Vol 23, No. 2 (April 1992) Institute for Development Studies, Sussex
- Ruby, Larry (1992) "Yellow Maize, Food Security and Target Food Assistance. Exploring Production, Processing, and Consumer Demand Linkages". Paper prepared for the Economics and Markets Branch, Ministry of Lands, Agriculture and Water Development Zimbabwe Mimeo
- Ruttan, Vernon, ed (1993) "Why Food Aid?" Johns Hopkins University Press. Baltimore
- Sahn, David, and Jaikishan Desai (1993) "Food Rationing in Mozambique An Analysis of the Emergence of Parallel Markets" Mimeo, Cornell University Food and Nutrition Policy Program Washington, D C
- Sen, Amartya (1993) "The Entitlement Approach to Famine Relief Food or Cash?" Box Eight, pp 195-971, in Ruttan (1993)
- Shaw, John et al (1991) "Food Aid in Africa An Agenda for the 1990's". A joint study by the World Bank and the World Food Programme. Washington, D C and Rome. August.
- Timmer, Peter, Walter Falcon and Scott Pearson (1983) "Food Policy Analysis" The Johns Hopkins University Press Baltimore and London
- Tschirley, David and Raul Varela (1993). "The Performance of Agricultural Markets in Mozambique A Very Brief Review" Presentation materials from oral presentation to the USAID/Maputo mission, April 1993
- USAID/Maputo (1990) "A Discussion of Commercial Food Aid". Internal mimeo.
- USAID/Maputo (unpublished) Retail price series from Mucoriama Market Database
- Von Braun, Joachim and Barbara Huddleston (1988) "Implications of Food Aid for Price Policy in Recipient Countries", in Mellor and Ahmed, Eds *Agricultural Price Policy for Developing Countries* International Food Policy Research Institute, Johns Hopkins University Press Baltimore
- Von Braun, Joachim, Tesfaye Teklu, and Patrick Webb (1991) "Labor-intensive public works for food security Experience in Africa" IFPRI Working Papers on Food Subsidies, No 6 Washington, D C
- Weber, Michael, David Tschirley and Raul Varela (1992) "Reflections on relationships between food aid and maize pricing/marketing in Mozambique" Staff Paper No. 92-100. Michigan State University, Dept of Agricultural Economics, E Lansing, MI

1/1

World Food Programme (WFP) (1993a). "Analysis of the Emergency Food Assistance Requirements for Mozambique in 1993-1994 " Document prepared for the Donors Conference for Assistance to Mozambique, held in Maputo, 8-9 June, 1993 Mimeo

World Food Programme (WFP) (1993b) "International Food Aid Information System (INTERFAIS), Detailed Food and Deliveries Report" Database printout for maize, August 18, mimeo

## Relatorios Preliminares de Pesquisa da DEA

1. Informing The Process of Agricultural Market Reform in Mozambique. A Progress Report, October 1990
2. A Pilot Agricultural Market Information and Analysis System in Mozambique: Concepts and Methods
3. Inquérito ao Sector Familiar da Província de Nampula Observações Metodológicas, 9 de Novembro de 1991
- 3E. A Socio-Economic Survey of the Smallholder Sector in The Province of Nampula: Research Methods (traduzido do Português), January 1992
4. Inquérito ao Sector Familiar da Província de Nampula Comercialização Agrícola, 30 de Janeiro de 1992
- 4E. A Socio-Economic Survey in The Province of Nampula Agricultural Marketing in the Smallholder Sector (traduzido do Português), January 1992
5. Inquérito ao Sector Familiar da Província de Nampula O Algodão na Economia Camponesa, 9 de Novembro de 1991
- 5E. A Socio-Economic Survey in The Province of Nampula Cotton in the Smallholder Economy (traduzido do Português), January 1992
6. The Determinants of Household Income and Consumption in Rural Nampula Province Implications for Food Security and Agricultural Policy Reform, August 1992
- 6P. Determinantes do Rendimento e Consumo Familiar nas Zonas Rurais da Província de Nampula Implicações para a Segurança Alimentar e as Reformas de Política Agrária (Traduzido do Inglês), 24 de Fevereiro de 1993
7. A Socio-Economic Survey In The Province of Nampula. Smallholder Land Access and Utilization (Em preparação)
8. Dengo, Maria Nita, "Household Expenditure Behavior and Consumption Growth Linkages in Rural Nampula Province, Mozambique", M.Sc Thesis, Dept of Agricultural Economics, Michigan State University (Reimpressão), December 18 1992
9. The Maputo Market Study Research Methods, March 8 1993
- 9P. O Estudo do Mercado de Maputo Observações Metodológicas, 1 de Junho de 1993

112

10. **The Organization, Behavior, and Performance of the Informal Food Marketing System, May 28 1993**
11. **Food Price Behavior in the Maputo Informal Sector (Em preparação)**
12. **The Pricing and Distribution of Yellow Maize Food Aid in Mozambique: An Analysis of Alternatives, October 18 1993**
- 12P. **Política de Preços e Distribuição da Ajuda Alimentar de Milho Amarelo em Moçambique: Uma Análise de Alternativas (traduzido do Inglês), 25 de Novembro de 1993**
13. **The Maputo Market Study: Synthesis of Research Findings and Policy Implications (Em preparação)**
14. **Liedholm, Carl and Donald Mead, "Small-scale Enterprises: a Profile", in Economic Impact: A Quarterly Review of World Economics, no. 63 (Reimpressão)**
- 14P. **Liedholm, Carl and Donald Mead, "Pequenas Empresas: Um Perfil", em Economic Impact: A Quarterly Review of World Economics, no. 63 (Reimpressão, traduzido do Inglês)**
15. **Mini-SIMA e Análises Específicas: Um Ensaio Aplicado aos Mercados de Maputo, 15 de Julho de 1993**