

---

**RELATÓRIO FINAL**  
**TRANSIÇÃO**  
**PARA UMA**  
**ECONOMIA DE MERCADO:**  
**AJUDA ALIMENTAR COMERCIAL**  
**E O**  
**MILHO AMARELO DOS ESTADOS UNIDOS EM**  
**MOÇAMBIQUE**

---

**PREPARADO PELO:**

**Grupo de Desenvolvimento Econômico  
de Louis Berger International, Inc.**

*Associado Com:*

**AUSTRAL, Consultoria e Projectos Lda.**

**PREPARADO PARA:**

**USAID/Moçambique  
Programa de Alimentos Para a Paz**

**Outubro 1991**

# ÍNDICE

Índice

Glossário de termos usados

Agradecimentos

## RESUMO EXECUTIVO

### 1. INTRODUÇÃO

- 1.1 Revisão dos termos de referência
- 1.2 Metodologia de trabalho
- 1.3 Estrutura do relatório

### 2. REVISÃO DO SISTEMA DE AJUDA ALIMENTÍCIA

- 2.1 Objetivos do Programa de Ajuda Alimentícia
  - 2.1.1 USAID
  - 2.1.2 GRM
- 2.2 Objetivos alcançados
- 2.3 Projetos e preocupações futuras

### 3. DISTRIBUIÇÃO DA AJUDA ALIMENTÍCIA

#### Introdução

- 3.1 Planejamento do processo de distribuição
- 3.2 Escala de distribuição
  - 3.2.1 milho em grão
  - 3.2.2 farinha
- 3.3 Comparação do plano com as atuais condições de distribuição
- 3.4 Análise dos problemas e desvíos
- 3.5 Resumo dos problemas e recomendações

### 4. CONTABILIDADE E SUPERVISÃO

#### Introdução

- 4.1 Sistemas de contabilidade
  - 4.1.1 Moinhos
  - 4.1.2 Distribuidores de bulk
  - 4.1.3 Atacadistas
- 4.2 Sistemas de Supervisão
  - 4.2.1 USAID
  - 4.2.2 Ministério do Comércio

- 4.2.3 Ministério das Finanças
- 4.2.4 GOAM

4.3 Sumário das questões levantadas e recomendações

## 5. SISTEMAS FINANCEIROS E DE GERÊNCIAMENTO

- 5.1 Responsabilidades institucionais
- 5.2 Métodos de pagamento e supervisão contábil
- 5.3 Controlos e penalidades
- 5.4 Resumo dos problemas encontrados e recomendações

## 6. QUESTÕES ECONÔMICAS

Introdução

- 6.1 Visão geral da estrutura de mercado
  - 6.1.1 Oficial
  - 6.1.2 Paralela
- 6.2 Políticas de comercialização
  - 6.2.1 Preços
  - 6.2.2 Subsídios
- 6.3 Custos Operacionais e margens de lucro
- 6.4 Análise da capacidade de pagamento
- 6.5 Sumário das questões levantadas e recomendações

## 7. ALTERNATIVAS DENTRO E FORA DO NSA

Introdução

- 7.1 Alternativas dentro do NSA
  - 7.1.1 Distribuição de bulk e farinha \*\*\*
  - 7.1.2 Produção de farinha
- 7.2 Alternativas fora do NSA
- 7.3 Sumário das questões levantadas e recomendações

## 8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

- Capítulo 2: 2.1 Importação de cereais em Moçambique (1987- 1990)
- Capítulo 3: 3.1 Gráfico organizacional da ajuda alimentícia  
3.2 Fluxo distributivo da ajuda alimentícia  
3.3 Quebra da distribuição da farinha de milho em Maputo  
3.4 Êxitos alcançados no programa de distribuição de farinha (setembro 1990 a março 1991)  
3.5 Distribuição estimada do grão de milho em Maputo (primeiro trimestre 1991)  
3.6 Estimativa dos desvios e extravios na distribuição da farinha de milho em Maputo  
3.7 Estimativa dos desvios e extravios do milho em Maputo  
3.8 Comparação dos custos de transporte rodoviário e ferroviário do porto até o moinho  
3.9 Cálculo das perdas na CIM (setembro/1990-março/1991)
- Capítulo 4: 4.1 Comparação entre as vendas alegadas e as mercadorias entregues pela CIM  
4.2 Responsabilidades institucionais de controlo
- Capítulo 5: 5.1 Resumo dos objetivos institucionais  
5.2 Procedimentos de pagamentos  
5.3 Pagamentos da contra-parte ao Ministério das Finanças  
5.4 Matriz da dívida da ajuda financeira: percentagem do débito pago  
5.5 Resumo dos problemas de pagamentos
- Capítulo 6: 6.1 Canais dos mercados oficiais e paralelos  
6.2 Preços do mercado paralelo: milho em grão e farinha  
6.3 Preços do mercado paralelo: arroz, trigo e milho amarelo  
6.4 Estimativa dos subsídios implícitos  
6.5 Comparação das margens de lucro nos mercados oficiais e paralelos para o milho em grão e para a farinha  
6.6 Margens de comercialização: mercados oficiais e paralelos  
6.7 Comparação das margens entre os mercados oficiais e privados

## **LISTA DE ANEXOS**

<b>Anexo A:</b>	<b>Termos de referência</b>
<b>Anexo B:</b>	<b>Lista de contatos</b>
<b>Anexo C:</b>	<b>Distribuição do porto ao moinho</b>
<b>Anexo D:</b>	<b>Resultados da pesquisa de varejo</b>
<b>Anexo E:</b>	<b>Tabela detalhada da distribuição da farinha</b>
<b>Anexo F:</b>	<b>Bibliografia</b>

## Glossário

AGRICOM	AGRICOM, E.E.
ANFRENA	Agência Nacional de Frete e Navegação
APROC	Associação de Produtores de Cereais
BDM	Banco de Moçambique
CTF	Custo, seguro, frete
CIM	Companhia Industrial da Matola
COGROPA	Companhia Grossista de Produtos Alimentares, E. E.
DCPS	Diretoria Comercial da Província de Sofala
DNCI	Direção Nacional de Comércio Interno
DPCCN	Direção de Prevenção e Combaté às Calamidades Naturais
EACB	Empresa de Abastecimento da Cidade da Beira
EACM	Empresa de Abastecimento da Cidade de Maputo
PRE	Programa de Reabilitação Económica
FAS	Livre no cais
FASOL	Fábricas Associadas de Óleos, SARL
DSA	Departamento de Segurança Alimentar/Ministério do Comércio
GOAM	Gabinete de Organização do Abastecimento da Cidade de Maputo
GRM	Governo da República de Moçambique
IMBEC	Importadora de Bens de Consumo, E. E.
MANICA	Manica Freight Services (Moçambique), SARL (empresa privada)

MA/SIMA	Ministério da Agricultura/Sistema de Informação de Mercados Agrícolas
MINAGRIC MINCOM	Ministério da Agricultura Ministério do Comércio
MINFIN	Ministério das Finanças
MININDUS	Ministério da Indústria e Energia
MOBEIRA	Moageira da Beira (MOBEIRA), SARL
T	Toneladas métricas
MT	Meticais
NSA	Novo sistema de abastecimento
RFP	Solicitação de Proposta
SGS	Societé Generale de Surveillance (empresa privada)
SOCIMOL	Sociedade Comercial e Industrial de Moagem, SARL (empresa privada)
SOCOTEC	SOCOTEC Moçambique, Lda. (empresa privada)
XIGAIO	XIGAIO ("holding" do Ministério da Indústria e Energia para produtos a entícios)
USAID	Agência Norteamericana para o Desenvolvimento Internacional

(As empresas citadas pertencem ou são controladas pelo setor público com exceção daquelas indicadas como sendo privadas.)

## AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado com base numa missão de quatro semanas realizada pelas equipes de Maputo e Beira. A pesquisa foi financiada pela USAID/Programa de Alimentos para a Paz em Moçambique e patrocinada pelos Ministérios do Comércio e das Finanças de Moçambique.

A equipe que realizou este trabalho deseja agradecer a assistência dos funcionários e administração dos dois ministérios e da USAID/Moçambique. Esse apoio tornou concreta a possibilidade de realizar entrevistas e rever a documentação das muitas companhias envolvidas com o sistema de ajuda alimentar comercial. Em particular, a equipe reconhece o apoio e as contribuições do senhor França no Ministério das Finanças e do senhor Sitoi no Ministério do Comércio. A equipe agradece em especial a cooperação e sugestões de Richard Loudis, Buddy Dodson, Carlos Pascual e Jack Miller do escritório da USAID em Moçambique. Sem embargo, a responsabilidade por qualquer erro, tanto em fatos como em julgamentos, fica sob a exclusiva responsabilidade dos autores.

## RESUMO EXECUTIVO

### INTRODUÇÃO

Uma análise concentrada na doação de milho amarelo dos Estados Unidos a Moçambique mostra que a implementação do programa de ajuda alimentar comercial esta cheia de contradições. Desde 1987, Moçambique encontra-se na encruzilhada de um sistema planejado e de economia de mercado. Com relação às doações de milho dos Estados Unidos (um total de 140.000 toneladas métricas no ano 1990/91), o Governo da República de Moçambique (GRM) tem se esforçado, sem êxito, em cobrir dois mundos: um planejado e centrado nos objetivos de distribuição da ajuda alimentar; e o outro comercial, definido pelos preços de mercado e mecanismos de distribuição livres.

Esforços no sentido de realizar ambos os objetivos de distribuição da ajuda alimentar e de pagamento financeiro comercial estabelecidos pelo GRM e a Agência Norteamericana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) tem resultado no alcance limitado dos mesmos. Mais da metade do milho doado (cerca de 80.000 toneladas métricas) se destina ao sistema de racionamento do governo denominado "Novo Sistema de Abastecimento) - NSA em Maputo e Beira -- as duas maiores cidades de Moçambique. Este estudo mostra, entretanto, que chega ao NSA apenas uma em três toneladas do milho dos E.U. Da mesma maneira, é reduzido o alcance dos objetivos comerciais. Até o presente, tem sido recolhidos somente cerca de 20% dos pagamentos devidos ao Ministério das Finanças pela venda da ajuda alimentar.

Estas conclusões tem implicações significativas, mas não surpreendem. Muitos dirigentes do GRM e da USAID há tempo sabiam da existência de problemas no programa de ajuda alimentar comercial. Este estudo leva estas percepções e as descrevem em mais detalhe, explicando por quê e como estes problemas tornaram-se endêmicos.

A metodologia do estudo é sistêmico, pois proporciona uma visão sobre as forças institucionais, gerenciais e de mercado que tornam difícil conciliar os objetivos de ajuda alimentar com os comerciais. Desta análise, apresentam-se recomendações para facilitar-se a transição do GRM a uma distribuição da ajuda alimentar orientada pelo mercado. A premissa básica deste estudo é de que seria possível um programa eficaz de ajuda alimentar comercial, desde que as decisões de distribuição sejam baseadas em mecanismos de mercado.

## A. CONCLUSÕES PRINCIPAIS

De julho de 1990 a junho de 1991, o Governo dos E.U. doará 140.000 toneladas métricas de milho amarelo a Moçambique. Esta meta será atingida até julho de 1991 quando alcançará esta quantidade total de embarques.

Como parte do Programa de Alimentos para a Paz, a USAID deve estabelecer metas gerais de distribuição por consignatário e área geográfica. De acordo com o plano de distribuição anual apresentado pelo Ministério do Comércio e apresentado a USAID em maio de 1990, mais da metade do milho amarelo se destinava a ser distribuído através do NSA. Com respeito a cobertura geográfica, cerca de 60% do milho amarelo se destinam as cidades de Maputo e Beira. As restantes 60.000 toneladas métricas vão para atender as províncias de Inhambane, Gaza, Zambezia, Tete, Sofala, Manica e Nampula.

Um resultado importante é de que a maior parte da ajuda alimentar não chega ao grupo-alvo, os pobres, através do NSA. Uma análise da distribuição em Beira e Maputo para o período de setembro de 1990 a março de 1991 indica que, em média, é alcançado cerca de um terço do objetivo programado de distribuição através do NSA, tanto para milho em grão (11.000 tm) e farinha (13.000 tm). Especificamente, a distribuição como percentagem das metas para as cidades de Maputo e Beira foram:

	<u>Farinha</u>	<u>Em Grão</u>
MAPUTO	25 - 30%	50 - 55%
BEIRA	30 - 40%	20 - 30%

A maior parte da diferença entre o programado e o real se deve a desvios. Estima-se que cerca de 60% da falta de distribuição de farinha se deve a desvios (Nota: definem-se desvios como cargas pagas mas que foram entregues a compradores não especificados no plano de distribuição ou em quantidades que excedem o autorizado no plano para determinado comprador); sendo que, para o milho em grão, cerca de 35% da falta atribue-se a desvios. O restante da falta se deve a extravios (roubos, estragos, consumo por ratos). Estimam-se que os extravios correspondem a entre 7 e 15% da diferença na distribuição.

Outro resultado importante é no sentido de que a maioria dos pagamentos devidos ao GRM ou não são pagos ou são depositados com muito atraso. há um acordo entre o GRM e a USAID que os consignatários de milho dos E.U. depositarão um valor igual a carga vezes o preço fixo correspondente. No caso do milho em grão, o preço é de 99 meticais por quilo; para milho destinado a farinha o preço fixado é de 79 mt/kg.

Para o período de setembro de 1990 a maio de 1991, a CIM foi o único consignatário que realizou algum pagamento pelos embarques de milho dos E.U., por cerca de um terço do milho recebido. Os outros consignatários ainda não haviam realizado pagamentos. O total de pagamentos devidos por milho dos E.U. corresponde a mais de 8 bilhões de meticais (mais de U.S.\$6,1 milhões). Deste total, menos de 10% haviam sido pagos.

As razões de não pagamento geralmente são de dois tipos: os consignatários não pagam porque: 1) **não precisam pagar**; 2) **não podem pagar**.

Nossa análise demonstra que a falta de controlos, acordos contratuais e mecanismos comerciais tem facilitado o não pagamento pelas firmas. Ao mesmo tempo, porém, há varejistas e distribuidoras incapazes de realizar pagamentos devido a limitação das margens e quantidades armazenadas excessivas. A estimativa geral dos problemas de pagamento se distribuem a seguir:

<u>Consignatário ou firma</u>	<u>Não Precisam Pagar</u>	<u>Não Podem Pagar</u>	<u>Outro</u>
CIM	Alta	Baixa	
MOBEIRA	Alta	Baixa	
COGROPA	Baixa/Média	Baixa/Média	Média*
IMBEC	Baixa/Média	Média/Alta	
EACM	Média	Média	
SINTESE	Média	Baixa/Média	Baixa/Média

As amplitudes de probabilidade são: alta (80-100%), média/alta (60-80%), média (40-60%), baixa/média (20-40%), baixa (0-20%).

\* Isto se deve ao excesso de estoque que a COGROPA é obrigada a manter, sem poder distribuir nem receber os pagamentos.

## B. QUESTÕES PRINCIPAIS

Uma análise de sistemas do programa alimentar comercial de Moçambique aponta para uma falha central: não há uma única autoridade responsável. Portanto, não há a quem responsabilizar.

Em uma economia de mercado, a "autoridade" é o próprio mercado. Determina-se a responsabilidade de uma firma pela sua capacidade de compra e venda de produtos com lucro. Em uma economia mixta como de Moçambique, o programa de ajuda alimentar comercial tem duas "autoridades" principais: o Ministério do Comércio, encarregado do planeamento da distribuição da ajuda alimentar; e o Ministério das Finanças que supervisiona o depósito de fundos de contraparte.

Existe uma separação entre as responsabilidades de ajuda alimentar e de comércio que deixa o sistema de ajuda alimentar comercial em estado suspenso. As decisões de oferta e procura são tomadas pelo Ministério do Comércio, com preocupação limitada pela capacidade de venda de alimentos e pagamento da firma. Por outro lado, deixa-se o controlo de pagamentos ao Ministério das Finanças, o qual não tem poder contratual nem ministerial pelas firmas. Deixam-se disputas por atrasos em pagamentos a resolução das firmas --

poucas das quais sentem se na obrigação de acertos rápidos. Se as firmas não chegam a um acordo, a questão é levada a uma reunião conjunta realizada entre dirigentes dos Ministérios do Comércio e das Finanças.

Quase todos os elos do sistema de ajuda alimentar comercial são fracos. Do lado da distribuição física, há limitações na distribuição e acompanhamento da ajuda alimentar. Enquanto aos pagamentos financeiros, há alguns sistemas comerciais estabelecidos que facilitam e asseguram o pagamento em dia de recursos de contraparte. Apresenta-se abaixo um quadro dos fluxos e dos problemas principais:

<u>Área</u>	<u>Problema</u>	* <u>Causas</u>
A. Distribuição -->	Entrega Cara	1. Preços e distribuição ineficiente controlados pelo governo  2. Falta de participação competitivado setor privado
B. Financeira ---->	Menos de 20%	1. Procedimentos não comerciais
C. Acompanhamento ->	Controlos Fracos	1. Divisão responsabilidade/controlo (e.g. GOAM internos/ext. e EACM)
D. Econômica --->	Subsídios Implícitos	1. Subsídios não são explícitos (CIF-FAS, porto-moinho)  2. Margens muito baixas.

São inadequados os sistemas de controlo em todo o sistema de ajuda alimentar comercial. Estes sistemas são tão fracos que seria provável que fosse proibitivo o custo de fortalecimento dos sistemas de acompanhamento da distribuição física. Combinando-se este fato com a falta de mecanismos comerciais e acordos contratuais, torna-se fácil as empresas a não entrega de milho aos destinatários pretendidos como também ao não pagamento pelo milho.

A estrutura de distribuição comercial da ajuda alimentar é desnecessariamente concentrada. Os Ministérios do Comércio e das Finanças dependem completamente das duas agências consignatárias, a CIM e a COGROPA, para fazer o sistema funcionar. Decisões sobre alocação de produtos são feitas muito mais em cima da necessidade do que da capacidade de uma empresa para receber mercadorias. Com tão poucos distribuidores e consignatários no esquema, foi estabelecida uma dependência. O Ministério do Comércio tem o poder de determinar para onde os produtos devem ir. Mas esse mesmo Ministério não tem o poder de pressionar os seus consignatários a pagarem as suas dívidas porque: a) não faz parte das suas atribuições dizer a empresas quando pagar ou não pagar suas contas; b) O

Ministério vai seguir ordenando o repasse de produtos a essas empresas mesmo quando não pagam.

Finalmente, o desenho econômico do programa de ajuda alimentar comercial não favorece a distribuição pelo governo para o seu sistema de racionamento. A possibilidade de vender esses produtos no mercado paralelo por mais de 100% do preço a ser conseguido no mercado controlado é muito atrativa. Este ímpeto é ainda mais forte por motivo das margens estabelecidas pelo governo que nem sempre cobrem os custos operacionais, especialmente a nível de distribuidor e varejista. há muitas oportunidades para o especulador desviar produtos do mercado controlado para o mercado paralelo.

### C. RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS

A recomendação principal é pela adoção pelo governo, com a assistência da USAID e outros donantes, de políticas que facilitam a transição de um sistema de ajuda alimentar que se diz comercial a um que se baseia em princípios comerciais. Este estudo identifica orientações operacionais que facilitam ao GRM a realização desta transição em prazo curto (1 a 2 anos). Apresentam-se estes passos com o entendimento de que os preços serão liberalizados pelo GRM no médio prazo, deixando de lado o mercado controlado.

Agrupam-se as recomendações em duas fases. Para a Fase I propõe-se construir sobre os acordos USAID 1991 Título III (da Lei de Ajuda Alimentar dos E.U.) e facilitar a transição a economia de mercado através de reformas de distribuição, de gestão e de política econômica. A Fase II deverá resultar na liberação dos controlos de preços e margens.

#### FASE I:

Cada ano a USAID prepara e assina com o Governo de Moçambique o acordo do título III. A orientação principal destes acordos centra em tres áreas: 1) a melhoria da segurança alimentar dos grupos populacionais vulneráveis, 2) a liberação e fortalecimento de mercados competitivos, 3) a melhoria da eficiência da administração do setor público e, se necessário, a redução do papel direto do governo na distribuição da ajuda alimentar. Até o presente, muitos dos objetivos do acordo da USAID título III tem sido alcançados ou estão no processo de serem resolvidos.

Este estudo apoia o objetivo da USAID pela formulação de procedimentos e mecanismos comerciais para a distribuição de alimentos. Deveriam ser implementados assim que possível os seguintes passos de apoio ao acordo título III:

1. **Aumento da Concorrência:** Diversificar o número de consignatários da ajuda alimentar, incentivando a participação das firmas do setor privado e público.

AÇÃO: 1) o GRM estabelecer um processo de pre-qualificação e/ou licitação;  
2) As empresas armazenistas contratarem com a CIM a fabricação de farinha;  
3) Realizar trabalhos com a Associação de Produção de Cereais - APROC (associação de pequenas moageiras).

2. **Simplificar o Processo de Distribuição:** há uma necessidade de se reduzir as margens de comercialização pela integração das funções de armazenista e distribuidora.

AÇÃO: Tornar a EACM e armazenistas privadas consignatários diretos da ajuda alimentar. Será necessário assegurar-se que os consignatários do milho dos E.U. sejam obrigados contratualmente a adotar mecanismos comerciais de pagamento. Isto consistiria do seguinte:

3. **Estabelecer Transações em Base Comercial**

AÇÃO: Tornar obrigatório 1) aos consignatários da ajuda alimentar a assinatura de notas promissórias ou o estabelecimento de linhas de crédito (através do Banco de Moçambique); 2) Pagamentos em dia (pelos varejistas a EACM).

NOTA: Neste aspecto, devem ser examinadas as alternativas para a inclusão do Banco de Moçambique como consignatário.

4. **O Estabelecimento de Obrigações Contratuais entre o Ministério das Finanças e os Consignatários de Ajuda Alimentar**

AÇÃO: 1) Como parte do processo de pre-qualificação/licitação (recomendação #1, acima), especificar a firma de contratos dos consignatários com o Ministério das Finanças com a definição de obrigações financeiras.

As recomendações acima facilitarão o estabelecimento de sistemas comerciais melhores. A transição a um sistema de distribuição mais comercial e competitiva também necessitará reformas gerenciais e organizacionais, incluindo-se:

5. **Integração do Planejamento Físico aos Pagamentos Financeiros: As decisão sobre a distribuição física devem ser integradas a análise da capacidade de pagamento.**

AÇÃO: 1) Trabalho conjunto dos Ministérios de Finanças e Comércio no processo de pré-qualificação/licitação; 2) Inclusão do Ministério das Finanças no processo de acompanhamento do Ministério do Comércio.

6. **Decentralizar as Funções de Distribuição e Controlo**

AÇÃO: Dar a EACM a responsabilidade pelo controlo da lista de distribuição a varejistas com base na sua capacidade de pagamento. A equipe do GOAM deve ser emprestada a EACM a fim de permitir respostas rápidas a mudanças nas condições dos varejistas, 2) Estabelecer uma programação mais flexível de entrega. Permitir aos varejistas a retirada parcial da sua quota mensal.

**7. Estabelecer Controlos Financeiros mais Sólidos**

**AÇÃO:** 1) Contingenciar a distribuição da ajuda alimentar a CIM a melhorias nos seus controlos de finanças, vendas e estoques.

Juntamente com as reformas no que concerne a distribuição, o programa de ajuda alimentar deverá também realizar reformas de preços para torná-lo economicamente mais viável:

**8. Eliminar os Subsídios do Transporte do Porto ao Moinho/Distribuidora:**

O GRM deverá eliminar a comissão de 15% que os moinhos e distribuidoras descontam dos seus pagamentos finais ao Ministério de Finanças pelo transporte e desvios.

**AÇÃO:** Estabelecer margens negociadas do porto ao preço de venda ex-moinho e distribuidora, incluindo-se todos os custos portuários nos preços finais.

**9. Aumentar as Margens Varejistas:** O levantamento dos varejistas realizado como parte deste estudo demonstra que ou estão com resultado equilibrado ou tem perdas com a venda de milho.

**AÇÃO:** Fixar os preços máximos a nível de varejo ao consumidor, com orientação aos varejistas que participam do NSA quanto às margens varejistas.

**10. Liberar os Objetivos de Preço e Quantidade:** Existe a necessidade da introdução de preços competitivos para o mercado atacadista. Entrevistas preliminares indicam que existem de 3 a 4 atacadistas em Beira e Maputo capacitados para distribuir a ajuda alimentar, mesmo com os preços de revenda controlados.

**AÇÃO:** 1) Liberar as margens e preços dos grossistas e distribuidores, ou deixá-los como orientações indicativas; 2) Estabelecer preços máximos ao consumidor com base nestas margens; e 3) Não exigir mais aos distribuidores e grossistas a venda à varejistas pré-designados.

O objetivo final desta fase seria o início do processo de liberação dos preços e metas de distribuição. O sistema passaria de um processo de planeamento de cima para baixo com base em preços e quantidades fixos a alocação mais flexível e descentralizada da ajuda alimentar. As distribuidoras poderiam vender a quem pudesse pagar pelos produtos. Como resultado destas medidas, haveria uma redução considerável nos preços do mercado paralelo com a eliminação quase completa dos especuladores e suas margens excessivas.

## **FASE II**

Após um período curto de observação, recomendamos a liberação completa do mercado. Isto incluiria:

- \* Eliminação dos controlos de preços e margens.
- \* Eliminação de preços máximos indicativos ao consumidor.
- \* Continuação do acompanhamento de preços e condições de mercado.

Durante a Fase I, aproximando-se da liberação completa do mercado de milho na Fase II, recomenda-se ao GRM, com apoio da USAID, continuar a estudar e definir estratégias para o seguinte:

- \* Acompanhamento dos preços no mercado paralelo;
- \* Análise de sistemas de proteção da segurança alimentar (safety nets) em um mercado livre;
- \* Implementação destes sistemas;
- \* Eliminação gradual dos subsídios.

## **D. SISTEMA PROPOSTO**

Apresenta-se nesta seção um retrato completo do provável resultado destas recomendações no curto prazo. Busca-se demonstrar como realmente funcionaria um sistema novo, mais comercial.

As recomendações se classificam em três áreas: a consignação e a entrega desde o porto, a distribuição da ajuda alimentar, e acompanhamento e controlo.

### **1. Consignação e Entrega desde o Porto**

Os passos críticos necessários a reforma da consignação entrega do milho desde o porto incluem os seguintes:

#### **Passo 1: Planejar Embarques Pequenos e Frequentes**

A USAID, em consulta com o Ministério do Comércio, deverá continuar a programação de embarques frequentes de cargas pequenas. O ideal seria que os embarques fossem entre 3 e 5.000 toneladas. Isto facilitaria consignar a uma empresa sem resultar em estoques excessivos. No caso de embarques maiores de até 10.000 toneladas, o GRM deveria buscar dividir as cargas entre dois consignatários.

## **Passo 2: Processo de Pré-Qualificação/Licitação para Consignatários**

O Ministério do Comércio e das Finanças deveriam coordenar um processo de pré-qualificação/licitação para toda a carga embarcada. Em condições ideais, isto seria feito para corresponder aos embarques previstos durante todo o ano. Como tal, seria feito no início do ano.

Haveria um convite aberto para a indicação de interesse na compra de milho. É provável que as ofertas centrariam inicialmente apenas em quantidades (a um preço fixo estabelecido). Entretanto, assim que possível, as ofertas deverão incluir propostas de quantidades e preços. De qualquer forma, a oferta deveria atender requisitos mínimos de capital e documentação legal.

As ofertas podem ser apresentadas por qualquer firma, privada ou pública, inclusive a EACM. Cada oferta deveria reconhecer a obrigação de cumprir com requisitos básicos de pagamento, tomando a responsabilidade pelo transporte desde o porto (incluindo-se todas as perdas), e aceitar as sanções pelo não cumprimento.

Quando possível, os acordos deveriam ser feitos com um consignatário por embarque. Naqueles casos em que haja a necessidade de consignatários múltiplos, devem ser verificadas alternativas do Banco de Moçambique ou de um agente de desalfandegamento servir como consignatário.

## **Paso 3: Assinatura de Contratos com Notas Promissórias e/ou Cartas de Crédito**

O Ministério das Finanças assinaria contratos com cada consignatário no início de cada ano. Estipulariam depósitos no valor de 20% da carga a serem realizados antes da chegada do navio no porto. Todos os outros pagamentos deveriam ser garantidos por notas promissórias ou cartas de crédito. Fixaria ainda penalidades e taxas de juros que acumulariam no caso de não serem realizados os pagamentos nos prazos estabelecidos.

Os contratos deveriam incluir a responsabilidade do consignatário pela retirada da carga do porto. Em alguns casos, seria possível a ida do consignatário diretamente ao porto ou de armazenar a carga no porto. No caso de armazenistas privadas poderia ser necessária a contratação de um agente de (clearing and warehousing) para a armazenagem da carga até a sua retirada. Os custos desta armazenagem deveriam constar do contrato.

## **Paso 4: O Consignatário ou o Agente Libera a Carga ao Comprador com a Apresentação de Documento de Pagamento**

Com a chegada da carga ao porto, cada comprador poderá retirar sua carga. A entrega seria realizada apenas para os compradores que tenham assinado contratos para seu pagamento.

## **2. Distribuição da Ajuda Alimentar**

### **Passo 1: Diversificar a Distribuição de Milho em Grão Entre: COGROPA, EACM, distribuidoras privadas;**

O processo de pré-qualificação (passo no. 2 acima) incentivaria a participação de empresas privadas e públicas.

### **Passo 2: As Distribuidoras Privadas Vendem a Varejistas que Pagam**

As empresas grossistas privadas venderão apenas aos varejistas que pagam contra entrega. Isto corresponde atualmente a cerca de 20% dos varejistas de Maputo, a maioria das quais localizadas na cidade de cimento. No início, estes varejistas poderiam fazer parte de uma lista de controlo, auditada pelo GOAM. Proximamente, deveria ser revista esta lista a fim de verificar se um grupo de varejistas pudesse passar ao setor comercial sem controlos.

### **Passo 3: A EACM Realiza Reformas para Assegurar os Pagamentos**

Como consignatário direto, a EACM deveria realizar as seguintes reformas: 1) passar a ter a responsabilidade do GOAM pela substituição de varejistas, 2) estabelecer uma política de entrega de pronto pagamento. A EACM ainda deveria permitir ao varejista a retirada de quantidades parciais de acordo com sua capacidade de pagamento.

Se ainda for considerado importante, por motivos políticos, a manutenção de um programa de crédito, a EACM deve estabelecer um programa de crédito com um banco.

### **Passo 4: A Entrega de Milho para a Fabricação de Farinha pela CIM Deve Ser Condicionada a Reformas e Controlos**

Os Ministérios do Comércio e das Finanças deveriam sentar com a CIM para negociar os acordos futuros sobre os seus sistemas de controlo interno e de distribuição da farinha. Estes acordos devem estabelecer metas em cujo cumprimento seriam baseadas decis pelo incremento ou decréscimo das entregas a CIM.

### **Passo 5: No Caso do Não-Cumprimento por Parte da CIM, a USAID Reserva o Direito de Importar-se a Farinha Diretamente e/ou Utilizar Outros Mecanismos de Distribuição**

No caso da CIM não cumprir com os acordos (passo no. 4), a USAID deverá lançar mão ou da importação direta da farinha ou propor a contratação da CIM pelas empresas armazenistas privadas. [Nota: Este passo representa realmente uma solução de último caso, com limitações de logística e custo. Em consequência, todos os esforços deveriam centrar-se no regulamento efetivo da CIM, tais como são reguladas as empresas de serviços públicos nos E.U.]

### **3. Acompanhamento e Controle**

#### **Passo 1: A USAID Remete Cópias das [Bill de Embarque] ao Ministério das Finanças**

A USAID já notifica o consignatário por antecipação da previsão das chegadas dos navios, além de informar ao Ministério do Comércio nas reuniões semanais do Subcomitê da Ajuda Alimentar. Infelizmente, o Ministério das Finanças nem sempre faz parte deste fluxo de informação.

Supondo-se que o Ministério das Finanças tenha um papel mais integrado no acompanhamento dos pagamentos, será necessário assegurar que a programação de embarques seja comunicada corretamente ao Ministério das Finanças.

#### **Passo 2: O Ministério das Finanças Prepara Relatórios Mensais sobre as Divergências dos Planos**

O Ministério das Finanças prepararia um relatório mensal sobre a realização dos pagamentos. Estes relatórios especificariam as razões das divergências verificadas e os problemas que requerem solução.

#### **Passo 3: O Ministério das Finanças Realiza Auditorias da CIM e da EACM para Verificar a Implantação de Controles Melhorados**

O Ministério das Finanças, possivelmente com a assistência do Ministério do Comércio, avalia e confirma a implantação de sistemas melhorados de controles financeiros.

#### **Passo 4: Especificam-se Claramente nos Contratos as Penas por Divergências dos Planos**

A USAID e o Ministério das Finanças estabelecem uma lista de penas e medidas corretivas que deveriam ser tomadas no caso de divergências dos planos de pagamento.

## Capítulo 1

### INTRODUÇÃO

O sistema de comercialização da ajuda alimentícia em Moçambique esta cheio de contradições. Todos os dias, preocupações humanitárias chocam-se com interesses comerciais. Por um lado, existe uma reivindicação expressa de que a maioria dos cereais doados anualmente ao país, superior a 60 milhões de dolares, sejam direcionados a população pobre, especialmente a pobreza urbana de Moçambique. Por outro lado existe a decisão de que a distribuição da ajuda alimentícia ao país seja feita através de canais comerciais. Os ingressos recebidos através da distribuição de ajuda alimentícia deverão ser usados pelo governo de Moçambique para financiar projetos de desenvolvimento e para equilibrar o seu orçamento publico.

O raciocinio teorico para justificar a comercialização de ajuda alimentícia é sem duvida interessante. O elemento "ajuda alimentícia", dentro do sistema de doacao de alimentos, começa e acaba com o embarque de alimentos pelos Estados Unidos. Assim que esses alimentos chegam a Mocambique, são comprados por atacadistas e revendida como em qualquer outro mercado comercial. Daí a palavra "comercial".

Mas na prática, essa transição da ajuda doada para a transação comercial nunca se materializa completamente em Moçambique. As razoes para o fracasso da iniciativa são varias: Primeiro, o governo assume o controlo primario da comercialização e racionamento dos alimentos. A alocação comercial da ajuda alimentar é determinada por um sistema de planeamento quantitativo e piramidal, onde os preços não facilitam a comercialização. Segundo, (e relacionado com o primeiro), os objetivos comerciais ( por exemplo o pagamento de cargas) ocupa um lugar secundario com relação aos objetivos de distribuição. Como o povo passa fome, o governo de Moçambique sente-se na obrigação de alimentá-lo. Atacadistas e distribuidores são obrigados a garantir os alimentos, independente dos custos de distribuição. Finalmente, existem poucos mecanismos de controlo comercial para garantir os pagamentos. Na ausência de controlos efetivos, pagamentos de ajuda alimentícia estão sempre atrasados, ou mesmo não são efetuados.

Esse fracasso na comercialização da ajuda alimentícia tem resultado em dois problemas principais. O mais claramente reconhecido é a falta de depósitos para a aquisição dos alimentos doados. As estimativas indicam que os depósitos não ultrapassam 20% do valor estimado no orçamento do governo moçambicano. Também não existem garantias de que a ajuda alimentícia esteja realmente chegando às populações mais carentes. Apesar do esforço do governo moçambicano para criar um sistema capaz de estabilizar e controlar a distribuição de alimentos, o governo não parece controlar a ajuda recebida que, assim sendo, escapa dos canais de racionamento estabelecidos para garantir o atêndimento às populações mais pobres.

Este estudo documenta as estratégias definidas pelo governo de Moçambique na tentativa de equilibrar dois mundos distintos: o da distribuição da ajuda planejada para os pobres e o das transações comerciais ditadas pelas condições mercadológicas. O estudo

mostra as dificuldades institucionais, administrativas e econômicas que tornam difícil, senão impossível, o controle da distribuição de ajuda alimentícia em Moçambique. O estudo faz também recomendações para facilitar ao governo o controle da transição da ajuda alimentar para o mercado. A principal descoberta desse estudo é que um efetivo programa de distribuição comercial de ajuda alimentícia será viável quando a distribuição dos produtos recebidos vier a ser regulada por mecanismos mercadológicos.

### **1.1. REVISÃO DOS TERMOS DE REFERÊNCIA**

O Grupo de Desenvolvimento Econômico (DEG) da Louis Berger International foi contratado pelo Programa de Alimentos para a Paz da USAID/Moçambique para avaliar a comercialização do sistema de ajuda alimentícia a Moçambique. Os principais objetivos desse estudo foram divididos em duas áreas:

- 1) **Acompanhamento e controle:** A USAID contratou o Grupo Berger para analisar a eficácia dos sistemas distribuição e gerenciamento da ajuda alimentar. Essa análise teve por objetivo a identificação de medidas técnicas e econômicas viáveis para melhorar a capacidade de acompanhamento e controle da ajuda de alimentos.
- 2) **Moeda local e sistemas de pagamento:** O grupo deveria analisar o lado comercial do programa de ajuda de alimentos para identificar formas de melhorar a capacidade do governo moçambicano para conseguir uma maior proporção de ressarcimento do valor das vendas da ajuda alimentar.

O plano original de trabalho definiu-se por uma revisão ampla do sistema em todo o país. Entretanto, como resultado de discussões subsequentes entre a USAID e o governo de Moçambique, a área de estudo foi reduzida. Os dois grupos decidiram centrar seus interesses no acompanhamento, controle e pagamento em moeda local pela farinha e pelo milho amarelo recebidos como doação. Também a área geográfica foi limitada às cidades de Maputo, primeira e prioritariamente, e Beira.

### **1.2 METODOLOGIA DE TRABALHO**

A equipe constituída para realizar este trabalho incluiu técnicos do Grupo de Desenvolvimento Econômico da Louis Berger International (LBII) e da AUSTRAL, empresa de consultoria moçambicana subcontratada pela LBII. Em maio de 1991, um grupo de consultores internacionais visitou Moçambique por quatro semanas.

A equipe analisou os problemas de distribuição e pagamentos locais através da entrada e saída de milho para os distribuidores locais durante o primeiro trimestre de 1991. Em alguns casos, informação adicional foi também retirada dos relatórios do terceiro e quarto trimestres de 1990.

A metodologia de trabalho foi agrupada de acordo com as seguintes tarefas:

### **Tarefa 1: Supervisão desde o porto de descarga até a entrega aos moinhos**

Uma equipe local gerenciada pela AUSTRAL supervisionou a entrega de 3.000 toneladas de milho ensacado vindo da Thompson Lykes. A equipe verificou o produto dentro do navio, acompanhou o descarregamento das sacas e o seu subsequente transporte para os vagões de trem. A equipe documentou as divergências e perdas ocorridas durante o processo de transporte do porto até os moinhos.

### **Tarefa 2: Distribuição dos moinhos e armazens**

A equipe internacional coletou as listas de distribuição e dados de vendas da CIM, COGROPA e EACM. Os diretores dessas instituições foram entrevistados para determinar como os planos são elaborados, como o milho é distribuído, e quais são os problemas nesse processo. Foram feitas comparações entre as distribuições planejada e real, enfatizando principalmente a quantidade de farinha e de milho distribuídos através do sistema de racionamento do governo.

### **Tarefa 3: Avaliação dos planos de distribuição**

A equipe encontrou-se com especialistas do Ministério dos Transportes para discutir, revisar e analisar os planos de distribuição para o país e especialmente para a cidade de Maputo. Os consultores verificaram a utilização do plano e a sua eficácia na distribuição de alimentos.

### **Tarefa 4: Revisão dos sistemas Contábeis e mecanismos de controle**

Relacionada com a tarefa 2, a equipe examinou os documentos contábeis e os sistemas de controle existentes entre os ministérios responsáveis pela administração da ajuda alimentícia assim como as firmas comerciais envolvidas com a distribuição dessa ajuda. A equipe prestou uma atenção especial nos trabalhos de acompanhamento e na sua eficácia ou não para identificar e resolver problemas pertinentes a distribuição física e ao correspondente depósito de pagamentos pelas empresas comercializadoras desses produtos.

### **Tarefa 5: Análise de depósitos de recursos de contrapartes das empresas comercializadoras dos produtos**

Os consultores financeiros da equipe trabalharam junto com o Ministério das Finanças no sentido de analisar os resultados do recebimento de pagamentos em moeda local. A equipe concentrou-se nos pagamentos feitos por consignatários atuais. Dois problemas relacionados com esses pagamentos exigiram uma atenção particular: 1) a quantidade de pagamentos não realizados porque as empresas envolvidas não se sentem na obrigação de fazê-los e, 2) a quantidade de firmas incapacitadas para pagar suas dívidas devido à compressão das margens de lucro em consequência da política de preços estabelecida pelo governo.

#### **Tarefa 6: Revisão do mercado paralelo e dos mecanismos do setor privado**

A equipe examinou o efeito do mercado paralelo na distribuição da ajuda alimentícia através dos mecanismos controlados pelo governo. Atacadistas do setor privado foram entrevistados na busca de alternativas para o sistema de comercialização governamental.

#### **Tarefa 7: Levantamento de varejistas**

A equipe local completou um levantamento de uma amostra de varejistas nas cidades de Maputo e Beira. Essa pesquisa teve por objetivo determinar: 1) se estavam recebendo as suas quotas mensais, 2) se os preços eram altos o suficiente para cobrir os custos, 3) se eram economicamente capazes de pagar pelas quotas recebidas no prazo estabelecido e, 4) verificar a simpatia dos revendedores por uma uma proposta de mercado livre.

#### **Tarefa 8: Entrevista com oficiais do governo e distribuidores em Beira**

Além do trabalho acima descrito, duas comitivas da equipe realizaram uma visita complementar de tres dias a Beira para examinar a eficácia dos sistemas de distribuição e controlo da ajuda alimentícia nas partes centrais do país.

### **1.3 ESTRUTURA DO RELATÓRIO**

O relatório foi dividido em oito capítulos. O primeiro e o último capítulos delineiam todo o espectro do trabalho assim como as conclusões e recomendações principais. Os capítulos 2 a 7 buscam respostas e alternativas para os problemas encontrados no sistema atual. Cada capítulo foi estruturado de acordo com as seguintes perguntas-chave:

- Capítulo 2---> O programa de ajuda alimentícia está alcançando seus objetivos?
- Capítulo 3---> Em que extensão a ajuda alimentícia esta chegando as populações mais carentes?
- Capítulo 4---> Quais são as principais debilidades dos mecanismos de controlo atuais?
- Capítulo 5---> Por que os fundos de contraparte não estão sendo pagos?
- Capítulo 6---> Os comerciantes conseguem obter lucros apesar do controlo do mercado pelo governo?
- Capítulo 7---> Quais são as alternativas para o melhoramento do sistema de distribuição dentro e fora do atual sistema?

Além de responder estas questões, o relatório apresenta também opções e recomendações para o melhoramento do sistema. Cada capítulo termina com um resumo de

recomendações sobre as questões principais. Assim sendo, o leitor interessado em uma conclusão específica pode chegar a ela sem ter que examinar todo o capítulo 8 - Conclusões e Recomendações.

É importante salientar também que as respostas encontradas durante a viagem a Beira e apresentadas no texto principal são apenas considerações de ordem geral. Os limites impostos nos processos de coleta e análise dos dados não permitiu a completa integração dos dados de Beira no relatório principal. Os anexos a este relatório incluem: A -- Termos de referência, B -- lista de contatos, C -- Relatório da equipe local sobre a distribuição do porto ao moinho, D -- Relatório sobre a pesquisa de revendedores, E -- Tabelas-Resumo sobre o fluxo de distribuição e, F -- Bibliografia.

## Capítulo 2

### VISÃO GERAL DO SISTEMA DE AJUDA ALIMENTÍCIA

#### INTRODUÇÃO

Em Moçambique, o sistema de ajuda alimentícia comercial é crucial para a garantia dos requerimentos nutricionais básicos para a população moçambicana, especialmente para os mais de 4 milhões de habitantes das regiões urbanas. A cada ano, centenas de milhares kilogramos de cereais, feijão, óleo e açúcar são doadas para as populações pobres de Moçambique. As pesquisas indicam que os cereais importados através da ajuda alimentar (milho, arroz e trigo), garantem mais de 80% do consumo.

De acordo com o Departamento de Segurança da Comida, do Ministério do Comércio, a distribuição entre a ajuda alimentícia comercial, a ajuda alimentícia emergencial (distribuída gratuitamente, especialmente para refugiados) e os projetos de ajuda alimentícia foi o seguinte:

**TABELA 2.1 IMPORTAÇÃO DE CEREAIS A MOÇAMBIQUE**

Produto	1987	1988	1989	1990*
1. Milho				
a. comercial	71.888	201.444	140.973	160.000
b. emergência	57.522	167.094	99.890	156.188
c. projeto	4.871	13.845	20.424	6.180
	-----	-----	-----	-----
Total	134.281	382.383	261.287	322.368
2. Arroz (apenas comercial)	74.408	61.724	71.907	46.990
3. Trigo	103.764	127.730	109.160	114.000
TOTAL	312.453	571.837	442.354	483.358

\* Dados para 1990 são estimados com base nas doações confirmadas. Os dados dos outros anos refletem as importações reais.

Fonte: Ministério do Comércio, Departamento de Segurança alimentar.

Os Estados Unidos é o maior abastecedor de milho, principalmente do milho amarelo comercializado nos mercados. Em 1990, as doações norte-americanas de milho foram responsáveis por mais de 90% (140,000 mt) do total de milho importado. Dada a magnitude das doações norte-americanas, torna-se fundamental a compreensão dos objetivos do programa e a verificação do seu cumprimento ou não.

## **2.1 OBJETIVOS DA AJUDA ALIMENTÍCIA COMERCIAL**

Geralmente, mesmo com algumas variações nas prioridades e ênfase, a USAID e o GRM concordam com os objetivos desse programa de assistência alimentícia. O milho serve para cobrir a escassez doméstica enquanto o GRM trabalha na elaboração de uma estratégia que conduza a um aumento da produção e do abastecimento agrícolas.

A venda comercial das doações de milho tem dois tipos de objetivos:

- 1) **Objetivo da Ajuda Alimentícia:** a ajuda alimentícia tem por objetivo criar uma rede eficiente de abastecimento de comida para os setores mais pobres da população moçambicana. O acordo PL480, seção 206, de 1989, entre os Estados Unidos e Moçambique afirma que a ajuda alimentícia tem por objetivo "garantir uma rede de segurança para os setores mais pobres da população para que se cumpram os requerimentos nutricionais" durante o processo de transição.
- 2) **Objetivos desenvolvimentistas:** a venda da ajuda alimentícia comercial tem por objetivo apoiar o governo de Moçambique nos seus esforços de desenvolvimento através dos fundos de contraparte gerados. Os pagamentos recebidos pela ajuda alimentícia devem ser depositados em contas orçamentárias especificadas.

### **2.1.1 Objetivos alcançados**

O programa atingiu o seu objetivo geral de fornecer comida suplementar a um preço mais baixo do que o predominante no mercado, a um país que responde a todos os requisitos de pobreza. O programa contribuiu grandemente para a segurança da população urbana de Moçambique.

Entretanto, de acordo com os vários estudos realizados pela USAID, os objetivos principais de garantia de comida para a população mais pobre e o financiamento do esforço de desenvolvimento do governo não foram alcançados. Mas é importante ressaltar que houve uma melhora de condições para aqueles consumidores que recebem uma grande parte de suas quotas a preços oficiais. Entre as conclusões específicas alcançadas, incluímos as seguintes:

- \* O programa não tem sido efetivo para garantir comida a grande maioria da pobreza subnutrida
- \* Aproximadamente 50% do milho é desviado do sistema de preços controlados, tornando portanto a oferta independente.

- \* Aproximadamente 80-85% dos portadores dos cartões de racionamento usam os seus cartões para comprar milho. Os grupos mais vulneráveis podem não ter o dinheiro para comprar as suas quotas quando a mercadoria esta disponível nas mercearias.
- \* O sistema de racionamento foi elaborado para atender as necessidades de menos da metade da população carente enquanto que, acordo com o Departamento de Nutrição do Ministério da Saúde, para se conseguir comida a preços oficiais, um rendimento mínimo e requerido para a compra de uma quota de 6.
- \* Migrantes recentes não são elegíveis, implicando portanto que muitos dos "deslocados" não tem acesso ao programa.

### 2.1.2 Objetivos da USAID

A USAID, através da seção 206 e título III dos acordos, identificou problemas específicos, apresentando também medidas de auto-suporte para resolver os problemas de uma forma mais sistemática.

Cada uma das medidas da USAID tem objetivos específicos a serem alcançados a médio e longo prazo. Até o momento, a USAID tem obtido sucesso no sentido de garantir a implementação de suas medidas. Alguns dos objetivos específicos, assim como das medidas de auto-suporte no acordo de 1991 incluem:

Objetivo	Medida Proposta
Aumentar a garantia de comida para a população mais pobre	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantir sistema de distribuição efetiva</li> <li>2. Completar a pesquisa de segurança da comida e das lojas atacadistas</li> </ol>
Desenvolver o potencial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estabelecer um calendário agrícola e fortalecer o para liberar os preços de mercado</li> <li>2. Comprar as sobras de milho(surplus) para ajuda emergencial</li> </ol>
Melhorar o sistema administrativo da ajuda no setor público e promover a participação do setor privado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Completar a análise do setor público</li> </ol>

O progresso no sentido de reduzir as dificuldades para o desenvolvimento da agricultura tem sido significativo. Isso gera a auto-suficiência dos produtores e o fortalecimento de um mercado competitivo. Em grande parte, graças ao estudo da USAID, os preços do milho branco produzido no país - preferido pelos consumidores - foi liberado. Outros produtos básicos cujos preços estavam controlados foram trazidos para o preço de mercado. Um calendário para a liberação do preço do milho amarelo, o principal produto para aqueles que não podem comprar outras formas de carboidratos, está sendo organizado.

Nas áreas de melhoramento da segurança da comida e da administração do setor público, as mudanças são menos dramáticas, apesar do governo ter cumprido, ou estar trabalhando para cumprir a maior parte do contrato. Até agora, entretanto, o esforço para garantir a segurança de comida e um melhor controle administrativo do sistema não saiu dos primeiros passos. A concretização desse sistema de análises (uma medida de ajuda auto-programada) deveria apoiar principalmente as iniciativas já tomadas pelo governo de Moçambique para promover a participação do setor privado (outra medida de ajuda auto-programada).

Finalmente, A USAID tem alcançado êxito também em garantir que os fundos de contraparte sejam depositados pelo governo. Uma auditoria recente mostrou que o governo de Moçambique tem estritamente cumprido esse objetivo, mesmo quando isso implicou na impressão de moeda para cobrir o não-pagamento dos consignatários. Com essa estratégia, a USAID espera manter a pressão financeira sobre o governo para que ele cumpra o seu compromisso de depositar os fundos de contraparte para com isso encorajar reformas no sistema de comercialização da ajuda financeira.

### 2.1.3 Governo de Moçambique

Desde o seu início em 1987, o Programa de Reabilitação Econômica do governo de Moçambique (ERP) tem feito progressos significantes no sentido de introduzir no país políticas mais voltadas para o crescimento e para o mercado. Além dos objetivos em geral definidos nos documentos da USAID, e que o governo procura cumprir com regularidade, o governo de Moçambique tem a sua própria agenda de objetivos adicionais. O programa está especialmente preocupado com os níveis de sofrimento alcançados durante o processo de implementação de mudanças estruturais como parte do Programa de Reabilitação Econômica (ERP), que "pretende manter num grau transitório alguns elementos de uma economia gerenciada para assim garantir as necessidades essenciais dos refugiados de guerra."

Alguns objetivos econômicos de longo alcance iniciados pelo governo tem que ver diretamente como o sistema de comercialização da ajuda alimentícia:

- \* "Reverter o declínio da produção e restaurar um nível mínimo de consumo e ingressos para toda a população, e particularmente para as populações das zonas rurais.
- \* reduzir o desequilíbrio da balança financeira interna e aumentar as reservas e os depósitos externos.

- \* reintegrar os mercados oficiais e paralelos..."

Com relação à política do governo para o milho, um objetivo específico seria:

- \* Contribuir para garantir comida para a população através de um grande programa de produção doméstica, e a geração de um poder de aquisitivo interno.

De uma maneira geral, os dois objetivos maiores especificados pela USAID se subdividem, a nível do GRM, entre o Ministério do Comércio e das Finanças. Para o Ministério do Comércio predomina o objetivo de atendimento a baixo custo das necessidades alimentares da população de Maputo. Esta orientação a ajuda alimentar prevalece nas suas prioridades gerenciais e decisões de distribuição de alimentos. Por outro lado, o Ministério das Finanças se preocupa mormente com o recebimento e a utilização dos pagamentos provenientes da ajuda alimentar no controlo da inflação e na geração de recursos para o uso do tesouro nacional.

Enquanto estes objetivos são relacionados entre si, é importante notar que, até recentemente, haviam sido tratados de forma separada. Em geral, objetivo de alimentar os pobres tem sido considerado prioritário, sem levar em conta incrementos nos depósitos de contraparte.

## 2.2 MUDANÇAS NAS CONDIÇÕES E QUESTÕES FUTURAS

As conclusões apresentadas neste estudo (ver Capítulo 8) presupõem poucas mudanças no sistema atual de ajuda alimentar comercial. Entretanto, podem ocorrer modificações futuras importantes que venham a tornar estas recomendações desnecessárias. Incluem-se entre as possíveis mudanças mais importantes as seguintes:

- \* **Construção de Silos no Porto:** o governo está discutindo planos para a construção de silos no porto no início de 1993. Com esses silos, a quantidade de perdas de mercadoria no porto seria significativamente reduzida (variando de 1% a 13%).
- \* **Incrementação ou liberalização dos preços do milho:** É bem possível que o governo assuma uma política de liberalização dos preços do milho rapidamente. No ano passado, o governo liberou o preço do milho branco.
- \* **Privatização da Companhia Industrial da Matola (CIM):** O problema principal é a falta de controlo na CIM, a única produtora de farinha de alta qualidade para Maputo. Algumas de nossas recomendações centram-se em efetuar melhorias nos sistemas de controlo da CIM, as quais podem se tornar desnecessárias com a privatização da empresa.
- \* **A Contratação com o Setor Privado:** O sistema atual de ajuda alimentar comercial se concentra excessivamente em poucos consignatários. A USAID está considerando a possibilidade de abertura do sistema a competição de tanto

empresas privadas como públicas. Durante a realização deste estudo, a USAID fez contatos com armazenistas privadas.

- \* A Expansão das Pequenas Moageiras: Durante a permanência da equipe do estudo em Moçambique, um consultor da CARE estava dando assistência ao desenvolvimento de um projeto de treinamento de pequenas moageiras. O projeto busca incrementar a produção de farinha de milho destas empresas. O início do projeto está previsto para fins de 1992, com duração até o início de 1994. As empresas-alvo desta assistência poderiam também receber ajuda alimentar comercial.

Todas estas mudanças apresentam oportunidades para a melhoria da eficácia do sistema de ajuda alimentar comercial. Portanto, poderia tornar mais promissor o pior cenário considerado pela equipe do estudo: isto é, nenhuma mudança no sistema atual.

### **2.3 COMPONENTES DO SISTEMA**

Nos capítulos subseqüentes, analisa-se o programa como um sistema composto dos seguintes componentes:

- \* distribuição física
- \* sistemas de contabilidade e acompanhamento
- \* sistemas financeiros e gerenciais.

O sistema funciona em um ambiente econômico em rápida transição de uma economia planejada com preços controlados a uma economia onde reinam preços livres. Portanto, a ajuda alimentar comercial depende das políticas e condições econômicas prevalecentes -- inclusive preços nas áreas de comércio, indústria, agricultura, câmbio, salários, etc. -- além da oferta de outros alimentos.

## Capítulo 3

### DISTRIBUIÇÃO DA AJUDA ALIMENTÍCIA

#### 3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo revisa o processo de planejamento que deveria servir como fator principal na distribuição da ajuda alimentícia. Este capítulo revisa também o processo de distribuição implementado para que a alimentos doada chegue até o grupo alvo.

A questão central discutida neste capítulo é se, tendo em vista o processo de planejamento e o sistema de distribuição em uso atual, a ajuda alimentícia está realmente chegando aos pobres que deveriam recebe-la. Dedicase atenção especial aos extravios (definidas como roubos) e aos desvios ( definidos como favorecimento à terceiros).

Nas discussões iniciais entre a USAID e o governo de Moçambique, em maio de 1990, o governo moçambicano indicou que 58% das 140.000 toneladas doadas, ou seja, 80.580 toneladas seriam distribuidas através do sistema de cartões de racionamento-NSA em Beira e Maputo. Mas de fato, somente o equivalente a um terço do montante programado para a EACM está realmente chegando até as populações estabelecidas.

Apesar desses dados serem alarmantes, torna-se necessário esclarecer ainda que os portadores de cartões de racionamento não representam necessariamente os setores mais pobres da população. Conseqüentemente, o sistema NSA não é obrigatoriamente o mecanismo adequado para distribuir ajuda alimentícia.

Essa análise considera o planejamento e a distribuição de milho em geral, mas estuda particularmente a doação de 140.000 toneladas feitas pela USAID.

#### 3.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

O processo de planejamento e seleção de distribuidores da rede de ajuda alimentar comercial é controlado pelo Ministério do Comércio através de dois de seus departamentos: O Departamento de Segurança Alimentar (FSA), ocupa-se principalmente do processo de planejamento, apesar de também exercer um papel de supervisão geral, para garantir que as necessidades mínimas estabelecidas no contrato de doação sejam cumpridas.

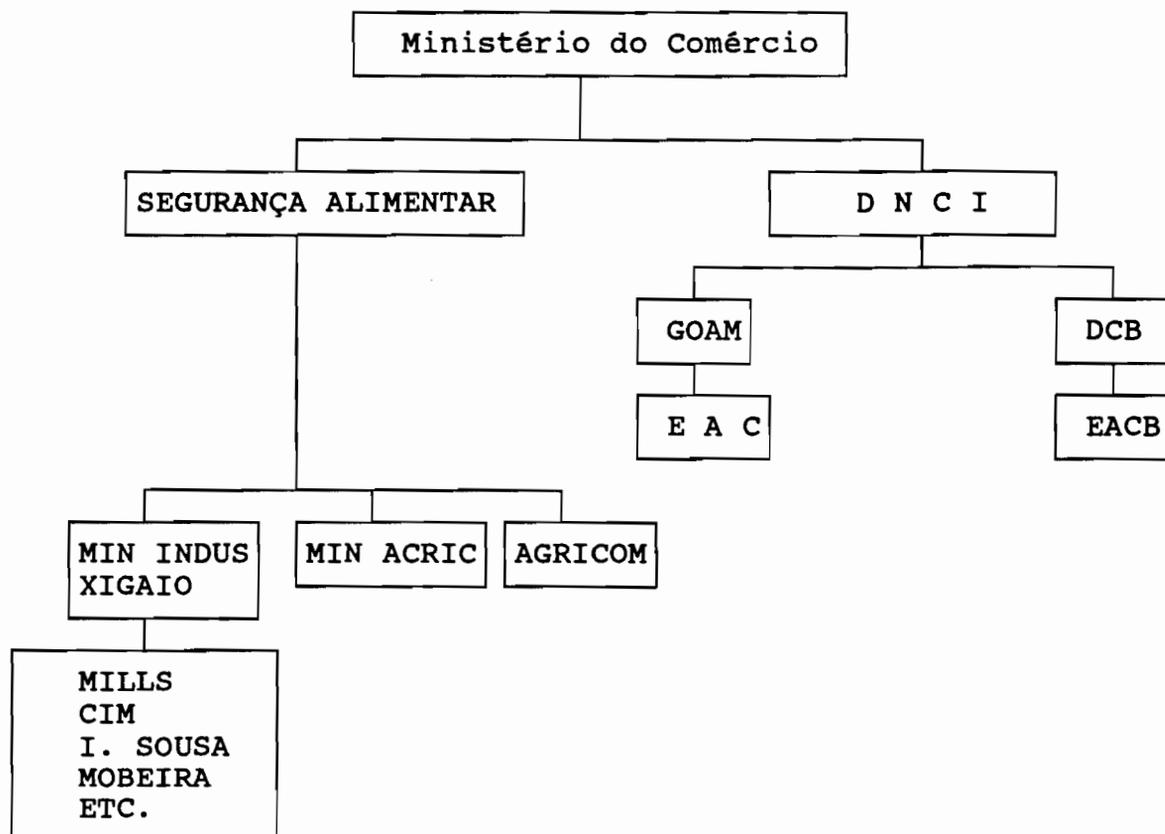
Por outro lado, a Diretoria Nacional do Comércio Interno (DNCI), cria os planos de distribuição para os vários consignatários de acordo a uma avaliação de necessidades estabelecida pelo GOAM ou, no caso de Beira, pela Direção Provincial do Comércio de Sofala - DPCS, que mantém contatos semanais com os consignatários para verificar se os planos de distribuição estão sendo cumpridos, ou para determinar se existem complicações no sistema.

Existe uma comunicação entre os dois departamentos, mas as funções de planejamento e distribuição, assim como o conseqüente acompanhamento dessas funções,

são distintos e separados. O seguinte organograma mostra a estrutura organizativa dentro do Ministério do Comércio.

Figura 3.1.

ORGANOGRAMA DA AJUDA ALIMENTÍCIA



O sistema da ajuda alimentar comercial foi desenhado com base a uma estratégia definida pelo governo moçambicano em 1982. Essa estratégia compreendia a implementação do NOVO SISTEMA DE ABASTECIMENTO (NSA) que definia a introdução de um sistema de cartões de racionamento nas duas maiores cidades, Maputo e Beira. Isto foi considerado necessário por causa dos crescentes problemas causados pela guerra civil que começava a afetar seriamente o suprimento alimentar às áreas urbanas pelas populações rurais.

Enquanto o NSA definia Beira e Maputo como as cidades piloto para o projeto, outras cidades como Nampula e Nacala, também foram beneficiadas, mesmo que para elas o cartão de racionamento não foi introduzido como uma forma de controlar a distribuição.

Em Maputo e Beira, o sistema foi desenhado de forma que os residentes deveriam registrar os membros de cada família morando numa mesma casa para que lhes pudessem ser garantida uma cesta básica de produtos a preços acessíveis. Para estabelecer o sistema e identificar tanto os beneficiários quanto os distribuidores, o Ministério do Comércio indicou autoridades específicas para coordenar este trabalho, o GOAM e o DCPS de cada cidade.

O sistema do NSA foi dividido em três áreas gerais: consumo social, incluindo cartões de racionamento, centros de assistência social e instituições públicas; consumo eventual, que garante mercadorias para a Empresa de Supermercados de Moçambique (as lojas de diretores), e para consumo em eventos especiais, como funerais, casamentos, etc; e consumo especial, dedicado a suprir as necessidades do Conselho de Ministros. Este último tipo de distribuição foi teoricamente eliminado.

Embora o sistema aparenta ter alcançado os seus objetivos iniciais de garantia alimentar as populações urbanas durante os primeiros anos, hoje o programa parece inadequado às necessidades do país. Isso se deve a dois fatores principais: Primeiro, com a deteriorização da situação da guerra, mais e mais gente migrou para as cidades. Conseqüentemente, o grupo de pessoas carentes de ajuda alimentícia subsidiada aumentou significativamente. Segundo, com a introdução do Programa de Recuperação Econômica (PRE), muitos dos produtos incluídos no sistema de racionamento inicial foram retirados da lista e o controlo de preços sobre esses produtos foi eliminado. Hoje, somente cinco produtos continuam fazendo parte do sistema: milho, arroz, feijão, óleo e sabão.

Devido a esses acontecimentos, muitos dos residentes de Maputo não se beneficiam do sistema de racionamento (aproximadamente 1.000.000 de residentes estão registrados no GOAM). Ironicamente, são os migrantes, expulsos das zonas de guerra, os que mais necessitam e menos acesso têm a esse tipo de alimento subsidiado. Esse problema tem sido exacerbado pela continuação de um sistema altamente subsidiado para apenas uns poucos produtos, facilmente extraviados para um sistema de mercado paralelo, resultando sempre em menos alimentos para os grupos necessitados.

Esses fatores tem certamente um impacto no processo de planejamento coordenado pelo Ministério do Comércio. O GOAM é teoricamente responsável pela identificação do número de pessoas carentes de alimentação subsidiada na região de Maputo. Os cálculos do governo parecem ser efetuados através do exame da população total registrada nas listas, mas também através de consultas a EMPRESA DE ABASTECIMENTO DA CIDADE DE MAPUTO (EACM), a companhia responsável pela distribuição física dos produtos, por sua vez subordinada ao GOAM.

Depois de determinar a população a ser atendida, o GOAM assessora ambos DNCI e o FSD. O FSD consulta também o Ministério da Agricultura e a AGRICOM para obter estimativas de produção agrícola para o próximo ano. Consultas são realizadas também a XIGAIO, uma empresa para-estatal que define as necessidades de milho e trigo para os moinhos do país. A XIGAIO baseia a suas demandas na capacidade de absorção dos moinhos que ela representa (CIM, Inácio de Souza e Mobeira com relação ao milho), tomando também em consideração a manutenção de um estoque para garantir o

abastecimento alimentar. Na requisição da XIGAIO ao FSD em 1991, a empresa indicou que CIM requereu 43.750 toneladas para o moinho e mais 10,000 toneladas para estocagem. É interessante notar que a CIM requisitou da USAID quantias superiores às requisitadas pela XIGAIO.

O FSD então lançou seu apelo aos doadores para apoiar o sistema de ajuda alimentar comercial, fundamentando-se em cálculos que tomam por base o grupo populacional total registrado no GOAM, multiplicado por necessidades de consumo definidas. Para grãos, estas necessidades estão calculadas em 4 kilogramos por mês. O FSD tem indicado que na prática, como as populações tem acesso também a outros tipos de alimentos, este critério não tem sido seguido rigidamente.

Apesar de que esse fluxo de informação vinda das bases deveria gerar uma sensibilidade para as alterações populacionais nos centros urbanos, na prática o plano tem-se mantido estático nos últimos anos. Em primeiro lugar, o FSD indica que os dados apresentados pelo GOAM tem-se mantido inalterados apesar da migração de pessoas das províncias para as grandes cidades. Conseqüentemente, não existem novos cálculos para adequar essas novas necessidades ao apelo do FSD numa base anual. Mas talvez o mais importante passou a ser definido pelas ofertas dos doadores. Em outras palavras, por causa da limitada capacidade do governo para determinar, administrar e controlar a segurança urbana, os doadores simplesmente mandam somas totais de doações, que o FSD então distribui de acordo com as porcentagens definidas, para todo o país.

Sem dúvida, a relação entre o FSD e os doadores é simbiótica: os doadores determinam suas contribuições com base nas necessidades identificadas pelo FSD. Assim, o FSD tem-se transformado mais num agente negociador na tentativa de garantir que as necessidades mínimas sejam atendidas quando um doador específico decide mandar apenas uma porcentagem do total pedido. O FSD perde então o seu papel de planejador, para se transformar num agente intermediário em todo o ciclo da ajuda alimentar. Devido a isso, o plano pode atender ou não o grupo alvo. Na realidade, como o grupo necessitado de ajuda não foi alterado pelo GOAM nos últimos anos, muitas pessoas carentes estão fora do sistema da ajuda alimentar.

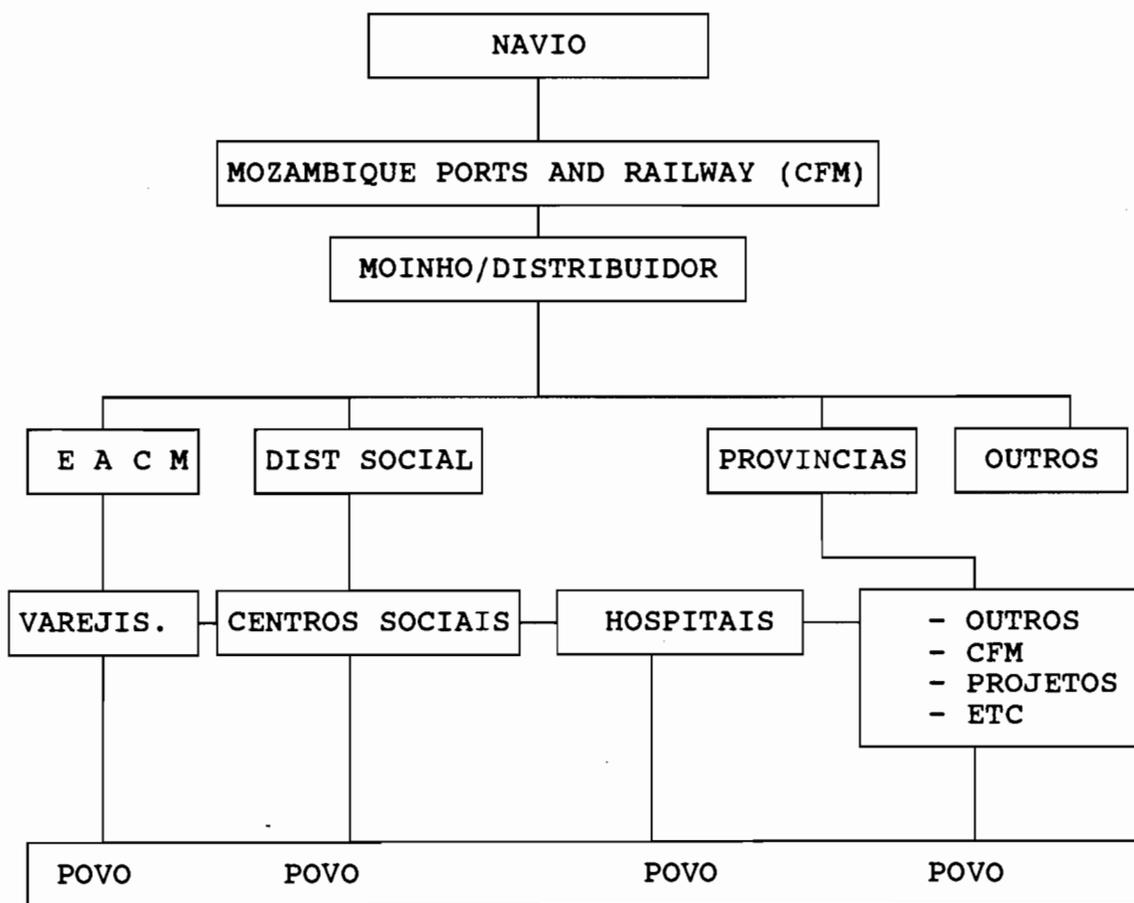
Uma vez garantidas as doações, o FSD monitora junto com os doadores e as entidades governamentais a chegada da ajuda alimentar para garantir um suprimento contínuo durante todo o ano. O FSD então elabora com o DNCI um plano de uso de doações específicas. Por exemplo, em maio de 1990, o Ministério do Comércio comunicou à USAID o plano de distribuição geral para o país das 140.000 toneladas doadas para o biênio 1990-91. Nesse plano, as quantidades necessárias por província são estimadas tomando em consideração as quantidades destinadas a moagem e as quantidades destinadas a distribuição de grãos. Apesar desse plano parecer ser o ponto básico de distribuição, ele tem sido alterado substancialmente durante o ano.

O fluxo de distribuição apresentado abaixo examina as divergências entre a quantidade planejada e o que nós chamamos de total programado. Por exemplo, a quantidade que o DNCI indica para distribuição pelos distribuidores de acordo com um plano de abastecimento mensal.

### 3.2 FLUXO DE DISTRIBUIÇÃO

Nossa análise considera a distribuição de milho e farinha de milho desde a fonte (USA) até o grupo alvo. Numa primeira instância, o governo americano, em comun acordo com o governo de Moçambique, determina a quantidade de ajuda disponível. Depois, o GRM e a USAID programam uma escala de carregamentos destinados aos três principais portos de Moçambique: Maputo, Beira e Nacala, durante o ano. Os consignatários da ajuda são escolhidos e a partir daí a distribuição começa a ser feita. O seguinte gráfico do fluxo de distribuição mostra os principais atores da cadeia distributiva.

**TABELA 3.2**  
**FLUXO DE DISTRIBUIÇÃO DA AJUDA ALIMENTÍCIA**



A EACM (e em Beira a EACB) é a maior recebedora das doações, tanto dos moinhos como do navio. A EACM deveria receber 44.139 toneladas de farinha e 20,000 toneladas de grãos. Mas na prática, em 1990 a EACM recebeu somente 45% da farinha e 56% do total de grãos destinados para a distribuição na área de Maputo.

O plano de distribuição, apesar de ser apresentado no início de cada ano, pode sofrer alterações por parte do governo americano e essas alterações não são consideradas pelos planejadores do governo moçambicano.

Por si só, um atraso no envió de milho pelos doadores poderia não afetar o suprimento. Entretanto, isso poderia ocasionar alterações nas posições de estoque e conseqüentemente acarretar pesadas cargas financeiras para os consignatários. Esse fator está melhor detalhado no próximo capítulo.

Apesar da aparente existência de um sistema de consultas regulares entre o DNCI e a USAID, os consignatários moçambicanos parecem ter dificuldades em receber grandes carregamentos (superiores a 8,000 toneladas). Esses problemas aumentam pelo fato de que muitos dos consignatários tem uma limitada capacidade de estocagem e portanto podem precisar guardar os seus produtos em armazéns de terceiros.

O plano de embarque de milho parece não tomar em consideração também a chegada de outros tipos de ajuda alimentar (açúcar, arroz, óleo e feijão). Muitos consignatários, e particularmente a COGROPA, comunicaram que, pelo menos uma vez esse ano, tiveram que receber carregamentos simultâneos de milho e açúcar. Isso exigiu o aluguel de veículos de carga adicionais porque as suas frotas são insuficientes para transportar dois carregamentos simultâneos. O planejamento realizado pelo DNCI e pelo FSD não parece tomar em consideração esses aspectos.

Uma vez determinado o porto de desembarque, e estando o consignatário avisado da chegada da mercadoria, uma reprogramação de distribuição é ativado. Esses fluxos variam de acordo com o propósito da carga - se está destinada para a moagem ou para a distribuição na forma de grãos.

Embora essa análise esteja centrada na situação de Maputo, os dados de Beira endossam os resultados de Maputo com relação a realocação de milho fora do NSA. Em Beira, a EACB recebeu cerca de 80% do milho e 38% da farinha programadas para o primeiro trimestre do ano.

### **3.2.1 A Distribuição da Farinha**

Quando o grão doado chega ao porto de destino em Moçambique, esse grão é ensacado ali mesmo no porto ou, se doado já ensacado, é colocado diretamente no vagão do trem ou no transporte de carga rodoviária disponível para levá-lo até o moinho. Em Maputo existe um moinho principal, a Companhia Industrial de Matola (CIM) e um pequeno moinho fora da cidade (Inácio de Souza) que serve as províncias de Gaza e Inhambane. Por um acordo com os Ministérios das Finanças e do Comércio, o consignatário (nesse caso a CIM) recebe o produto no porto tornando-se a partir daí responsável pelo produto desde o navio até a sua chegada aos armazéns da Matola, 12 quilômetros distante do porto.

O transporte do produto é feito em vagões de trem de ferro, ou em caminhões. Em geral, os consignatários preferem o transporte rodoviário para limitar os desvios de

mercadoria na região portuária uma vez que esse problema torna-se mais grave com o uso de vagões de trem. Existem várias vantagens para o uso de rodovias: Primeiro, o produto colocado no veículo é transportado imediatamente para os armazéns de depósito do consignatário. Como não existem paradas no caminho, o controle pode ser melhor efetivado. Na prática, a empresa transportadora assume contratualmente todas as perdas ocorridas no percurso do transporte, minimizando os riscos da CIM.

O transporte ferroviário representa uma segunda opção. A CIM tem uma linha ferroviária direta para o moinho, tornando simples, portanto, a operação de transporte ferroviário. Entretanto, ao contrário do sistema rodoviário, os vagões de trem demoram de 4 a 5 dias para serem carregados e transportados até o moinho. Esse atraso pode ser atribuído a dois fatores principais: Primeiro, pela ausência de "tarpaulins" para cobrir os vagões carregados para a sua movimentação desde o porto. Enquanto espera pelos "tarpaulins", o vagão tem que esperar encostado de um lado. Esse processo de manobrar parece ser arbitrário e proposital para maximizar o tempo de trânsito da mercadoria no porto, facilitando as oportunidades para roubos.

Por exemplo, durante a supervisão do processo de descarregamento do milho de Thompson Lykes, a equipe supervisora presenciou o encostamento de vagões carregados em áreas cheias de carvão, onde foram deixados por vários dias antes de liberados para viagem até os moinhos. Esses vagões foram violados, levando em média, de 5 a 6 dias para chegar a CIM ou aos seus armazéns designados na ANFRENA. A quantidade de perdas no caminho foi de 2952.6 kg sobre o total de 90 toneladas transportadas, totalizando uma perda de 3%.

Parece existir uma discussão sobre a maior eficiência de transporte por rodovia ou por trem. O transporte ferroviário é definitivamente mais barato, mas os roubos são significativamente maiores. No carregamento acima mencionado, a CIM contratou sua própria segurança para garantir a chegada do produto com o mínimo possível de perda. Essa estratégia parece ter sido efetiva uma vez que a perda contabilizada foi relativamente baixa.

Sem embargo, a CFM recusa-se a assumir qualquer responsabilidade pelas perdas ocorridas durante o transporte. Conseqüentemente, os moinhos tem que assumir essas perdas, o que afeta diretamente os seus pagamentos ao MINFIN, resultando também em menos produto sendo processado e menos lucro alcançado.

Mas, apesar das perdas ocorridas através do transporte ferroviário, a diferença entre custos de transporte por trem ou por rodovias é substancial. (Veja quadro abaixo). Essa é a razão dos moinhos preferirem usar o sistema ferroviário, apesar das perdas. Fica claro, porém, que essas anomalias prejudicam uma distribuição ótima da ajuda alimentar aos grupos carentes.

Quando o milho chega ao moinho, a CIM transforma o grão em farinha de milho. A capacidade teórica do moinho é de produzir 240 toneladas de farinha por dia. Na prática, o moinho produz em média 140 toneladas e esse é o dado usado pelo FSD para determinar a capacidade produtiva da CIM como empresa consignatária durante todo o ano.

Uma vez transformada, a farinha é ensacada e distribuída aos vários consignatários designados pelo DNCI. É nessa distribuição programada que as primeiras divergências ao plano inicial apresentado em maio podem ser detectadas. Ao contrário do plano, essa distribuição programada está dividida em quatro partes principais. A primeira destina-se aos portadores de cartões de racionamento através de um único distribuidor, a EACM. Em teoria, a EACM deveria receber, de acordo com programa do DNCI, 56% do total de farinha produzida. Entre os outros compradores incluem-se os consumidores sociais, relacionados numa lista do governo, que relaciona hospitais, escolas, centros sociais, etc.(10.5%); consumidores provinciais nas províncias de Maputo, Gaza e Inhambane (7%); e um grupo classificado como outros. A seguinte tabela indica uma divisão percentual apresentada pelo DNCI a CIM para distribuição a esses vários grupos.

**Tabela 3.3**

**DISTRIBUIÇÃO DE FARINHA DE MILHO  
(MAPUTO)**

PROGRAMADA	% ALOCADA DE ACORDO COM A DISTRIBUIÇÃO	
	1990	09/1990-03/1991
<u>ENTIDADE</u>		
EACM	55.8	49.6
OUTROS CONS. SOCIAIS	10.4	10.3
PROVINCIAS	7.2	13.7
OUTROS	26.6	26.3

Nota: Os dados de setembro a março foram usados apenas para comparação, porque estes dados coincidem com a época em que a CIM tornou-se uma consignatária direta, deixando portanto de receber alocações através do IMBEC.

Fonte: Cálculos dos consultores com base a dados obtidos da XIGAIO.

É importante salientar que na categoria "outros estão incluídas alocações discricionárias feitas pela CIM (90%) e pela XIGAIO (10%). A maioria dessas alocações representam pedidos feitos por instituições do governo e entidades partidárias que, na prática, são difíceis de serem recusadas. Para limitar as alocações discricionárias, a CIM exigiu que todos os futuros pedidos sejam canalizados e autorizados através do MINCON.

Uma vez recebida a sua alocação da CIM, a EACM distribui a mercadoria aos revendedores catalogados numa lista apresentada pelo GOAM. Esses revendedores, por sua vez, tem uma lista dos consumidores elegíveis aos que pode, então, vender o estabelecido nos seus cartões de racionamento. A distribuição de farinha é prioritária para a parte cimentada da cidade, conhecida como "Zona A", porque essa população tem menos acesso aos pequenos moinhos para a compra do milho em grão. A distribuição de milho em grão também limita o pilado do milho nos blocos de apartamentos, que não estão aptos a esta atividade.

No caso de outras distribuições sociais, atacadistas selecionados distribuem o produto para os hospitais e escolas. Centros sociais buscam suas quotas diretamente. Da mesma forma, alocações para as províncias são entregues através de atacadistas designados.

### **3.2.2 Milho**

Ao contrário da farinha, o potencial de consignações múltiplas para o milho em grão é muito maior. Previamente, o IMBEC foi designado para receber todas as importações de milho. Entretanto, por causa de problemas financeiros com o IMBEC, o MINCOM designou outra organização estatal, a COGROPA, como a única empresa consignada para receber as doações de milho. A COGROPA é a empresa responsável pela distribuição para a EACM e para os atacadistas privados que, por seu lado, organizam a distribuição para as províncias. Como no caso de distribuição da farinha, uma lista é fornecida pelo governo a cada vez que um navio é descarregado no porto. É comum verificar que as alocações atribuídas a vários compradores representam estoques para vários meses.

Todo o milho recebido é retirado do porto pelo sistema rodoviário, tanto pela frota da COGROPA como por fretistas contratados. Quando um consignatário vai receber uma quantia superior a 100 toneladas de um carregamento específico, a COGROPA entra em acordo com o consignatário para que o produto lhe seja entregue no porto, evitando assim o duplo transporte do produto. Isso acontece tanto para a EACM quanto para o Inácio de Souza. Na prática, apesar da existência de apenas uma empresa consignada para receber o milho, vários consignatários aparecem no porto para receber seu produto.

Existem problemas com esse procedimento. Apesar de que a COGROPA assume ter a capacidade de receber a mercadoria, a EACM, por exemplo, já manifestou algumas dificuldades nesse processo. A EACM tem sido o último consignatário a receber a sua mercadoria. Isso significa que, de fato, todas as perdas no navio e no porto são acarretadas pela companhia, uma vez que todos os demais consignatários já encheram seus veículos com as suas quotas completas quando a EACM aparece.

Apesar do milho em grão ser todo transportado por rodovias, as perdas parecem ser maiores do que no caso da farinha. (Veja quadro abaixo). A forma clássica de roubo nas rodovias é feita através da adição de carga extra depois da supervisão da carga estabelecida para a viagem, com o conseqüente descarregamento do excesso ao longo do caminho. Em outras palavras, um caminhão é registrado com uma carga de 200 sacas quando na realidade este caminhão deixa o porto com 300 sacas. As 100 sacas adicionais saem do caminhão antes que ele chegue ao armazém da companhia. Oficialmente, portanto, não existem perdas.

A cada carregamento, um plano de distribuição é feito para a mercadoria depositada nos armazéns da COGROPA. Esse plano pode representar um ou vários meses de suprimento de milho. Nesse caso, o MINCOM exige da COGROPA a manutenção de estoques nos seus armazéns e a venda mensal de quotas percentuais. Isso resulta num grande problema financeiro para a companhia, conforme examinaremos depois.

Como no caso da farinha, a EACM é responsável pela distribuição do milho aos revendedores designados.

### **3.3 COMPARAÇÃO ENTRE A DISTRIBUIÇÃO PROGRAMADA E A REALIZADA**

Teoricamente, o sistema é controlado pela lista de distribuição do DNCI. Na prática, as quotas de distribuição não são respeitadas. O problema de distribuição dessas quotas é diferente para a farinha e para o milho. Como somente duas companhias principais estão envolvidas nesse processo (CIM e COGROPA), a escala de abastecimentos é analisada com base nos seus êxitos e fracassos.

#### **3.3.1 Farinha**

As quantidades de farinha distribuídas, planejadas e realizadas durante o ano de 1990 e no primeiro trimestre de 1991 estão apresentadas no anexo 1. Apenas para nossa análise, a distribuição planejada em comparação à realizada é mostrada em termos percentuais na tabela 3.4, cobrindo o período de setembro de 1990 a março de 1991. Durante esse período a CIM atuou como um consignatário direto para o milho vindo dos Estados Unidos.

---

TABELA 3.4

EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE FARINHA  
SETEMBRO DE 1990 A MARÇO DE 1991  
(MAPUTO)

	<u>PORCENTAGEM PROGRAMADA</u>	<u>PORCENTAGEM DISTRIBUIDA</u>
EACM	32.5%	29.9%
OUTROS CONS. SOC.	79.2%	15.2%
OUTROS	75.8%	37.0%
PROVINCIAS	70.3%	17.9%

FONTE: Cálculos dos consultores com base em dados fornecidos pela CIM.

---

Em parte, os baixos níveis de distribuição durante a primeira parte desse trimestre podem ser atribuídos ao baixo estoque da CIM e a baixa na produção de farinha, associada a cortes de energia elétrica em Maputo. Por exemplo, no 1.º de janeiro de 1991, a CIM tinha apenas 1622 toneladas de milho em estoque representando 1291 toneladas de farinha, ou seja, 40% da capacidade de produção de farinha. Esse problema com o estoque foi aliviado apenas depois da chegada do primeiro carregamento da USAID, vindo da Sue Lykes, no dia 12 de fevereiro.

Independente dos níveis de produção, conforme o comprovado na tabela acima, somente 32,5% da distribuição programada pela EACM foi realmente efetivada, representando 29% do total de farinha distribuída. Das 24.123,81 toneladas de farinha programadas para distribuição, apenas 13.022,78, ou seja, 53,9% foram distribuídas. Em princípio, quando a quantidade de farinha disponível é insuficiente para garantir o programa, cada setor deve receber uma quantidade de quotas proporcionais a sua alocação original. Mas nesse caso, a EACM fica bem atrás dos seus 53,9%. Se a EACM tivesse recebido a sua alocação devida em termos percentuais, uma quota adicional de 2554.5 toneladas seria entregue a EACM as custas de outros compradores.

A efetivação de apenas uma pequena porcentagem da quota da EACM leva aos problemas de controlo de mercadoria dentro da CIM. Por exemplo, quando perguntado à respeito dessas diferenças, a CIM comunicou dificuldades de controlo durante o primeiro trimestre deste ano. Isso será melhor discutido quando do estudo de vazamentos no sistema.

Além dos problemas de controlo da CIM, é importante notar que a quantidade programada pelo DNCI para este período superou a produção da CIM. Mesmo que a CIM tivesse mantido os termos percentuais exigidos pelo programa, as quantidades para a EACM continuariam sendo insuficientes. Uma importante conclusão é de que o DNCI não reajusta

seu programa de forma adequada e com base na capacidade de produção e no estoque da CIM.

### 3.3.2 Milho

A COGROPA só foi designada como consignatário de milho americano recentemente. Conseqüentemente, torna-se muito difícil determinar o êxito ou o fracasso de suas operações. Conforme mencionado acima, os maiores compradores vão ao porto para receber sua mercadoria diretamente. Isso tem resultado em um problema para a EACM, por ser a empresa aparentemente menos eficaz na coordenação logística do seu carregamento, o que lhe acarreta perdas para todo o processo de carregamento.

A seguinte tabela examina a distribuição de dois carregamentos da COGROPA em 1991:

**TABELA 3.5**

**ESTIMATIVA PARA A DISTRIBUIÇÃO DO GRÃO DE MILHO EM MAPUTO  
PRIMEIRO TRIMESTRE DE 1991**

<u>ENTIDADE RECEBEDORA</u>	<u>% ATUAL/ PROGRAMADA</u>
EACM	53%
MOINHOS DE PROVÍNCIA	100%
PROVINCÍAS	50%(ESTIMADO)

Fonte: COGROPA e EACM. Notar que os moinhos de província e os dados provinciais são estimados. Dados da EACM são baseados em informações reais.

Apesar de ser difícil traçar conclusões com base nos dados acima relacionados, estes dados sugerem que:

- \* EACM recebeu a sua quota diretamente do porto (mesmo que pagando transporte à empresa consignatária, COGROPA) mas, devido à dificuldades de transporte todas as perdas no porto foram assumidas pela empresa.
- \* Estima-se que os moinhos provinciais, que também recorrem seu produto diretamente do porto, chegam antes da EACM e portanto tem uma perda inicial equivalente a zero.

- \* A COGROPA estima que 50% do milho mandado para as províncias nunca chega lá, sendo, em vez disso, descarregado no mercado paralelo de Maputo.

Em Beira, o recebimento de grãos de milho parece passar por processos similares (chega a 31.8%) aos de Maputo. Foi sugerido, entretanto, que se a EACB tivesse recursos suficientes para recolher a sua mercadoria diretamente do navio, a empresa poderia vender a sua quota à vista para um atacadista.

Analisando os atuais planos de distribuição para o milho e a farinha, alguns problemas cruciais são encontrados que impedem as populações carentes de receberem a ajuda alimentar a elas destinadas. Esses problemas são resumidos a seguir:

#### Farinha

- \* Apesar do DNCI ter indicado à USAID de que 96% da farinha produzida seria destinada ao consumo do NSA, uma reprogramação designa para o NSA apenas 55% da quantidade a ser distribuída.
- \* Dessas quantidades programadas, a CIM aparenta estar preenchendo outras quotas no lugar das quotas da EACM, indicando um problema de distribuição.

#### Grãos

- \* A COGROPA não pode apresentar recibos de venda para o primeiro carregamento de milho recebido, também indicando problemas de controlo.
- \* EACM indicou o recebimento de menos de 55% da sua quota através da COGROPA durante o primeiro trimestre deste ano.

### 3.4 DESVIOS E EXTRAVIOS DE CARGAS

Uma medida de sucesso para o programa de ajuda alimentícia da USAID é se a alimentos está chegando à população estabelecida (pelo menos a curto prazo através do sistema do NSA). Os dois próximos gráficos mostram perdas e extravios em todo o percurso da cadeia de distribuição. Somente 26% da farinha e 48% do milho em grão chegam atualmente aos grupos determinados pelo NSA em Maputo.

---

**TABELA 3.6**

**PERDAS E EXTRAVIOS NA DISTRIBUIÇÃO DA FARINHA DE MILHO  
PELA EACM EM MAPUTO  
(SETEMBRO 1990 - MARÇO 1991)**

PROGRAMADO		
CIM		
11954 TON		
:		
:		
V		
PERDAS-----	EACM-----	EXTRAVIOS
1673 ton	3889	6391
(14% perdas)	(32.5%)	(53.5%)
V		
:		
:		
PERDAS-----	VAREJISTAS	
389	3.500	
(10% perdas)	(29%)	
:		
:		
V		
PERDAS-----	CONSUMIDORES	
350	3150	
(10% perdas)	(26%)	

Fonte:            Calculos dos Consultores com base em dados fornecidos pela CIM.

---

---

**TABELA 3.7**

**DESVIOS E EXTRAVIOS NA DISTRIBUIÇÃO DO GRÃO DE MILHO  
PELA EACM EM MAPUTO  
(SETEMBRO 1990 - MARÇO 1991)**

PROGRAMADO		
CIM		
10600 TON		
:		
:		
v		
PERDAS-----	EACM-----	EXTRAVIOS
795TON	5678	4134
(7.5% perdas)	(53.5%)	(39%)
:		
:		
v		
PERDAS-----	REVENDORES	
568	5110	
(10% perdas)	(48%)	
:		
:		
v		
PERDAS-----	CONSUMIDORES	
511	4599	
(10% perdas)	(43%)	

Fonte: Calculos dos Consultores com base em dados fornecidos pela CIM.

---

O maior e principal problema para o SUCESSO do programa é o extravio e desvio de carregamentos. Outra vez, é importante salientar que os problemas são diferentes para a farinha e para o milho. Entretanto, com relação aos desvios (por exemplo, os roubos) algumas generalizações podem ser feitas:

- \* Quanto mais tempo a carga permanece no porto, maior a quantidade de perdas. Um estudo de vários carregamentos da USAID mostra que roubos nessa etapa do transporte variam entre 3 e 7.5% em Maputo, chegando a atingir 12% em Beira.
- \* Teoricamente, o uso de caminhões deveria reduzir a quantidade de roubos no percurso do porto até o armazém de depósito. Experiências recentes da CIM

mostram que as perdas no transporte ferroviário podem ser reduzidas através da contratação de sistemas de segurança privados para garantir o transporte da carga.

- \* Quanto maior a remessa, maior será a possibilidade de que o produto será estocado nos armazéns de depósito por períodos prolongados, expondo-os assim a maiores possibilidades de roubos e extravios.

Uma análise da cadeia de distribuição leva a conclusão de que existem problemas consideráveis nas área portuárias, portanto de responsabilidade direta da CFM. A tabela seguinte quantifica as perdas ocorridas para os consignatários usando os transportes ferroviário e rodoviário. Apenas por razões comparativas, uma remessa de 3000 toneladas consignada para a CIM está sendo estudada.

**TABELA 3.8**

**COMPARAÇÃO DOS CUSTOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO E FERROVIÁRIO  
DO PORTO DE MAPUTO ATÉ A CIM  
(Meticais)**

<u>Custo</u> <u>Item</u>	<u>Ferrovias</u>	<u>Rodovia</u>
TRANSPORTE	9.579.375	37.761.822
DEMURRAGE***	1.635.000	0
SEGURANÇA	2.240.000	0
PERDAS	7.110.000	17.775.000
PERDAS DE PRODUÇÃO	7.713.000	10.282.000
DIAS PARADOS	408.800	1.022.000
SUBSÍDIOS FERROVIÁRIOS (100%)	9.579.375	0
<b>TOTAL</b> -----	<b>38.265.550</b> -----	<b>66.841.322</b>

Fonte: CFM, CIM e estimativas dos consultores

Conforme o observado nesta tabela, os custos de transporte pelo sistema rodoviário são muito mais altos do que os custos de transporte ferroviário, mesmo considerando os subsídios (pois as tarifas não cobrem os custos). A afirmativa continua verdadeira mesmo considerando que a companhia (CIM) arca com o custo adicional de vigilância para garantir a chegada segura dos vagões.

Sem embargo, os níveis de roubo no porto de desembarque são impressionantes e todas as providências deveriam ser tomadas para, primeiro, reduzir o nível de roubos no porto e, segundo, obrigar a CFM a assumir a responsabilidade por tais roubos e pelo pagamento das perdas.

Fora dos comentários anedóticos, tem sido difícil conseguir que qualquer das companhias consignatárias apresentem informações sobre perdas e roubos. De fato, várias companhias, como a COGROPA, EACM e EACB, afirmaram que experimentam de pouca a nenhuma perda. Este estudo indica o contrário e nossa conclusão aqui é de que existe uma margem de 5 a 10% de perdas em cada fase do processo de distribuição.

**Em outras palavras, cada vez que um novo intermediário entra na cadeia de distribuição, mais perdas ocorrem.**

Esta conclusão baseia-se na análise dos dados relativos ao movimento do porto até a sede das empresas consignatárias e da própria CIM, onde a quantidade de grãos não contabilizados no período de setembro de 1990 à maio de 1991 representou 14.9% do total da farinha processada, distribuída e mantida em estoque. Estes dados estão ilustrados na tabela 3.9. Tudo parece indicar que o controle de estoque da CIM é tão precário quanto ao dos armazéns de grãos de milho. Conseqüentemente, este relatório assume a ocorrência de perdas em todos os níveis.

A quantidade de perdas aumenta significativamente a medida em que aumentam os agentes intermediários. Isto nos leva a conclusão de que será necessário minimizar o número de intermediários e maximizar o número de consignatários diretos na cadeia de distribuição para que os extravios sejam reduzidos antes de que a mercadoria chegue aos níveis de revenda.

Além das perdas diretas (roubos), existem outros problemas significantes com respeito ao extravio de cargas. Os exemplos seguintes ilustram este problema:

- \* A quota do DNCI para a EACM esta abaixo do indicado para a USAID em maio. Aconteceu uma repriorização do uso do milho doado pela USAID, com consultas limitadas.
- \* Na CIM, foi descoberta uma rede interna autorizando vendas discricionárias para entidades não relacionadas na lista do DNCI. o problema tornou-se mais aparente de janeiro a março deste ano, quando o milho entregue a EACM alcançou apenas 16% da quota estabelecida, enquanto que alocações discricionárias autorizadas pela CIM triplicaram, de uma média de 200 toneladas em 1990 para 600 toneladas no primeiro trimestre de 1991. Apesar da descoberta da rede e da demissão de vários funcionários senior, o resultado prejudicou severamente a distribuição de farinha em Maputo por vários meses. Os dados de abril indicam que o problema foi em grande parte solucionado. Como conseqüência, a EACM está recebendo uma parcela bem maior da sua quota.

TABELA 3.9

CÁLCULO DAS PERDAS DA CIM  
SETEMBRO, 1990 - MARÇO, 1991

	Chegada no Moinho	Equiv. em Farinha	Prog. Dist.	Dist. Actual	Média	Para Fábrica de Ração	
Total dos Recibos	29317.08	23453.66					
Em Estoque		229.80					
Total		23683.46					
Para NSA			11954.55	3889.00			
Social			2501.15	1982.58			
Provincias			3311.95	2329.75			
Outros			6356.81	4821.45			
Total			24123.81	13022.78			
Em Estoque (Milho Amarelo)	6685.00	5348.00			18370.78	1761.00	
Em Estoque (Farinha)		214.00			18584.78		
Total (Perdas)						20345.78	
IN% em Produção							3337.68
							14.09

Fonte: Calculos dos Consultores com base em dados fornecidos pela CIM.

- \* A COGROPA estima que aproximadamente 50% das remessas destinadas as províncias são vendidas no mercado paralelo de Maputo. Outras evidências com respeito a ajuda alimentar emergencial, e coletadas em discussões informais com membros do DPCCN tendem a confirmar esta informação.
- \* Em Beira, todas as vendas são feitas à vista. Conseqüentemente, se uma entidade relacionada na lista de distribuição não puder pagar a sua quota, esta será vendida a quem tiver condições de comprá-la no momento. Uma clara demonstração dessa prática foi confirmada no caso do navio Nancy Lykes, que chegou a Beira em 30 de outubro de 1990. Dessa remessa, 3530 toneladas deveriam seguir para Tete e 4000 para a Zambesia. Entretanto, 482 toneladas seguiram para Tete e 5762 para Zambesia. (A diferença foi distribuída entre outras províncias). A Delegação Comercial das Províncias Centrais estima que

20 a 30% do milho destinado para as províncias está sendo vendido fora dos canais designados para compensar os baixos custos de venda em comparação com os altos custos do transporte.

Os problemas do extravio de cargas para longe dos destinatários designados não será solucionado facilmente. A existência de mercados paralelos em todo o país cria uma alternativa para a venda de produtos a preços oficiais. Enquanto a demanda pelo milho for maior do que a oferta, extravios continuarão ocorrendo.

Entretanto, desde um ponto de vista comercial, esses extravios não são necessariamente maus porque os compradores pagam pelos bens extraviados. Mas em termos de cumprir com a distribuição planejada para populações específicas, esses extravios mostram claramente a futilidade da manutenção de uma economia de dois sistemas de mercado. A extensão dos extravios indica a necessidade do GOAM de tentar o estabelecimento de um sistema de alocações baseado numa economia de mercado o mais rápido possível.

### **3.5 RESUMO DAS PRICIPAIS QUESTÕES E RECOMENDAÇÕES**

#### **3.5.1 Questões Principais**

Considerando os principais objetivos do programa de ajuda alimentar, as maiores preocupações com relação a alimentos chegando às populações carentes incluem:

- \* A distribuição do NSA deveria representar mais da metade da remessa da USAID, mas no planejamento revisado pelo DNCI essa quantidade tem sido muito reduzida.
- \* Dessas quantidades reprogramadas, somente de 30 a 35% estão sendo realmente distribuídas.
- \* Mesmo quando o NSA atinge sua máxima capacidade de distribuição, muitas pessoas necessitadas ficam fora do esquema, não sendo, portanto, elegíveis para a ajuda alimentar. Esses setores da população são provavelmente muito mais pobres do que aqueles relacionados no sistema de distribuição do NSA.

#### **Planejamento:**

- \* A coordenação entre o DNCI e o FSD parece ser insuficiente para o planejamento anual e a adaptação desse plano as novas realidades surgidas durante o ano.
- \* As quantidades planejadas e programadas para distribuição variam substancialmente. Não existe um sistema que defina claramente os objetivos a serem alcançados e nem medidas para verificar o cumprimento desses objetivos.
- \* Quando remessas de produtos diferentes chegam ao mesmo tempo, essas remessas geram pressão sobre os consignatários por causa das suas condições deficitárias de transporte e estocagem.

### **Distribuição:**

- \* Altos níveis de roubo acontecem no porto.
- \* Os consignatários designados para o consumo de milho em grão estão pouco organizados, resultando em que a EACM sai prejudicada nas quantidades recebidas.
- \* O controlo limitado ao nível do DNCI parece limitar a capacidade do milho de chegar até as províncias.
- \* A pobreza do sistema de controlo na CIM acarreta no extravio de cargas da EACM para outros usuários.
- \* Quanto maior o número de intermediários na cadeia de distribuição, menor é a quantidade de mercadorias que chega até as populações carentes.
- \* Em Beira, o milho é vendido à vista no momento do descarregamento. A incapacidade de pagamento à vista por parte dos revendedores da EACB implica que os alimentos não estão sendo canalizados através do sistema do NSA.

### **3.5.2 Recomendações**

Recomendações com respeito ao planejamento e a distribuição giram no sentido de propôr um sistema de distribuição comercial mais competitivo.

Em particular, o sistema de distribuição pode ser melhorado em tres áreas:

- a) tamanho e frequência das remessas
- b) aumento da competitividade/redução do intermediário
- c) comercialização do processo de consignação

Com respeito as considerações logísticas, a equipe notou que as dificuldades e perdas aumentam proporcionalmente ao tamanho da remessa. A sugestão, portanto, e de que a USAID considere a redução do tamanho ao mesmo tempo em que incremente a frequência das remessas. Os consultores consideram que o tamanho ideal de uma remessa estaria em torno a 4-8.000 toneladas.

Para reduzir o problema do roubo, sugerimos o aumento do número de consignatários juntamente com a redução do número de intermediários. A redução do número de intermediários eliminaria remarcações desnecessárias, facilitando ao consumidor o acesso à mercadoria com o mínimo possível de roubos. Uma atenção especial deveria ser dada para a possibilidade de envolvimento de distribuidores privados que poderiam estar interessados em criar as condições adequadas para reduzir a quantidade de roubos e outros extravios.

Uma idéia com respeito aos consignatários seria a de transformar a alocação da ajuda alimentar num sistema mais comercial. Isto poderia ser conseguido através de um sistema competitivo de leilões ao invés de ser com base nos preços. Essa ideia será discutida com mais detalhes nos capítulos seguintes, mas alguns detalhes são apresentados aqui. Por exemplo, o GRM poderia indicar um banco comercial como consignatário ou como negociador para agilizar os documentos de embarque. Os compradores indicados pelo DNCI seriam obrigados a pagar ao banco os 20% de depósito exigidos para garantir a alocação. O banco poderia contratar um despachante alfandegário (MANICA) que seria responsável pelo descarregamento da remessa e pelo seu armazenamento pelo prazo máximo de um mês. Os compradores pagariam então ao banco que, por sua vez, emitiria um documento liberando a mercadoria. Em caso de que o comprador não pudesse efetuar seu pagamento, seus 20% de depósito seriam restituídos menos uma taxa de despesas e a sua mercadoria seria vendida a outro comprador.

O despachante contratado seria responsável então por todas as perdas, reduzindo consequentemente as possibilidades de roubo.

#### **A Questão da Distribuição da Farinha**

O sistema proposto acima seria extremamente funcional e efetivo para a distribuição das cargas de milho. Entretanto, carregamentos destinados a produção de farinha continuariam consignados diretamente a CIM. Com respeito a CIM, uma maior atenção as suas capacidades deveria ser considerada. Sua capacidade de produção anual deveria ser estimada como  $160 \text{ ton/dia} * 22.5 \text{ dias por mes} * 12 \text{ meses} = 43.200 \text{ toneladas por ano}$ . Alocações superiores a essa deveriam ser feitas somente em bases excepcionais. A redução da alocação da CIM para este próximo ano serviria para induzi-la a implementar um maior controle de perdas e extravios.

Outros moinhos, inclusive o Inácio de Souza, que tem mostrado capacidade para aumentar sua produção, deveriam ser encorajados. Um apoio efetivo a APROC, uma associação de moinhos independentes criada recentemente, deveria ser considerado também. Com uma capacidade máxima de produção de 400 toneladas por mês, os membros da APROC poderiam receber seu produto diretamente da fonte, ou seja dos armazéns de depósito das distribuidoras grossistas.

Finalmente, com respeito a farinha, a USAID pode considerar a remessa de farinha diretamente para o consumidor. A sugestão é de que isso seja feito somente em pequenas quantidades e que todo o esforço seja concentrado para melhorar a capacidade de controle da CIM ao invés de boicotar o seu imenso potencial industrial que é fundamental ao bem-estar da economia moçambicana.

## Capítulo 4

# CONTABILIDADE E SUPERVISÃO

## INTRODUÇÃO

Um sistema efetivo de contabilidade e supervisão torna-se crucial para o êxito de um sistema planejado de distribuição. Infelizmente esses sistemas não estão bem estruturados no sistema de ajuda alimentar comercial.

Este capítulo examina os sistemas de contabilidade e de supervisão existentes para o sistema de ajuda alimentar comercial. A seção 4.1 examina as deficiências da documentação contábil das vendas, da distribuição e pagamentos nos moinhos, dos distribuidores atacadistas e dos revendedores. O uso e a supervisão dessa informação são apresentadas na seção 4.2. Em ambos os casos, está demonstrado que a cadeia de responsabilidade e de capacidade decisória das autoridades envolvidas no gerenciamento desse sistema apresenta deficiências. Começando pelos Ministérios das Finanças e do Comércio até a cadeia de distribuidores da mercadoria, existe uma ausência de responsabilidade clara e de vontade para supervisionar o processo efetivamente. Isto resulta numa incapacidade para detectar e buscar soluções para os problemas encontrados, crescendo assim o argumento para desmantelar o sistema de distribuição planejado o mais rápido possível.

### 4.1 SISTEMAS CONTÁBEIS

Um sistema efetivo de controlo exige que informações acuradas sejam fornecidas oportuna e regularmente. Essas informações, entretanto, não tem estado disponíveis para as empresas envolvidas no sistema de ajuda alimentar comercial.

Durante este estudo não foi possível rever com cuidado todo o sistema de contabilidade dos moinhos, dos armazens e dos revendedores envolvidos com o programa de ajuda alimentícia. Mas, através de entrevistas e da revisão parcial de alguns documentos, foi possível chegar as seguintes generalizações com respeito aos sistemas de controlo para os moinhos, os distribuidores e os revendedores.

#### 4.1.1 Moinhos

Tanto os analistas externos como os gerentes da Companhia Industrial da Matola (CIM) concordam em que os mecanismos de controlo da companhia tem sido em geral pouco eficientes. Abaixo relacionamos alguns sintomas da ineficiência desse sistema:

- \* **Dificuldade de controlo do inventário:** Os documentos contábeis da CIM mostram uma entrada de milho maior do que seria possível. As estimativas de toneladas recebidas são feitas com base no número de bolsas recebidas e não na quantidade de toneladas despachadas.

- \* **Deficiência no controlo das medidas:** Os clientes da CIM reclamam de que eles consistentemente recebem de 2 a 4 kilos menos para cada saca de 50 kilos.
- \* **Deficiência no controlo de vendas:** uma amostragem de consumidores privados denuncia que a quantidade de mercadoria entregue vária significativamente da quantidade que a CIM alega ter vendido. Conforme demonstrado na tabela abaixo (4.1), alguns revendedores privados não receberam nada da varinha que a CIM afirma ter distribuído a eles. Em alguns casos, entretanto, os distribuidores receberam até 5 vezes mais do que o montante registrado pela CIM.

**TABELA 4.1**

**AMOSTRAGEM DO CONTROLO DE VENDAS DA CIM**  
**(Vendas alegadas versus mercadoria recebida em toneladas métricas)**  
**Fevereiro/1991**

<u>Empresa</u>	<u>Vendas Alegadas</u>	<u>Mercadoria Recebida</u>	<u>%</u>
01. Soga	8.0	8.0	100%
02. Gani Filhos	2.0	7.0	350%
03. Hajie Amod	10.0	10.0	100%
04. Dionisio Almeida	6.0	28.5	475%
05. Central	14.2	0.0	0%
06. COGROPA	122.5	20.0	16%
07. Complexo O. Huleni	9.3	20	215%
08. K. Sulemani	10.0	10.0	100%
09. Dia Capela	2.3	5.5	239%
10. Empresa Supermercado	10.9	19.0	174%
11. Machava	<u>6.0</u>	<u>6.0</u>	100%
<b>TOTAL</b>	<b>201.2</b>	<b>134</b>	<b>67%</b>

Todos os dados em toneladas métricas

Fonte: Companhia Industrial Matola (CIM); entrevistas com empresas distribuidoras.

As deficiências da CIM abrangem desde a capacidade administrativa até as limitações de equipamento. Até recentemente, a direção geral da companhia não supervisionava de perto fluxo de mercadoria na entrada e saída do moinho. Como resultado, empregados do moinho provocavam grandes desvios. Nos últimos meses, a direção da CIM indicou ter resolvido esse problema. Um diretor e vários funcionários foram demitidos. Também, existe agora a intenção

de que um inventário e um relatório de vendas sejam assinados semanalmente por um diretor da CIM.

Outro problema fundamental é a ausência de uma balança na planta de processamento da farinha. De fato, a CIM tem uma balança que tem funcionado inadequadamente. A falta da balança explica grande parte da venda de sacos como peso inferior e o recebimento de cargas com documentação de pesos maiores.

#### **4.1.2 Distribuidores de Milho**

Ao nível da distribuição, não se conhece sistema conhecido de contabilidade e nem função de controlo para o milho vendido em grãos. Isso se deve a falta de informações por falta das firmas envolvidas no negocio.

Tanto a EACM como a COGROPA demoraram o mais que puderam ou mostraram-se relutantes em fornecer qualquer informação referentes as suas listas de distribuição e a porcentagem de vendas realizadas. Essa atitude das empresas poderia ser atribuída a uma série de fatores, incluindo: 1) não quererem publicar os seus êxitos (ou a ausência de êxitos) com relação a distribuição às populações alvo; 2) não têm um sistema de contabilidade atualizado para as suas atividades.

Uma revisão superficial de alguns documentos mostra que a EACM ocasionalmente preparou alguns relatórios sobre a quantidade de crédito alocada a cada varejista. Entretanto, esses relatórios parecem centrar-se na quantidade de crédito estendida, sem detalhar quanto desse crédito retornou aos cofres da companhia.

Os relatórios enviados pela COGROPA e EACM ao Ministério do Comércio indicam que as empresas mantem documentos referentes a: a) quantidades distribuídas em comparação com quantidades previstas para a distribuição; b) número de clientes que pagaram e a quantidade paga por cada um deles; Esses relatórios, entretanto, tendem a apresentar informações de forma superficial, com pouca análise dos problemas encontrados e com poucas sugestões para solucionar esses problemas.

#### **4.1.3 Varejistas**

Uma pesquisa minuciosa foi realizada junta 17 varejistas. Esta pesquisa, juntamente com um revisão detalhada dos livros de registro de três dessas firmas, mostra que o seu sistema contabil é adequado. A seguir relacionamos alguns dos resultados da pesquisa:

- \* Dos 17 armazéns pesquisados, 16 mantinham em dia a sua contabilidade.
- \* GOAM, a agência estatal responsável pela revisão contabil dessas firmas, tem realizado visitas mensais regulares.
- \* Somente 4 entre as 17 firmas acham que os registros contabeis são pesados para as firmas e, portanto, deveriam ser eliminados.

Naturalmente esses resultados não provam necessariamente que os sistemas contábeis dessas companhias são adequados ou até mesmo usados de fato. Os varejistas podem ter respondido a questões que eles julgaram correto responder.

Mas esse sistema contábil é relativamente simples e aparentemente não apresenta dificuldades para o varejista. O sistema está organizado na seguinte ordem:

1. Depois de receber a sua lista de distribuição do GOAM, o varejista afixa no seu estabelecimento uma relação das quantidades das rações e os seus preços.
2. A EACM proporciona ao revendedor a lista de consumidores a serem atendidos. A entrega das rações baseia-se nessa lista.
3. As quantidades vendidas a um consumidor são relacionadas num formulário mensal fornecido pelo GOAM.
4. A cada requisição de mercadoria, o varejista entrega a sua lista de necessidades para a EACM. Um formulário especial deve ser preenchido para o registro de qualquer excedente ao final de cada mês. A mercadoria não vendida é devolvida a EACM e creditada na quota do mês seguinte.

Uma observação final deveria ser feita sobre o acompanhamento de moinhos e distribuidores. Durante este estudo, muito tempo foi gasto na discussão das perdas ocorridas desde o porto de desembarque até o moinho. As estimativas dessas perdas variam de 2 a 13%. Em geral, as perdas foram maiores nos carregamentos transportados por vagões de trem. Mas recentemente a CIM contratou uma equipe de segurança para acompanhar o transporte e as perdas durante essa viagem, se comparadas às ocorridas no transporte rodoviário, foram inferiores a 3%.

A exceção de alguns casos isolados, tudo parece indicar que nem os moinhos nem as empresas distribuidoras têm implementado ou manifestam a vontade de controlar o transporte das mercadorias desde o porto de desembarque. Isso se dá em parte porque não são diretamente responsáveis pelas perdas ocorridas no porto. Pagam apenas pelas mercadorias carregadas nos seus meios de transporte, menos uma "comissão" de 10 a 15% para cobrir as perdas ocorridas no transcurso do porto até o moinho ou armazém distribuidor. Essa "comissão" atua como um tipo de subsídio que permite às companhias serem menos esforçadas nos seus controles. Existe uma convenção implícita de que se essa comissão não fosse suficiente para cobrir as perdas, as empresas optariam pelo não pagamento da mercadoria ou obteriam uma comissão mais alta.

Além de responsabilizar os consignatários da ajuda alimentícia pelas perdas ocorridas no transcurso do transporte do porto até o moinho ou armazém, seria importante responsabilizar o porto pelas perdas ocorridas nas suas imediações. Até agora, os portos têm-se recusado a assumir qualquer responsabilidade ou a pagar por esses prejuízos. Esse sistema deveria ser melhor controlado pelo governo.

## 4.2 SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO

Vários fatores influenciam a eficácia de um sistema de acompanhamento. Um deles seria contabilidade e disponibilidade de informações adequadas. Em segundo lugar, a atribuição de responsabilidades e uma definição de procedimentos deveriam ser estabelecidas. Deveria haver um fluxo de informação de cima para baixo e uma comunicação horizontal entre os ministérios. Em terceiro lugar, vem a parte mais crucial desse processo: deve haver uma vontade política para o controle. Os indivíduos responsáveis pelo controle devem entender as razões do seu trabalho e o que será esperado deles. Sem esse componente, mesmo o mais avançado sistema de controle torna-se ineficaz.

O maior problema no sistema de comercialização alimentar é a falta de um sistema de controle claramente definido e integrado. Existe uma divisão entre o controle da distribuição física dos produtos e os pagamentos financeiros. Os grupos envolvidos nesses controles -- o Ministério do Comércio, o Ministério da Indústria e a GOAM--em geral focam sua atenção nas quantidades em estoque. As reuniões centram sua agenda na verificação dos alimentos disponíveis e dos dinheiros depositados na conta bancária do governo. Em geral, não existem análises sobre os problemas de movimentação de pagamentos e mercadorias.

A seguinte tabela 4.2 demonstra a falta de um sistema de controle integrado. A USAID monitora somente o transporte marítimo e o depósito final dos fundos da contra-parte. O Ministério do Comércio preocupa-se apenas com a distribuição da ajuda financeira. O Ministério das Finanças envolve-se apenas com o controle financeiro dos pagamentos. O GOAM foca sua atividade na entrega de mercadorias para o varejista e o consumidor e nos pagamentos a EACM. Nenhuma desses grupos acompanha o transporte desde o porto até o moinho/armazém. Conforme o discutido acima, essa responsabilidade recai sobre os consignatários.

TABELA 4.2

RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS DE CONTROLO

	<u>USAID</u>	<u>MINCOM</u>	<u>MINFIN</u>	<u>GOAM</u>
<b>A. DISTRIBUIÇÃO FÍSICA</b>				
1. Remessa de Cargas	X	X		
2. Entrega ao Consignat.	X	X		
3. Transporte do porto ao moinho/armazém	-	-	-	-
4. Transp. p/ atacadista		X		
5. Transp. p/ varejista		X		X
6. Transp. p/ consumidor				X
<b>B. PAGAMENTOS</b>				
1. 20% de depósito		X		
2. Pagamentos 100%			X	
3. Pagam/ao consignatário	-	-	-	-
4. Pagam/ ao distribuidor			X	
5. Pagam/ ao revendedor				X
6. Depósitos p/ governo	X			

Fonte: entrevistas com agências

Esta tabela mostra várias deficiências nos sistemas de comercialização e monitoração da ajuda alimentícia. Não existe nenhuma coordenação de comandos no sistema de monitoração. A cada etapa do processo, uma entidade diferente assume a responsabilidade pelo controlo das operações. Essas e outras deficiências são minuciosamente discutidas abaixo para cada instituição.

**4.2.1 USAID**

Como instituição doadora, a USAID estabelece os objetivos de distribuição e de depósitos de contraparte em conjunto com o governo de Moçambique. Seu sistema de controlo está centrado exclusivamente na realização desses dois objetivos. Por exemplo, a USAID não especifica nem controla a maneira como os pagamentos e depósitos são feitos. Como consequência, o governo pode cumprir com seus compromissos de depósitos seguidas de retiradas imediatas correspondentes. Com relação à distribuição física da ajuda, a USAID não se envolve numa revisão detalhada de em que locais o alimento está sendo distribuído. Sua atenção está voltada quase que exclusivamente para o controlo dos estoques de milho. Bandeiras vermelhas são levantadas quando existe uma escassez de milho nos armazéns da CIM ou em

certas regiões. O que acontece com o milho depois que ele chega aos armazéns da CIM ou as províncias não constitui parte das atividades de controlo da USAID.

A USAID delegou as tarefas de controlo de pagamentos e dos mecanismos de distribuição ao governo de Moçambique. Em princípio, essa política é boa. A estratégia é simples e parte do princípio de que o governo tem interesses económicos e capacidade para gerenciar os carregamentos. De acordo com a USAID, essa estratégia ajuda a pressionar o governo a eliminar deficiências e solucionar problemas à medida em que aparecem. Por exemplo, a USAID estima que à medida em que os consignatários deixam de pagar a ajuda alimentar comercial (veja capítulo 5 para mais detalhes), o governo, pressionado por um orçamento deficitário, modificará a sua estratégia, tornando o sistema mais próximo dos mecanismos do mercado e menos dependente dos sistemas de distribuição pre-estabelecidos.

Mas na prática, a delegação do sistema de controlo ao governo tem, até agora, resultado em poucas modificações. Isso se dá por duas razões: Primeiro, o governo não tem suficiente pessoal qualificado para monitorar o sistema de ajuda alimentar comercial. Consequentemente, o governo falha também na sua capacidade de controlar pagamentos. Além disso, até recentemente, o seu interesse e prioridade tem sido direcionados a garantir o fluxo alimentar para que o sistema seja mantido. Detalhes sobre como este alimento está sendo distribuído ou se está ou não sendo pago são considerados pelo governo como secundários.

#### **4.2.2 Ministério do Comercio**

O Ministério do Comercio tem uma unidade específica -- a Direção Nacional de Comercio Interno -- que se responsabiliza pela distribuição da ajuda alimentar. Mas esta unidade apresenta limitações para monitorar adequadamente o sistema de distribuição da ajuda alimentícia. Primeiro, existem problemas técnicos. A maior parte da sua equipe, composta de 5 pessoas, não possui treinamento acima do nível médio. Não está claro, porém, se essa diretoria tem poderes políticos para garantir a implementação dos seus planos de distribuição. Irregularidades com relação ao seu planejamento são autorizadas regularmente por pessoas fora ou acima da diretoria.

A DNCI recebe um relatório mensal das firmas envolvidas com a comercialização da ajuda alimentícia. Em geral, esses relatórios descrevem as quantidades de alimentos recebidos e distribuídos, bem como o percentual dos objetivos alcançados. No caso da EACM, o seu relatório menciona também o número de revendedores que receberam créditos.

Ausente desses relatórios está a discussão sobre as razões do não cumprimento dos objetivos e do fato de alguns distribuidores receberem mais mercadorias do que outros. Também, no caso da EACM, não existe discussão sobre os créditos estendidos, as porcentagens dos pagamentos representadas por esses créditos e os termos estabelecidos para os empréstimos.

Na realidade existe um sistema de relatórios. O que falta é um sistema de informações gerenciais. Mesmo a DNCI não utiliza as informações que recebe para identificar problemas e modificar os planos de distribuição com o objetivo de solucioná-los. É escasso o relacionamento entre a Diretoria e as companhias envolvidas com a ajuda. A maioria dos atores

no sistema de acompanhamento realizam tarefas como rotina. Mas não existe nenhum sistema para exigir mudanças.

### **4.2.3 Ministério das Finanças**

Com relação ao controlo da ajuda alimentícia, o Ministério das Finanças é a entidade que apresenta maior debilidade. O Ministério é responsável pela garantia da realização dos depósitos de contraparte sejam feitos. Entretanto, é o último a saber se existem problemas de pagamento entre as companhias. Em alguns casos, o Ministério é também o último a ser informado sobre remessas efetuadas ou faturas apresentadas pela USAID. De fato, fica completamente excluído do controlo de distribuição física dos produtos, o que dificulta a preparação de faturas atualizadas e conhecimento previo de possíveis problemas.

Alguns dos pontos mais significativos para demonstrar a relativa exclusão do Ministério das Finanças do sistema de controlo incluem:

- \* Uma notificação de débito para com a USAID só chegou ao Ministério 6 meses depois da mercadoria ter sido descarregada. Sem essa notificação, torna-se praticamente impossível para o Ministério preparar uma fatura para o consignatário.
- \* O Ministério das Finanças não foi informado, senão muito mais tarde, de que um carregamento destinado a CIM foi desviado pelo Ministério do Comércio para o IMBEC.
- \* O Ministério das Finanças só discute o atraso de pagamentos com as companhias depois que estes ultrapassem 120 dias. Mesmo assim, o Ministério não tem poder para negociar uma vez que a maioria desses atrasos são atribuídos ao não-pagamento pelas companhias consignatárias. Nesses casos, as negociações ocorrem diretamente entre as companhias.

O próprio Ministério das Finanças é o primeiro a reconhecer ser lento e passivo na reação aos problemas surgidos no processo de comercialização da ajuda alimentícia. O seu papel terá que ser melhor integrado ao sistema de controlo da distribuição física da ajuda.

### **4.2.4 GOAM**

O Gabinete Oficial do Abastecimento de Maputo (GOAM) é responsável pela monitoração da distribuição da ajuda alimentícia pela Empresa de Abastecimento da Cidade de Maputo (EACM). O GOAM apresenta relatórios ao Ministério das Finanças nas seguintes áreas: 1) necessidades per capita; 2) quantidades programadas por mês; 3) quantidades entregues; 4) dificuldades encontradas. No quinto dia de cada mês, O GOAM reúne-se com a CIM (farinha), FAZOL (óleo e sabão), EACM (produtos brutos), e com o Ministério do Comércio para discutir a disponibilidade dos produtos estocados para o próximo mês.

O GOAM é responsável pelo controlo da EACM e dos revendedores. O GOAM visita os revendedores regularmente para verificar se eles estão registrando as quantidades vendidas

de forma adequada. Recentemente, o GOAM começou a controlar também o transporte de mercadorias desde o porto. Essa área, entretanto, fica excluída das suas responsabilidades institucionais.

Até outubro do ano passado, o GOAM chegou aos varejistas apenas em visitas esporádicas e superficiais. Mas nos últimos 6 meses, programas de treinamento de pessoal, aliados a uma maior vontade da sua direção, transformaram o GOAM numa entidade auditora muito mais eficaz. A pesquisa realizada pela equipe realizadora deste estudo aos revendedores comprova as afirmações da GOAM de que, em média, 50% das lojas são visitadas cada mes.

O maior problema do GOAM não é o de acompanhamento. Ao contrário, o problema está em que as decisões administrativas do trabalho de acompanhamento são deixadas inteiramente nas suas mãos. A EACM não tem autoridade para tomar decisões comerciais elementares com relação aos varejistas que fornece: 1) substituição varejistas dos que não pagam suas mercadorias; 2) redução do abastecimento aos varejistas que não podem pagar por todo seu produto; 3) coleta dos varejistas os seus pagamentos atrasados. Em todas essas áreas, a EACM tem que, teoricamente, trabalhar através dos canais do GOAM. Isso resulta em dificuldades de recebimento e em problemas de distribuição. Faz também com que a EACM - uma empresa comercial dependente do GOAM, uma entidade de planejamento e controle centrada na distribuição predeterminada e não em tornar o sistema de comercialização economicamente viável.

Seria importante salientar também que a contra-parte do GOAM em Beira, a Diretoria Comercial da Província de Local, não controla rigorosamente os planos de distribuição. Conforme o mencionado no capítulo 3, a estrutura do sistema em Beira permite a distribuição livre, com base na capacidade de pagamento do comprador. Em Beira não existe nenhum sistema de acompanhamento ou de controle.

## **4.3 QUESTÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **4.3.1 Questões Principais**

Os principais questionamentos com relação aos sistemas contábil e de acompanhamento podem ser resumidos da seguinte forma:

1. A CIM apresenta um sistema de controle deficiente e inaceitável.
2. Os sistemas de contabilidade e de controle tendem a focalizar suas atenções nos estoques e na distribuição efetuado, com pouca análise das variações da distribuição do programa original.
3. Devido a grande quantidade de grupos envolvidos na estrutura de acompanhamento, levando a pouca ou a nenhuma atribuição clara de responsabilidade. O GRM é responsável pela supervisão da entrega da ajuda alimentícia e pelos pagamentos financeiros referentes a essa ajuda. Infelizmente,

essas funções de controlo estão divididas entre o Ministério das Finanças e o Ministério do Comércio, cada um com trabalho quase isolado.

4. A DNCI do Ministério do Comércio não tem um quadro de pessoal suficiente nem mostra vontade política para administrar um sistema de controlo eficiente.
5. O Ministério das Finanças é responsável pelo acompanhamento dos pagamentos porém está quase que excluído completamente do sistema de controlo da distribuição física da ajuda. Isso dificulta a emissão atualizada de faturas. (Nota: mesmo que o Ministério estivesse habilitado a faturar a suas contas em dia, é bem possível que os consignatários continuassem não pagando os seus debitos, a menos que o uso de mecanismos comerciais fosse incrementado -- veja capítulo 5 para detalhes).
6. A EACM depende completamente do GOAM com respeito a estrutura de controlo e tomada de decisões que deveriam ser de sua responsabilidade.

#### **4.3.2 Recomendações**

As recomendações para melhorar o sistema de acompanhamento estão agrupadas em duas categorias: melhoramento dos sistemas de controlo interno e fortalecimento dos sistemas de controlo externo. O primeiro é considerado como absolutamente essencial para qualquer sistema de distribuição controlada ou como ocorre atualmente, através da alocação de mercados. Os controlos externos tem por objetivo a continua operação de um programa de ajuda alimentar bem controlada.

#### **PRIMEIRA RECOMENDAÇÃO: Melhorar os sistemas de controlo interno**

A necessidade de melhorar os seus controlos financeiros aplica-se tanto para a CIM como para a EACM. Futuras vendas a esses grupos deveriam estar subordinadas ao melhoramento dos seus sistemas de controlo financeiro.

Também, torna-se absolutamente essencial que os consignatários sejam responsabilizados por todas as perdas ocorridas durante o transporte do porto ao moinho/armazém. A atual "comissão" (subsídio) garantida pelo GRM deveria ser eliminada. Todos os custos associados com o transporte do porto para o moinho/armazém deveriam ser contabilizados para o consignatário e repassado como custo no preço final do produto.

#### **SEGUNDA RECOMENDAÇÃO: Melhorar os sistemas externos de controlo financeiro**

O controlo externo de cima para baixo na distribuição física da ajuda deveria ser abolido o mais rápido possível. Esse sistema é totalmente deficiente. Melhoras exigiriam um esforço considerável, além de uma enorme quantidade de recursos.

Entretanto, os sistemas de controlo financeiro e de pagamentos deveriam ser melhorados. Tanto o Ministério das Finanças como a EACM poderiam envolver-se mais na fiscalização financeira. Algumas etapas específicas desse processo incluem:

### **Ministério das Finanças**

1. Apresentar as notas de transporte marítimo e de ancoramento assim que o navio chegar ao porto de desembarque.
2. Ter toda a documentação negociada antes da chegada do navio ao porto de desembarque.
3. Programar uma reunião mensal entre os Ministérios do Comércio e das Finanças para discutir os problemas de distribuição e de pagamentos.

### **GOAM/EACM**

1. A EACM deveria considerar seriamente a possibilidade de substituir revendedores sempre que necessário. O papel do GOAM deveria ser limitado as funções de auditoria. Toda a autoridade com respeito as decisões comerciais deveriam ser transferidas para a EACM.

## Capítulo 5

### SISTEMAS FINANCEIROS E GERENCIAIS

#### INTRODUÇÃO

Desde setembro de 1990 o Ministério das Finanças recebeu apenas 11% do total de pagamentos devidos pelos consignatários dos alimentos doados. O reembolso dos carregamentos de milho norte-americano estiveram a um nível um pouco inferior de 9.5%.

Esses dados apontam para o óbvio: o lado "comercial" do sistema comercial de ajuda alimentar está falido. São duas as causas básicas para esses problemas. Primeiro, as entidades consignatárias não estão pagando pontualmente porque **não têm que pagar**. Segundo, algumas entidades (principalmente os varejistas e, por seu lado, a EACM) não estão pagando porque, as vezes **não têm condições de pagar**.

Na raiz dessa situação está a questão econômica e o problema de controle/gerenciamento. Conforme o discutido com detalhes no Capítulo 6, as margens de lucro oficiais apertam com frequência os varejistas e grossistas, principalmente os menores. As pequenas empresas não têm a diversidade de produtos e amplitude de margens para cobrir as operações do NSA como têm as grandes empresas. Conseqüentemente, os pagamentos dos varejistas para a EACM estão sempre atrasados. Em conseqüência, a EACM atrasa os seus pagamentos para a COGROPA que, por seu turno, também não pode cumprir as suas obrigações com seus contra-partes. Eventualmente, todo o sistema fica reduzido a uma situação de sobrecarregamento de débitos.

Também significativa é a falta de mecanismos comerciais e controles financeiros. De cima para baixo, para nossa surpresa, presta-se pouca atenção ao sistema de pagamentos. Não existe nenhum sistema implantado para efetivamente obrigar as empresas consignatárias a cumprir com suas obrigações contratuais, pagando os seus pagamentos em dia e cumprindo com os mecanismos comerciais estabelecidos. Essa falta de orientação comercial agrava-se mais ainda com a divisão de poder entre o Ministério do Comércio e o Ministério das Finanças. O Ministério do Comércio foca sua ação na distribuição da ajuda alimentar; o Ministério das Finanças, nos pagamentos financeiros dessa ajuda. Até recentemente, os dois operavam como se fossem partes de dois mundos diferentes. Essa separação de objetivos tem resultado numa capacidade de coordenação deficiente e na ineficácia dos sistemas de controle.

Este capítulo relata as razões para o não pagamento dos fundos de contra-parte. Centra-se mais nas razões porque as empresas não têm que pagar. As seções abaixo examinam as três causas estruturais principais do não pagamento: 1) divisão dos objetivos e responsabilidades institucionais (seção 5.1); 2) ausência de mecanismos comerciais para garantir os pagamentos (5.2); 3) ausência de controles e de multas (seção 5.3). Um quarto e crítico fator, também o mais diretamente associado com a incapacidade de realizar pagamentos, é a situação de dificuldade econômica de algumas das empresas. Esse último ponto é discutido tangencialmente

neste capítulo. Uma discussão mais detalhada pode ser encontrada no capítulo 6.

## **5.1 OBJETIVOS E RESPONSABILIDADES INSTITUCIONAIS**

Um estudo analítico do sistema de ajuda alimentar comercial revela a existência de dois subsistemas separados, sem a menor comunicação ou coordenação entre eles.

Um desses subsistemas centra-se na distribuição da ajuda alimentar. Esse subsistema enfatiza as quantidades físicas e as decisões quanto ao abastecimento da população. Os principais atores desse subsistema são a USAID, o Ministério do Comércio, e a EACM/GOAM.

O outro subsistema pode ser descrito como mais comercial. Esse outro subsistema centra-se na viabilidade financeira dessas transações. O ideal seria que esse subsistema vinculasse as decisões de fornecimento com a capacidade de receber e fazer pagamentos. Os principais atores desse subsistema são o Ministério das Finanças, a CIM, a COGROPA e os varejistas. A tabela 5.1 apresentada abaixo mostra um resumo desses subsistemas, assim como os seus principais objetivos:

**TABELA 5.1**  
**RESUMO DOS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS**

	Orientação:	"Ajuda Alimentar"	"Comercial"
	<u>Instituição</u>	<u>Distribuição Física</u>	<u>Viabilidade Financeira</u>
DOADORES.....>	USAID		1
⋮			
⋮			
v			
MINISTÉRIOS.....>	Finanças		1
⋮	Comércio	1	
⋮			
v			
CONSIGNATÁRIAS..>	CIM		1
⋮	COGROPA		1
⋮			
v			
ATACADISTA.....>	EACM/GOAM	1	
⋮			
⋮			
v			
VAREJISTA.....>	Lojas do NSA		1

NOTA: 1--Objetivo principal

Esta tabela mostra claramente o vazio existente na cadeia de comando. Os objetivos de distribuição física da ajuda alimentar são considerados mais importantes pelo Ministério do Comércio e pela distribuidora-- EACM. Infelizmente, as empresas que servem como consignatárias são principalmente empresas comerciais e, só secundariamente, distribuidoras da ajuda alimentar. Conseqüentemente, a "cadeia" de distribuição física torna-se mais débil justo no meio -- ao nível da companhia consignatária.

Por outro lado, o da viabilidade financeiro-comercial, a cadeia de comando e

similarmente débil. Os grupos mais interessados no recebimento de pagamentos são o Ministério das Finanças e a USAID. Os grupos mais acostumados a operarem numa base comercial são a CIM e a COGROPA. Mas uma vez que o sistema atinja a EACM, um conflito passa a existir entre a "ajuda alimentar" e os seus objetivos "comerciais." A EACM foi criada para cumprir com as necessidades da distribuição da ajuda alimentar. Mesmo sendo uma companhia comercial estatal, conforme o definido pelo GRM, seu objetivo principal é a distribuição de alimento -- independente de qualquer custo.

Conforme o demonstrado nas seções abaixo, a separação entre ajuda alimentar e objetivos comerciais deixa todo o sistema de ajuda alimentar em suspense. Qualquer decisão ou ação com relação a cobrança de pagamentos nunca é tomada antes que várias medidas intermediárias sejam tomadas.

A responsabilidade para fazer com que o sistema seja eficaz fica desnecessariamente concentrada nas mãos do Ministério do Comércio, que prioriza o planejamento e controlo de uma parte do sistema: a ajuda alimentar propriamente dita. A responsabilidade de garantir o pagamento dessa ajuda fica por conta dos comerciantes -- que portanto não são forçados a pagar, ou do Ministério das Finanças -- que como um intermediário não se envolve a chegar aos procedimentos finais.

## **5.2 MECANISMOS DE PAGAMENTO RESULTADOS**

Todos os envolvidos com o sistema de ajuda alimentar comercial sabem quais são as condições de pagamento. Poucos, entretanto, atendem essas condições.

O sistema financeiro de pagamentos atual carece de contratos e de uma disciplina comercial capaz de garantir o recebimento dos débitos. Sem essas medidas, todo o sistema fica imobilizado por discussões, disputas e negociações. Créditos são eventualmente concedidos sem taxas de juros, sem exigência de pagamento, e com poucos recursos para cobranças. O débito é considerado como um problema de todo o sistema e não como a responsabilidade individual de uma companhia em especial.

As seções seguintes examinam os mecanismos de pagamento em vigência, assim como as deficiências relacionadas com esses pagamentos.

### **5.2.1 Mecanismos de Pagamento**

A cada ano o Ministério do Comércio e o Ministério das Finanças definem os preços para o milho, a serem pagos pelas empresas consignatárias e pela EACM. Os preços determinados em 1991 para a farinha e para o milho em grão incluem os seguintes:

	<u>FARINHA</u>	<u>MILHO EM GRÃO</u>
Consignatária	79.7 mt. por kilo chegado ao porto; menos 15% comissão para cobrir transporte e extravio do porto até o moinho.	99.0 mt. por kilo chegado ao porto; menos 10% comissão para cobrir transporte e extravio do porto até o moinho.
EACM	64.7 mt/kilo	132 mt/kilo
Distribuidor	201 mt/kilo	151 mt/kilo
Consumidor	250 mt/kilo	190 mt/kilo

Algumas das características desse sistema de preços são notáveis. Primeiro, os consignatários pagam somente pela mercadoria recebida no porto. O GRM arca com todos os custos de perda no transcurso. Segundo, cada consignatário recebe um subsídio, ou "comissão" para cobrir perdas durante o transporte do porto até o moinho/armazém de depósito.

Os mecanismos de pagamento para a ajuda alimentar comercial são estão claramente definidos. O Ministério das Finanças determina que a CIM e a COGROPA, as consignatárias, paguem um depósito de 20% quando do recebimento da carga. Esse depósito deveria ser feito imediatamente apos a chegada das suas mercadorias ao porto de desembarque. A CIM, consignatária para a farinha, tem então um prazo de 120 dias para pagar a sua conta. COGROPA, a consignatária para o milho em grão, tem 90 dias. Esses prazos foram definidos de acordo com o tempo que cada consignatária toma, geralmente, para processar, entregar e receber pagamentos pela entrega aos distribuidores.

De acordo com esse plano, a EACM -- a empresa designada como distribuidora -- deveria ter tempo suficiente para pagar a CIM e a COGROPA pontualmente. Conforme o demonstrado na tabela 5.2 abaixo, a EACM ou recebe o pagamento a vista no momento da entrega das mercadoria, ou dá um prazo de 30 dias. Com esse calendário de pagamentos, a EACM deveria ser capaz de pagar a CIM e a COGROPA num prazo de 30 dias. No pior dos casos, A EACM poderia ser compelida a somente pagar as suas dívidas no início do mês seguinte. Com base nesse pressuposto, a COGROPA e a CIM ainda teriam de 60 a 90 dias para fazer seus pagamentos para o Ministério das Finanças.

---

## 5.2 MECANISMOS DE PAGAMENTO

Pagamentos de->	para	Mecanismo de Pagamento
Distribuidores----->	EACM	1) pagamento a vista 2) Crédito 50% - 30 dias
	EACB	1) pagamento a vista; nenhuma condição de crédito
EACM/EACB----->	CIM MOBEIRA COGROPA	1) pagamento total em 30 dias
CIM/MOBEIRA----->	Ministério das Finanças	1) 20% depósito quando da chegada da carga 2) 100% pagamento em 120 dias
COGROPA ----->	Ministério das Finanças	1) 20% depósito quando chegada da carga 2) 100% pagamento em 90 dias
Ministério Finanças ----->	Orçamento GRM	1) 100% pagamento em em 120 dias

Fonte: Ministério das Finanças

---

Na prática, o sistema de pagamento financeiro não cumpre o seu calendário. Em todos os níveis, existem "negociações" entre as companhias consignatárias e o Ministério das Finanças. O cenário seguinte é bastante típico:

- 1) A COGROPA não paga ao Ministério das Finanças porque não recebeu da EACM
- 2) A EACM diz que não pode pagar porque não recebeu dos varejistas
- 3) O não-pagamento pela EACM é considerado uma questão "comercial" a ser resolvida entre a EACM e a COGROPA.
- 4) A EACM e a COGROPA entram em "negociações" por alguns meses. Enquanto

isso, outro carregamento chega ao país e a COGROPA acaba entregando a mercadoria a EACM por causa da insistência do Ministério do Comércio.

- 5) Depois de meses de discussões entre as empresas, os Ministérios do Comércio e das Finanças finalmente se reúnem com as empresas, pedindo que a EACM faça um pagamento à COGROPA e que esta, por seu turno, pague ao Ministério das Finanças.
- 6) Se essas discussões (as cinco relacionadas acima) não resultam em pagamentos, a única penalidade tanto para o Ministério das Finanças como para a COGROPA e a transferência do caso para solução jurídica. Esse procedimento é penoso e demorado.

Uma questão fundamental nesse processo é o fato de que tanto as decisões de oferta e procura são feitas pelo Ministério do Comércio, as decisões com respeito a efetuação de pagamentos são deixadas por conta das companhias consignatárias. As companhias são colocadas numa posição de ter que receber mais mercadorias mesmo quando o senso comum indicaria a necessidade de suspender a distribuição até que seus pagamentos fossem efetuados. Na ausência de um sistema de crédito, as empresas de fato tomam empréstimos entre si através do atraso de pagamentos. Em alguns casos esses empréstimos são necessários. Em outros, as empresas o fazem apenas porque lhes é permitido.

O sistema permite também espaço para acusações mútuas e atrasos constantes. O fato de que as decisões com respeito ao abastecimento venham de cima dá às companhias o direito de argumentar que a remessa foi imposta; que não pediram por determinada remessa. Essa venda "forçada" dá às empresas o direito de alegar que não tem condições de pagar.

Com tão poucos consignatários e revendedores envolvidos no sistema, uma dependência foi criada. O Ministério do Comércio tem o poder para ditar os caminhos da distribuição. Mas esse mesmo Ministério não tem nenhum poder para garantir os pagamento das mercadorias entregues aos distribuidores porque: a) não está entre suas atribuições dizer as empresas quando pagar ou não pagar; b) o Ministério determina a entrega de novas remessas mesmo sem haverem sido pagas as anteriores.

Outros fatores que contribuem para o sistema de "negociações" e conseqüentes atrasos dos recursos de contra-parte incluem:

- 1) **Ausência de mecanismos comerciais:** Os contratos comerciais entre o Ministério das Finanças e as suas empresas consignatárias estão centrados apenas nos procedimentos comerciais. Esses contratos definem porque e quando os pagamentos devem ser feitos, mas não definem como os pagamentos devem ser feitos. Não existem cláusulas que vinculem esses pagamentos a qualquer mecanismo comercial como, por exemplo o Banco de Moçambique. As empresas consignatárias ficam então livres para pagar como bem entendam. Sem nenhuma

disciplina comercial, uma disputa pode seguir por tempo indeterminado até que o caso seja levado para a corte.

- 2) **Disputa de Subsídios:** Existe um debate interminável entre o Ministério das Finanças, a CIM e a COGROPA com relação ao valor que cada uma dessas companhias deve deduzir da sua conta final para as perdas de transporte e extravio do porto até o moinho ou armazém. Até recentemente, ambos os grupos recebiam um subsídio correspondente a 10% do valor da fatura. A "comissão" da CIM foi aumentada para 15% depois que a companhia documentou que os seus custos reais eram superiores aos 10%. Agora a COGROPA também está negociando uma "comissão" maior.
- 3) **Disputas de Crédito:** A cada etapa do processo de depósito dos fundos de contra-parte, as instituições envolvidas tem sido obrigadas a estender créditos sem a utilização de mecanismos comerciais existentes. Portanto, as negociações de crédito correm por fora do sistema estabelecido e, sem definição clara. Por exemplo, a CIM, que deve 6 bilhões para o Ministério das Finanças, propõe pagar essa quantia num período de 12 meses, sem juros. O Ministério das Finanças não concorda e está exigindo o pagamento imediato.

Ao nível dos grossistas, a EACM tem sido obrigada a estender créditos a seus clientes desde 1987. Incluindo crédito daquele período, atualmente existe mais de 700.000.000 de meticais (\$700.000) em crédito com prazo ultrapassado. Os valores exatos do crédito corrente não foram fornecidos.

- 4) **Disputa de Faturas:** Outro problema que leva a longas negociações diz respeito às faturas das cargas entregues. Existem disputas intermináveis entre a CIM e a COGROPA sobre a quantidade exata de farinha entregue pela CIM a COGROPA.

É importante salientar que esses mesmos problemas existem também em Beira, principalmente com relação aos pagamentos para o Ministério das Finanças. Entretanto, o número de disputas e negociações entre as empresas é quase nulo em Beira. Ao contrário de Maputo, Beira trabalha basicamente com pagamentos a vista. Entregas só são feitas para aqueles que podem pagar. Apesar de que esse sistema pode distanciar a distribuição do plano de pré-estabelecido, esse esquema resulta num sistema de pagamento mais comercial.

### 5.2.2 Resultados de Pagamento

Conforme o mostrado na tabela 5.3 abaixo, a consignatária com melhor resultados de pagamentos é a CIM. A empresa pagou mais ou menos 20% do total de consignações, e 34% das remessas recebidas dos Estados Unidos. O mesmo não pode ser dito da COGROPA, IMBEC e EACM que ainda não pagaram as remessas norte-americanas. Juntas, essas empresas só pagaram menos de 10% do total de remessas. Apenas em um caso, o da CIM, uma empresa consignatária conseguiu pagar pela sua remessa dentro do prazo estipulado de 120 dias.

TABELA 5.3

**PAGAMENTOS DOS FUNDOS DE CONTRA-PARTE AO MINISTÉRIO DAS  
FINANÇAS  
(POR MILHO NORTE-AMERICANO, EM MILHÕES METICAIS).**

	<u>Data de entrega</u>	<u>Total devido</u>	<u>Total pago</u>	<u>% pago</u>	<u>Media de tempo p/pagamento*</u>
CIM	(09/90)	673.4	497.1	74%	206 dias
	(10/90)	57.7	54.0	94%	54 dias
	(10/90)	284.1	215.3	76%	123 dias
	(10/90)	334.3	225.7	68%	116 dias
	(01/91)	576.5	0	0%	116 dias
	(03/91)	339.4	0	0%	59 dias
		-----	-----	---	-----
		2.265,4	766.4	34%	
COGROPA	(03/91)	359.0	0	0%	72 dias
	(03/91)	574.9	0	0%	59 dias
	(04/91)	760.6	0	0%	16 dias
		-----	--	--	--
		1.694.5	0	0%	
IMBEC	(10/90)	1.375.0	0	0%	197 dias
	(12/90)	413.3	0	0%	145 dias
	(01/91)	1.948.0	0	0%	116 dias
	(03/91)	359.6	0	0%	71 dias
		-----	--	--	-----
		4.095.9	0	0%	
TOTAL		8.055.8	766.4	9.5%	

\* Dados de 15 maio, 1991

FONTE: Departamento de Coordenação Internacional, Ministério das Finanças

De acordo com o explicado na seção 5.2.1 acima, o sistema de depósitos de contraparte resultou na extensão de crédito desde o Ministério das Finanças até o varejista. A tabela 5.4 mostra a quantidade de débitos acumulados no sistema de ajuda alimentar.

**TABELA 5.4**  
**MATRIZ DE DÉBITOS DA AJUDA ALIMENTAR NA MATRIZ**  
**PORCENTAGEM DO DÉBITO PAGO**  
**(Toda a ajuda alimentar no período de 09-90 a 05-91)**

A:	<u>MINIFIN</u>	<u>CIM</u>	<u>COGROPA</u>	<u>IMBEC</u>	<u>EACM</u>
<b>DE:</b>					
CIM	21% (6.2)	--	--	N.A. (0.5)	--
COGROPA	27% (12.6)*	100%	--	N.A. (1.4)	--
IMBEC	0% (8.8)	--	--	--	--
EACM	0% (2.7)	100%	10% (5.0)	N.A. (4.0)	--
MOINHO/ ARMAZEM PRIVADOS	76% (0.5)	100%	100% **	100%	--
DISTRIBUIDOR	--	--	--	--	65%*** (1.7)
-----					
<b>TOTAL DE DÉBITOS</b>	30.6	0	5.0	5.9	1.7

N.A. Ausência de informação disponível impediu o cálculo da porcentagem de débito.

\* Assume que a COGROPA pagou recentemente 3 bilhões de meticais para os quais o Ministério das Finanças ainda não tem o recibo oficial.

\*\* A COGROPA tem aproximadamente 7 milhões de meticais de mercadorias estocadas em armazéns privados. Esses produtos ainda não foram vendidos devido ao excesso de estoque. Isso não é, portanto, considerado um débito uma vez que as distribuidoras só pagam pelas remessas recebidas.

\*\*\* Informação detalhada não foi fornecida. As estimativas de débito resultam de conversas e dos recibos de pagamentos do mês de abril, 1991.

Fonte: Entrevistas com cada companhia; Ministério das Finanças

Essa tabela nos permite chegar a algumas conclusões. Primeiro, a companhia que menos deve é a CIM. Tudo parece indicar que quando a CIM reclama seu dinheiro, tanto a CIM quanto a COGROPA respondem. Isso reflete, em parte, a posição da CIM de não entregar mais farinha a quem não esteja com os pagamentos em dia.

A companhia que mais tem acumulado débitos é a EACM. Essa companhia representa o ponto crítico para todos os problemas que o sistema de ajuda alimentar vem enfrentando. Quando a EACM entra em problemas, todo o sistema sai debilitado.

Finalmente, a companhia que melhor tem cumprido com o Ministério das Finanças é a SOCIMOL, uma empresa do setor privado. Existem algumas razões para isso. Por um lado, a SOCIMOL tem equipamento de melhor qualidade, é mais eficiente e portanto tem mais fundos para pagar seus débitos. Por outro pagam para evitar de criar antagonismos com o governo. Apesar do movimento do governo no sentido de liberalizar o mercado, um sistema de controle continua em vigência. É possível que a SOCIMOL queira evitar qualquer suspeita por parte do governo com respeito às suas operações.

### 5.3 CONTROLOS E PENALIDADES

Um fator que contribui para o baixo nível de pagamentos é a falta de controle e penalidades para os que não pagam. Em teoria, o único mecanismo de controle e penalidades nesse sistema todo fica entre a EACM e os seus varejistas. A EACM, através do GOAM, tem o direito de aplicar uma multa de 2.000 meticais por atraso de pagamentos ou mesmo pela falta de contabilidade adequada. Mas na prática, essas multas são raramente aplicadas.

A prática mais comum, entretanto, é a escolha de outros varejistas pelo GOAM para substituir os mal pagadores. Desde janeiro de 1990, o GOAM substituiu cerca de 36 dos 536 varejistas relacionados no sistema. Normalmente, uma substituição é feita quando um varejista declara oficialmente a sua incapacidade de pagar seu débito.

Apesar de ser um passo adiante, essas substituições não resolvem os problemas da EACM, que incluem:

- **Falta de definição do sistema de cobrança.** A EACM chega a atrasar meses nas suas visitas aos revendedores.
- **Procedimentos eventuais de alocação de créditos.** As alocações de crédito variam de 100% a 10%. Não existem penalidades, juros ou condições de pagamentos negociados.
- **Nenhum mecanismo de coordenação entre faturamento e controles.** O faturamento é feito pelo Centro de Processamento de Dados e o controle é feito pelo GOAM.

A ausência de penalidades e de controlo resulta da falta de mecanismos comerciais e da ausência de contratos comerciais com penas estipuladas por falta de pagamento. Não surpreende que esse sistema irregular de manejo de pagamentos dá as firmas a opção de não pagar-- simplesmente porque não querem pagar.

Com base nessa análise de débitos acumulados no sistema de ajuda alimentar ( veja tabela 5.4), chegamos a conclusão de a distribuição entre os que "não tem que pagar" e os que "não podem pagar" pode ser resumida da seguinte maneira:

**TABELA 5.5**  
**RESUMO DOS PROBLEMAS COM PAGAMENTOS**

	<u>Não tem que pagar</u>	<u>Não pode pagar</u>	<u>Outros</u>
CIM	alto	baixo	
MOBEIRA	alto	baixo	
COGROPA	baixo/médio	baixo/médio	médio*
IMBEC	médio	médio	
EACM	médio	médio	
GERAL	médio	baixo/médio	baixo/médio

Nota: Essas estimativas baseiam-se em probabilidades calculadas com base na revisão da situação de crédito de cada empresa. Essa tabela supõe a existência de uma correlação direta entre o pagamento de uma empresa ao Ministério das Finanças e o seu nível de débito com as outras instituições do sistema de ajuda alimentar. Não leva em consideração outras fontes de lucros ou custos não relacionadas dentro do sistema de ajuda alimentar.

Os percentuais de probabilidade são os seguintes:  
alto (80-100%), médio/alto (60-80%), baixo/médio (20-40%), baixo (0-20%).

\* No caso da COGROPA, a empresa alega ter excesso de estoque reservado para venda a companhias privadas e que ainda não foram entregues.

Fonte: Entrevista com as companhias

Tudo parece indicar que quase a metade dos não pagamentos podem ser explicados pela deliberação das firmas de não pagar. Para conseguir melhorar o seu nível de recebimentos, o GRM poderia implementar uma das seguintes recomendações: 1) criar melhores mecanismos de controlo; 2) estabelecer mecanismos comerciais de pagamento; 3) criar mais competição e diversificar os riscos financeiros de trabalhar somente com uma ou duas firmas consignatárias.

Essas e outras recomendações são descritas abaixo.

## **5.4 RESUMO DAS QUESTÕES E RECOMENDAÇÕES**

A principal descoberta deste estudo é o fato de que os depósitos de contra-parte em geral não são feitos porque não tem que ser feitos. Todas as questões e recomendações para que esse problema seja resolvido são discutidas abaixo.

### **5.4.1 Questões**

A divisão de responsabilidades entre ministérios e empresas na distribuição da ajuda alimentar, e aquelas mais voltadas ao comércio quase levou o sistema de ajuda alimentar à falência.

A divisão de responsabilidade e de controle existe em cada etapa do processo de planejamento e de distribuição. Por exemplo, a USAID diz que o GRM precisa depositar um dinheiro dentro de 120 dias. Mas a USAID não monitora o processo de pagamento. Como resultado, o processo não se pressionam as empresas consignatárias.

O Ministério do Comércio é responsável pela garantia de distribuição da ajuda alimentar. Mas as suas decisões são baseadas na capacidade de distribuição física e não na habilidade financeira das empresas consignatárias para pagar as mercadorias recebidas. O Ministério do Comércio exige que a EACM dê crédito aos seus varejistas; mas o GOAM é o responsável pela substituição de revendedores que não pagam, e também pela verificação da sua situação financeira de seus revendedores. Finalmente, o Ministério das Finanças é responsável pela garantia de que os depósitos de contra-partes sejam feitos. Ainda assim, o único recurso de que dispõe é o pedido ao Ministério do Comércio ou a corte para a resolução dos casos de pagamentos não efetuados.

Uma outra questão é a falta de mecanismos de contabilidade comercial dentro do sistema. Não existem regras claras, nem existe nenhuma pressão para receber. Conseqüentemente, todo mundo prefere dialogar. Decisões sobre pagamentos exigem reuniões do Ministério do Comércio, Ministério das Finanças, e outros. Não existem políticas claras de crédito, assim como também não existem esquemas de cobrança.

### **5.4.2 Recomendações**

Essas recomendações enquadram-se em três categorias:

1) estabelecimento de melhores sistemas de controle financeiro (isso está relacionado com a discussão sobre mecanismos de controle feitas no capítulo 4), 2) desenvolvimento de mais mecanismos comerciais e, 3) desenvolvimento de um processo de licitação para abrir o sistema de competição.

## **RECOMENDAÇÃO #1: Estabelecimento de Melhores Sistemas de Controlo Financeiro**

1. O Ministério das Finanças deveria receber informações mais atualizadas: quando foi entregue; relatórios sobre a quantidade vendida e o valor recebido.
2. Deixar a EACM fazer seu próprio acompanhamento e substituição de varejistas. Isso exigirá o fortalecimento do sistema de controlo da EACM.

Tanto na EACM como ao nível dos varejistas, existe uma necessidade de melhorar o controlo dos clientes. Para melhorar os sistema de controlo dos clientes, os seguintes pontos poderiam ser observados:

- \* Estabelecer um sistema de pagamentos estritamente comercial, incluindo a exigência de pagamentos a vista.
- \* Determinar o número aproximado de estabelecimentos comerciais necessários para servir adequadamente a cada comunidade.
- \* Desenvolver uma relação mais próxima com os clientes, para facilitar tanto vendas como pagamentos.
- \* Eliminar (de preferência em base permanente) os estabelecimentos comerciais que não puderem pagar, transferir seus fregueses a outro estabelecimento, permitindo portanto a redução do número de varejistas.

Os recursos necessários para obter esses objetivos incluem:

- \* assistência técnica de curto prazo para estruturar e começar a implementação de sistemas de controlo; como também planejar mudanças na rede de distribuição.
- \* Emprestar pessoal do GOAM para cooperar na implementação do programa.
- \* Autorização do GOAM para eliminar e substituir estabelecimentos comerciais de acordo com o necessário, e
- \* desenvolver cartões de racionamento que permitam aos fregueses comprar em qualquer estabelecimento.

Esses seriam proporcionados mediante um compromisso da EACM no sentido de realizar estas melhorias. Ao mesmo tempo, grossistas privados estariam começando a competir com a EACM pela distribuição a esses varejistas.

## **RECOMENDAÇÃO #2    Desenvolver Mais Mecanismos Comerciais**

É absolutamente essencial que o sistema de ajuda alimentar tome forma mais comercial. A melhor maneira seria com a participação do Banco de Moçambique ou de outra instituição financeira responsável. Existem várias formas de integrar o Banco de Moçambique nesse processo de pagamentos:

1. Exigir dos consignatários a assinatura de notas promissórias ou de cartas de crédito: Todos os consignatários deveriam ser obrigados a assinar notas promissórias ou a estabelecer cartas de crédito com o Banco de Moçambique. Isso daria ao Ministério das Finanças mais garantia de pagamentos em dia, assim como a capacidade de empreender ações legais.
2. Firmar Contratos Que Incluam Penas e/ou o Juros para os Pagamentos com Atraso: Em conjunto com o ponto no. 1 acima, o consignatário deverá assinar contrato, através do Banco de Moçambique ou diretamente com o Ministério das Finanças, que especifica claramente as sanções por pagamentos atrasados.
3. Estabelecer o Banco de Moçambique -BDM como Consignatário de Milho: A partir de conversação com executivos do BDM, seria possível que venham aceitar servir como consignatário de milho dos E.U. Neste cenário, o BDM preferiria a entrega da carga a apenas um comprador. Deveriam, portanto, serem estabelecidos mecanismos administrativos para permitir-se a entrega da carga pelo BDM a vários compradores.

Se o BDM não estiver disposto à entrega a vários compradores, será possível que um agente (e.g. MANICA) o faça no porto. Conversas iniciais com MANICA indica interesse inicial de sua parte em servir como agente. Deveriam ser especificados no contrato com os comprador garantias quanto a forma de pagamento, as taxas de armazenagem no porto e as responsabilidades pelas percas.

Além de procedimentos mais comerciais de pagamento, é necessário estabelecer fontes de crédito comercial para a EACM. A maneira mais simples de levar a EACM a um plano mais comercial seria a implementação de uma política de pronto pagamento. Se isso não fosse possível por razões de ordem política, a EACM deveria estabelecer uma linha de crédito ou empréstimo bancário para a cobertura de pagamentos não realizados ou atrasados. O empréstimo permitiria a EACM financiar a varejistas, a taxas de juros que cubram o risco e percas por não-pagamento. Neste caso, seria possível adotar outra política de pagamento assegurado, tal como 50% pronto pagamento e 50% em trinta dias com sanções pelo não cumprimento. Para que isso pudesse funcionar, a EACM requeriria assistência técnica na administração do programa de crédito. Na falta desta assistência, a EACM deveria abandonar o programa a crédito e operar apenas com pronto pagamento.

De forma similar a outros consignatários, se exigiria da EACM a realização do depósito

de 20% e o estabelecimento de procedimentos contratuais de pagamento (ver nos. 1 e 2 acima).

### **RECOMENDAÇÃO # 3: Abertura do Sistema à Concorrência**

Existe uma necessidade de incrementar-se a concorrência através da consignação a um número maior de firmas de setor privado e público. Para alcançar este objetivo, deveria ser definido um mecanismo que abra a compra direta de milho a todos os compradores qualificados. A LBII propõe que a USAID e/ou o GRM:

- \* Anunciem um convite aberto a indicações de interesse na compra direta de milho, com termos a serem definidos, especificando-se os requisitos mínimos de capital e de documentação legal.
- \* Negociar com as partes qualificadas (CIM, armazenistas, EACM, COGROPA, e outras):
  - o disposição, em princípio, de serem consignatários de embarques futuros de milho
  - o os termos de pagamento (tal como 20% antes da chegada do navio ao porto)
  - o margens do porto até a venda ex-moinho ou armazém
  - o quantidades mínimas consideradas a grosso e taxas de desdobramento (em quantidades de 1 a 50 sacas, por exemplo).

As partes interessadas poderão procurar financiamento bancário a taxas de mercado.

- \* Emitir convites formais por quantias especificadas a partes qualificadas e aos termos negociados
- \* Distribuir as cargas futuras com base nas quantias solicitadas.
- \* Modificar os consignatários dos próximos embarques de acordo com o novo estabelecido.
- \* Negociar e implementar mecanismo para a realocação de consignações de acordo com modificações na capacidade de compra.

## Capítulo 6

### QUESTÕES ECONÔMICAS

#### INTRODUÇÃO

Os capítulos anteriores examinaram as limitações institucionais e gerenciais que tem ocasionado dificuldades de funcionamento do sistema de ajuda alimentar comercial. Este capítulo examina as questões econômicas que afetam a distribuição controlada da ajuda alimentar.

O alto nível de desvios apresentado no Capítulo 3 não trata da pergunta: Qual a razão econômica para estes desvios? Este capítulo responde a esta questão (nas seções 6.1 e 6.2) através do exame da estrutura de mercado, preços e subsídios existentes no sistema. Nas seções seguintes -- 6.3 e 6.4 -- analisa-se as margens de lucro e a capacidade das firmas de pagamento pela ajuda alimentar comercial. Esta análise busca determinar se e aonde estão sendo acumuladas "rendas econômicas" no sistema.

As conclusões apresentadas no fim do capítulo reforçam o argumento pela liberação do mercado de milho.

#### 6.1 ESTRUTURA DE MERCADO

O sistema oficial de comercialização deixou de ser confiável. Prevalece um tipo de Lei de Gresham no mercado de milho de Maputo. Da mesma maneira que a moeda preferida ("boa") expulsa a moeda inferior, o milho esta saindo em grandes quantidades do sistema oficial para o mercado paralelo. Como ficou demonstrado em capítulos anteriores, os controles têm sido ou ineficazes ou impraticos. Uma vez que um comerciante decide operar no mercado paralelo, pode não querer mais retornar ao mercado oficial.

Segue uma revisão breve dos operadores principais nos mercados oficial e paralelo. Uma comparação dos dois mercados oferece uma compreensão da forma em que melhorias futuras no programa de ajuda alimentar poderiam construir sobre os sistemas de mercado existentes.

##### 6.1.1 O Mercado Oficial

O sistema oficial de comercialização de milho doado tem por objetivo levar quantidades significativas deste alimento básico para proteger a segurança alimentar da população urbana pobre. Reforça, também, o ambiente para as reformas, durante a transição, que levam a preços mais elevados ao consumidor, com o estímulo conseqüente da produção.

O sistema oficial atual consiste de quatro companhias intervencionadas e estatais, como ainda armazenistas e varejistas privadas. As firmas principais que operam neste mercado são:

- \* A Companhia Industrial da Matola (CIM), uma empresa agro-industrial diversificada, intervencionada após a partida dos antigos proprietários. É o maior moinho de Moçambique e a maior na moagem do milho do programa PL480 dos E.U. Os moinhos Ignácio de Sousa e MOBEIRA também recebem este milho.
- \* A Companhia Grossista de Produtos Alimentícios (COGROPA) é uma empresa estatal a cargo da distribuição de produtos alimentícios. Na atualidade é a empresa consignatária principal do milho PL480 para distribuição em grão.
- \* A Empresa de Abastecimento da Cidade de Maputo (EACM) é uma empresa estatal a cargo da implementação da maior parte do Novo Sistema de Abastecimento de Maputo, com uma clientela formada de mais de 500 varejistas privadas, incluindo-se entre elas as cooperativas de consumo.
- \* Até setembro de 1990, a Importadora de Bens de Consumo (IMBEC) era a empresa estatal a cargo da importação de todos os bens de consumo, e responsável pela descarga e distribuição do milho a todos os compradores. Acha-se atualmente em processo de liquidação pelo Ministério das Finanças, não tendo mais papel na comercialização deste milho.

Há outros agentes comerciais e administrativos que fazem parte do sistema oficial, quais sejam:

- \* O Gabinete de Organização de Abastecimento da Cidade de Maputo - **GOAM** - a cargo da gestão e controlo do sistema de abastecimento alimentar da cidade, inclusive o NSA, como também pela distribuição de uma pequena quota de milho e outros produtos básicos a "instituições sociais" e alguns armazenistas.
- \* Instituições sociais do governo (e.g. hospitais, escolas) e armazenistas privadas que distribuem a restaurantes e hotéis.
- \* Os cerca de 500 varejistas privados servidos pela EACM.

### **6.1.2 O Mercado Paralelo**

Estima-se que, no momento, cerca de 60% a 80% do milho doado esteja sendo vendido no mercado paralelo.

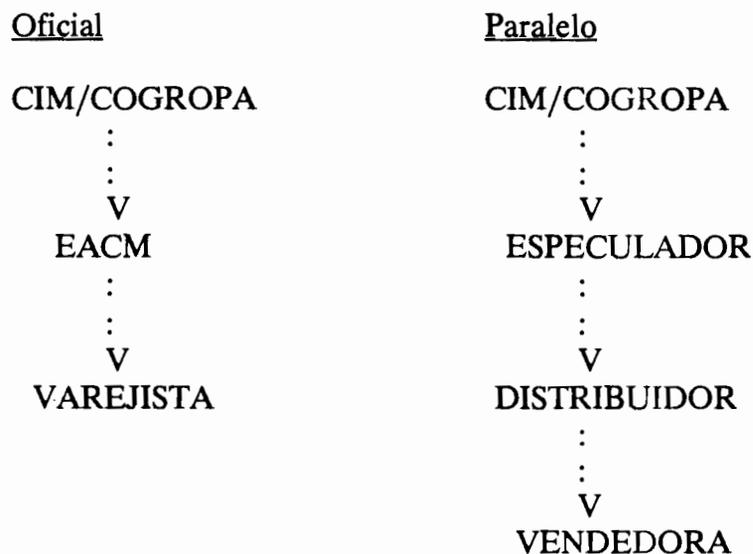
O mercado paralelo - "dumbanengue" - consiste fisicamente de mercados varejistas

abertos ou de rua espalhados por Maputo, Beira e arredores. As vendedoras nestes mercados são consideradas legais. Pretende-se que estes mercados sejam fornecidos por milho e farinha de milho da produção interna e de importações permitidas de países vizinhos. As vendedoras são tipicamente mulheres que vendem alguns sacos por dia. Pagam aos fornecedores destas bancas a pronto pagamento ou são financiadas por até uma semana por metade ou mais do valor de compra.

Entretanto, em muitos casos, o milho e farinha amarelos filtram do sistema oficial até o mercado paralelo através de roubos, desvios e especulação. É fornecido através de operadores da maior parte dos agentes integrantes do sistema oficial. Isto ocorre através de intermediários ou especuladores que compram pela porta dos fundos ou de fontes no mercado oficial, e vendem no mercado paralelo. Os especuladores estão em situação legal dúbia, havendo comprado no mercado oficial e evadido impostos.

A Figura t.1 indica os canais de comercialização do milho e farinha de milho em tanto o mercado oficial como paralelo.

**Figura 6.1**  
**Canais de Comercialização dos Mercados Oficial e Paralelo**



A presença do especulador no mercado paralelo eleva as margens de forma significativa. Através de desvios ou roubos, os especuladores ganham margens consideráveis através da compra no mercado oficial (de fontes da CIM ou da COGROPA) e da venda no mercado paralelo. Esta oportunidade se torna possível pelo controlo de preços. Um cenário típico, segundo uma fonte confiável, seria o seguinte:

<u>Fonte</u>	<u>Preço de Compra</u>	<u>Preço de Venda</u>
1. Dentro do moinho	8.400 mt/saco	20.00mt/saco
2. Org. de governo	11.450 mt/saco	20.000 mt/saco

Estas transações mostram que sem levar em conta o preço de compra, o milho desviado é vendido pelo preço de equilíbrio do mercado paralelo.

Várias fontes coletam atualmente informação mais detalhada sobre o preços no mercado paralelo. Uma é o Ministério da Agricultura/Sistema de Informação de Mercados Agrícolas - MA/SIMA, financiado pela USAID e conduzida com assistência da Universidade do Estado de Michigan. Iniciada recentemente, reporta sobre mudanças nos preços como também comenta as diversas causas possíveis para esta mudanças. Funcionários da USAID representam uma segunda fonte, havendo iniciado a coleta há cerca de um ano. Seus procedimentos para o levantamento diferem em parte do SIMA e ainda não obtiveram preços a grosso no mercado paralelo. Estes poderiam ser obtidos através de perguntas simples as vendedoras varejistas quanto aos seus preços de compra, diferenciando as compras a pronto pagamento e financiamento por uma semana. Uma terceira fonte seria o GOAM. Entretanto, os consultores não obtiveram informação de preços coletados por GOAM.

### 6.1.3 Grau de Concorrência

A exceção da produção de farinha, a estrutura de mercado para a ajuda alimentar parece ser concorrencial em Maputo. No caso de Beira, há diversos moinhos que levam a mais concorrência na produção de farinha.

#### Moagem

A CIM representa quase um monopólio na moagem de milho. Por motivos desconhecidos, obtém atualmente rendimentos baixos de moagem. Sua capacidade oficial de moagem é de 240 toneladas por dia, enquanto sua produção verdadeira é cerca de 80% deste valor. O único outro moinho de porte na região é o Ignácio de Sousa, um moinho privado localizado a 40 km de distância, o qual fornece principalmente as províncias de Gaza e Maputo. Tem capacidade total de 43 toneladas/dia e planeja duplicar esta capacidade durante o próximo ano.

A única outra fonte de serviços de moagem em Maputo é representada pela moagem por contrata, a qual aparenta ser competitiva. Um estudo pela CARE identificou 158 moinhos em Maputo e Matola, representando uma capacidade de até 1.000 MT/mês. Entretanto, são espalhados e desorganizados. Muitos faltam capital, com apenas a capacidade de realizar a moagem por contrata. A sua produção e também de qualidade inferior a dos moinhos maiores. Em muitos casos, moe-se o grão sem separar-se o farelo

ou o gérmen. Enquanto é amplamente usado para o consumo humano, sob condições normais seria preferida para rações animais.

Estes moinhos cobram tipicamente 1500 a 1800 MT/saco, taxas que os tornam competitivos com os moinhos maiores. Não se espera, entretanto, que venham em futuro próximo a representar uma alternativa viável a CIM. Sua pequena capacidade total e possibilidade restrita de absorver quantidades maiores representam as suas limitações principais. A produção total em um período de quatro semanas dos 40 moinhos entrevistados pela CARE era de apenas 407 toneladas. A CARE pretende financiar um projeto que venha a facilitar o crescimento deste setor, o qual deveria inciar-se no fim de 1991 com duração de 18 meses.

### **Distribuição**

Há grossistas (armazenistas) suficientes para tornar esta atividade competitiva. Entretanto, os especuladores estão tirando vantagem considerável dos controlos de preços e limitações de oferta. Mas em condições de livre mercado, desapareceriam rapidamente e o mercado voltaria a margens normais de distribuição.

### **Varejo**

É aparentemente competitivo o varejo, tanto nas lojas como nos mercados de rua. Entretanto, as margens oficiais de varejo na prática mais comprimidos a cada ano, e os desvios ao dumberengue, onde prevalecem margens mais altas que nas lojas de varejo, resulta em preços mais elevados no mercado paralelo. Elimina-se a possibilidade de alcançar economias de escala no varejo e de desenvolverem-se lojas maiores capazes de operar com margens menores ainda.

## **6.2 QUESTÕES ESTRATÉGICAS: PREÇOS E SUBSIDÍOS**

### **6.2.1 Preços**

O mercado de milho comercializa as variedades amarela e branca tanto em Maputo como em Beira. Os consumidores locais demonstram uma preferência significativa pelo milho branco. No ano passado, o governo liberou o preço do milho branco para o consumidor e para o produtor. Apesar dessa abertura, o consumo de milho amarelo nos mercados de Beira e Maputo continua subsidiado e com preços controlados.

Como resultado do programa de liberação, os preços do milho branco subiram consideravelmente. Isso provocou um grande estímulo para os produtores. As safras futuras podem servir de encorajamento a outros produtores na medida em que o Ministério das Finanças e a Universidade de Michigan libere a informação sobre esse programa de mercado.

Comparado aos do milho branco, os preços do milho amarelo no mercado paralelo tiveram aumentos mais lentos. A razão principal para isso é o fato de que grandes quantidades de milho amarelo são surrupiadas das constantes remessas de ajuda alimentar e descarregadas no mercado paralelo. Conforme o indicado na tabela 6.2, a distância entre os milho branco e amarelo tem aumentado, confirmando a tese inicial de que o milho amarelo objetiva atingir a um setor específico do mercado. O milho amarelo aparenta ser um produto de segunda qualidade, sem condições de competir com o milho branco. Como resultado, as doações de milho amarelo podem não significar uma redução nos incentivos de preços para a produção de milho branco.

A tabela 6.3 mostra as flutuações de preços durante o último ano para o arroz médio, milho e farinha de milho amarelo, indicando que os correntes suprimentos de arroz e milho amarelo são os fatores determinantes na determinação de preços para o milho em geral. Todos os preços foram coletados pela USAID.

### 6.2.2 Subsídios

Existem 6 elementos implícitos nos subsídios atuais do milho amarelo:

- 1) O acordo bilateral usa a FAS ( Freight Along Side) mais do que CIF (Cost Insurance Freight) na computação de valores. Essa diferença é o primeiro subsídio implícito.
- 2) Conforme os resultados do estudo de Cornell, o presente subsídio deve-se principalmente ao valor subestimado da moeda estrangeira.
- 3) O preço em meticais para o produto no porto e determinado anualmente, com base nos valores de câmbio daquele momento, desconsiderando portanto as variações cambiais durante o ano.
- 4) Os preços estabelecidos para a venda aos moinhos é mais baixo do que o preço para venda do milho em grão.
- 5) O governo absorve a maioria dos custos de transporte e extravio durante a transferência do milho para o moinho ou para os armazéns de depósito.
- 6) Os preços de atacado e de varejo são limitados a valores excessivamente baixos que torna para os pequenos comerciantes.

As estimativas desses subsídios em abril de 1991 estão relacionadas na tabela 6.4. O fator principal é o uso dos preços da FAS em vez dos preços da CIF. Assumindo um valor de equilíbrio entre os valores oficial e secundários, a importância da subestimação dos valores do câmbio diminuíram a medida que as desvaluações da moeda foram acelerados.

Esses subsídios somente poderão ser efetivos se o NSA puder continuar a ser considerado como um fornecedor suficiente e respeitado. Esses extravios do NSA para o mercado paralelo tem invalidado grandemente os subsídios do milho amarelo para os consumidores. De fato, uma parte significativa do subsídio do milho esta sendo absorvido pelos "arbitrageurs," criando portanto uma ponte entre os mercados oficial e paralelo.

Entretanto, o aumento da oferta para o mercado paralelo da ajuda alimentar estão reduzindo as possibilidades de aumento de preços, atuando portanto como um subsídio para os consumidores.

### **6.3 CUSTOS OPERACIONAIS E MARGENS DE LUCRO**

A tabela 6.5 compara os preços oficiais do milho e da farinha em abril de 1991 com os preços prevalecentes no mercado paralelo. A tabela 6.6 indica esses preços.

Efetivamente, as margens de lucro são comprimidas no mercado oficial tanto ao nível de atacado como de varejo. Enquanto que o intermediário, ao colocar-se como uma ponte entre os mercados oficial e paralelo, acaba tendo altas margens de lucro com o mercado paralelo. Os preços do mercado paralelo não estão determinados pelo preço de porto, mais custos e margens de lucro. Ao contrário, esses preços resultam das condições existentes de oferta e de procura para o milho amarelo.

Essas margens de lucro demonstram que dentro do esquema do mercado oficial, os moedores são os que recebem a maior margem de lucro. A remarcação de preços sobre o milho processado chega a ser superior aos 100%. Este lucro está calculado com base nos custos de produção. A cada ano, a CIM apresenta para a Comissão de Salários e Preços uma relação detalhada de todos os custos de produção. Uma margem de lucro de 25% e então acrescida ao valor do produto para determinar o preço de repasse aos atacadistas.

A menor margem de lucro fica para a EACM, algo em torno dos 15%. Isso equivale a 2/3 do valor autorizado para o setor privado que e de 22.5%.

FIGURE 6.2. - PARALLEL MARKET PRICES: Rice, White and Yellow Maize

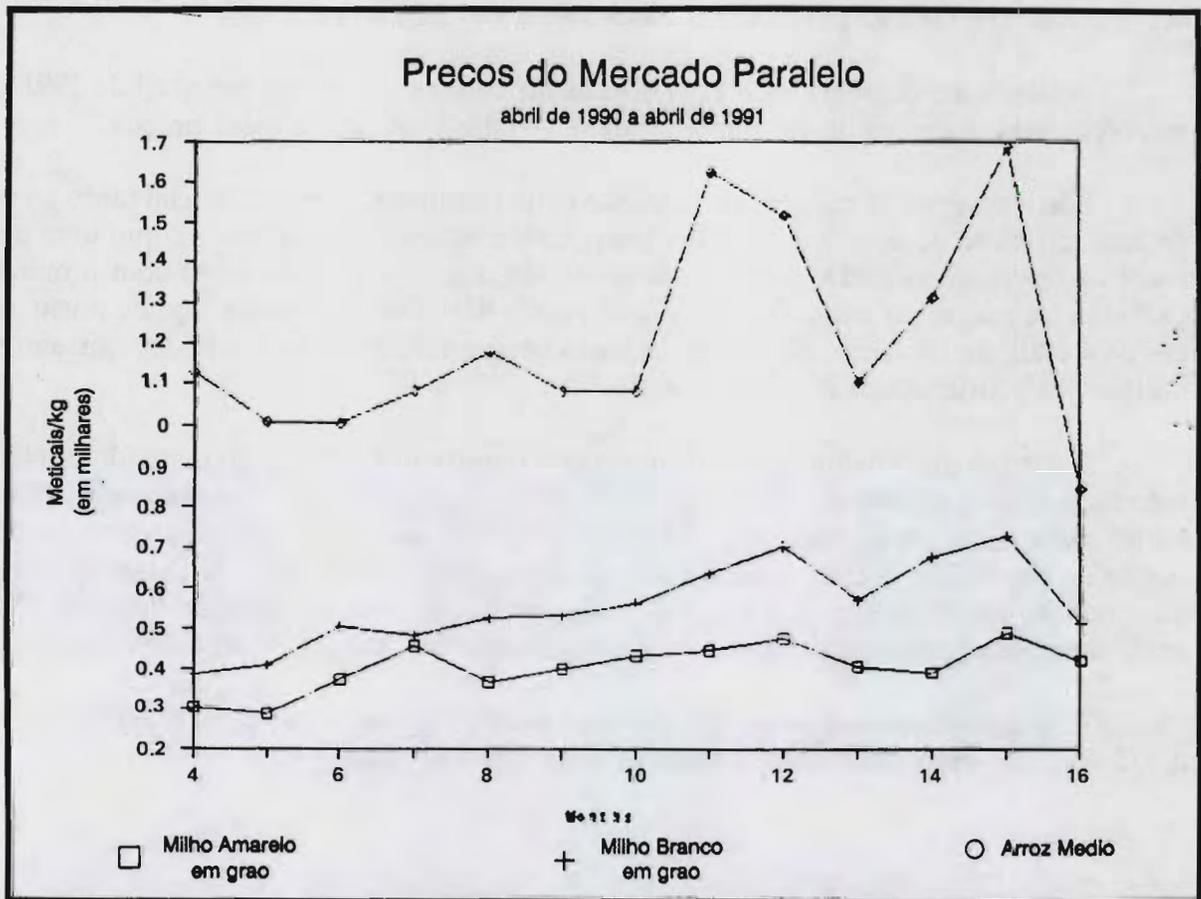
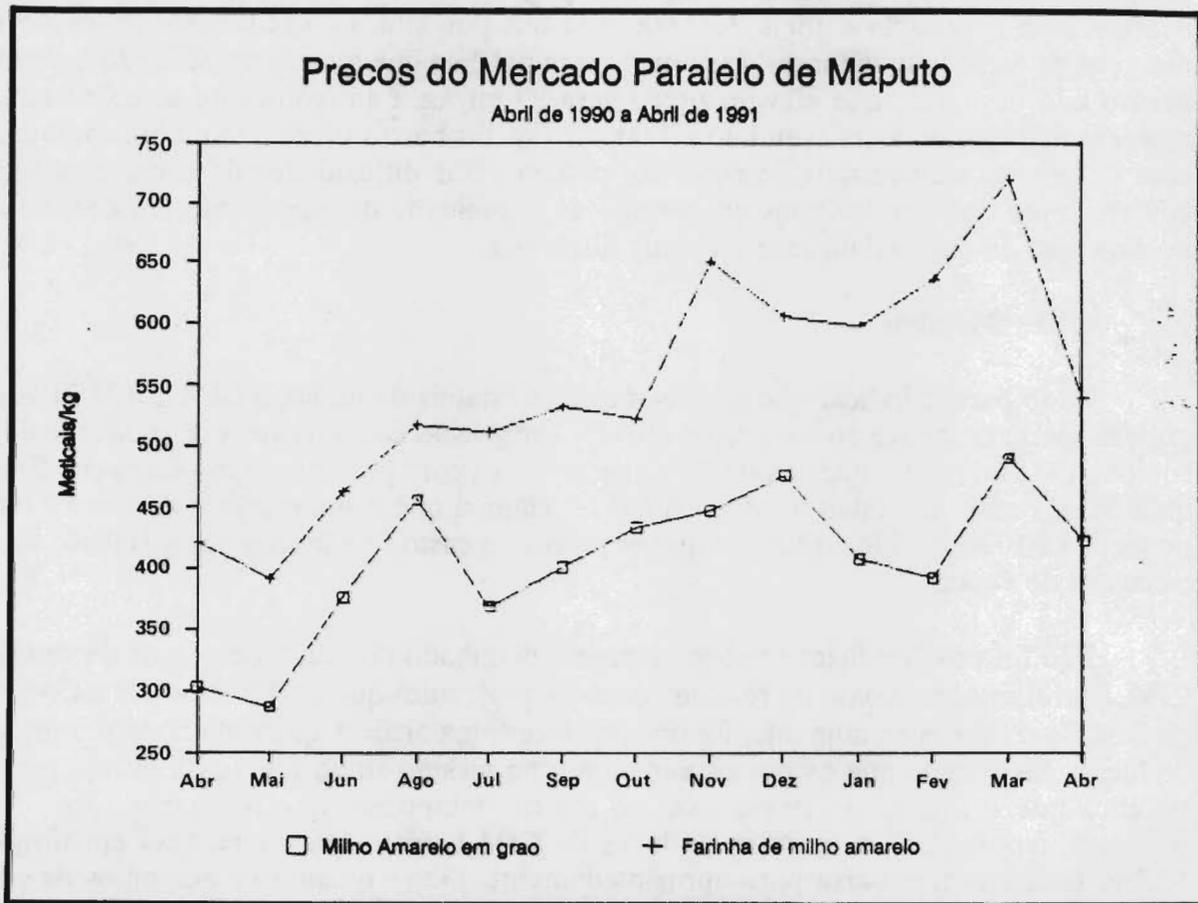


FIGURE 6.3. - PARALLEL MARKET: Maize Grain and Flour



## **6.4 ANÁLISE DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO**

A questão principal para muitas das pessoas envolvidas no sistema de ajuda alimentar comercial é a seguinte: É possível obter lucro numa economia de mercado controlado? Essa questão leva indiretamente a outra pergunta - serão as firmas envolvidas no sistema capazes de pagar pelos produtos da ajuda alimentar?

Uma análise prévia no capítulo 5 indicou que muitas firmas não pagam pelos produtos da ajuda alimentar simplesmente porque não tem condições de pagar. Esta seção procura demonstrar que, em alguns casos, e particularmente aos níveis de distribuidores e de varejistas, as firmas realmente não podem pagar. Ao contrário de outros produtos, como o arroz, que é vendido a mais de 1.000 meticais por kilo, os vendedores de milho tem margens de lucro bem menores. O motivo principal é de que a margem de 20-25% de lucro para o kilo de milho, que eleva o preço para 99 mt/kg, é insignificante se comparada às margens de lucro do arroz, vendido a 1.000 mt/kg. Os baixos preços do milho, combinados com os poucos mecanismos de controlo, podem gerar dificuldades de caixa para alguns comerciantes. Abaixo fazemos um resumo da capacidade de pagamento em cada estágio do processo de comercialização da ajuda alimentar.

### **6.4.1 Moinhos**

Tudo parece indicar que os dois moinhos estatais de milho, a CIM e a MOBEIRA, podem operar com sucesso aos preços oficiais. Entrevistas com diretores de cada uma dessas companhias levantou a questão de como gerar lucros com produtos com preços pré-fixados quando os custos não estão fixados. A CIM reclamou que a sua margem de lucro é muito pequena (5-10%) devido ao fato de que os preços de custo sobem mais rapidamente do que os custos de venda.

Não foi possível fazer um levantamento detalhado dos custos e preços de venda da CIM. Entretanto, com base na relação de custos projetados que a CIM submete a Comissão de Salários e Preços anualmente, foi possível fazer uma análise aproximada da sua margem de lucro. Assumindo que os preços aumentam no mesmo ritmo rápido da inflação (o que significa que o metical se desvaloriza ao mesmo tempo em que os preços sobem para produtos importados), a margem de lucro da CIM baixaria para uma taxa em torno de 17.7%. Esta margem baixa para aproximadamente 13.5% quando os aumentos de preço durante 1990-1991 são tomados em consideração. Porém, mesmo com o aumento de preços, as evidências indicam que a CIM continua obtendo uma margem de lucro satisfatória.

### **6.4.2 Grossistas**

Nenhum dos grossistas apresentou qualquer detalhe quanto aos seus custos para a equipe que realizou este estudo. Evidências retiradas de conversações extra-oficiais com atacadistas revelam o seguinte:

- \* Provavelmente somente os grandes armazenistas são capazes de operar dentro das margens de lucro oficiais, em caso de que eles assim o desejem. Os seus consideráveis volumes de vendas, que incluem outros produtos, permite-lhes distribuir os seus custos fixos, chegando a um custo fixo mais baixo para cada tonelada. Entretanto, os pequenos atacadistas tem que operar parcialmente no mercado paralelo para alcançar lucros.
- \* Supõe-se que os grossistas, incluindo a EACM, necessitam, pelo menos, da margem de lucro de 22.5% garantida pelo governo aos estabelecimentos privados.

**TABELA 6.5**

**COMPARAÇÃO DE MARGENS DE LUCRO  
MERCADO OFICIAL E MERCADO PARALELO  
PARA O MILHO AMARELO E PARA A FARINHA**

Nível	Grão		Farinha	
	Oficial	Paralelo	Oficial	Paralelo
Preço de porto	99.0	99.0	79.7	79.7
	+	+	+	+
Margem: moinho/farinha	33.0	33.0	85.0	85.0
	-----	-----	-----	-----
Preço de saída moinho/armazém	132.0	132.0	164.7	164.7
	+	+	+	+
Margem: atacado	19.0	150.0	36.3	195.3
	-----	-----	-----	-----
Preço de atacado	151.0	282.0	201.0	360.0
	+	+	+	+
Margem: revenda	39.0	141.0	49.0	180.2
	-----	-----	-----	-----
Preço de revenda	190.0	423.0	250.0	540.2

Nota: todos os preços são preços de abril, 1991

Fontes: Preços Oficiais: Ministério do Comércio, margens ajustadas proporcionalmente.

Paralelo: USAID, Ministério da Agricultura/  
SIMA e consultores

FIGURE 6.6.- MARKETING MARGINS : Official and Parallel Market

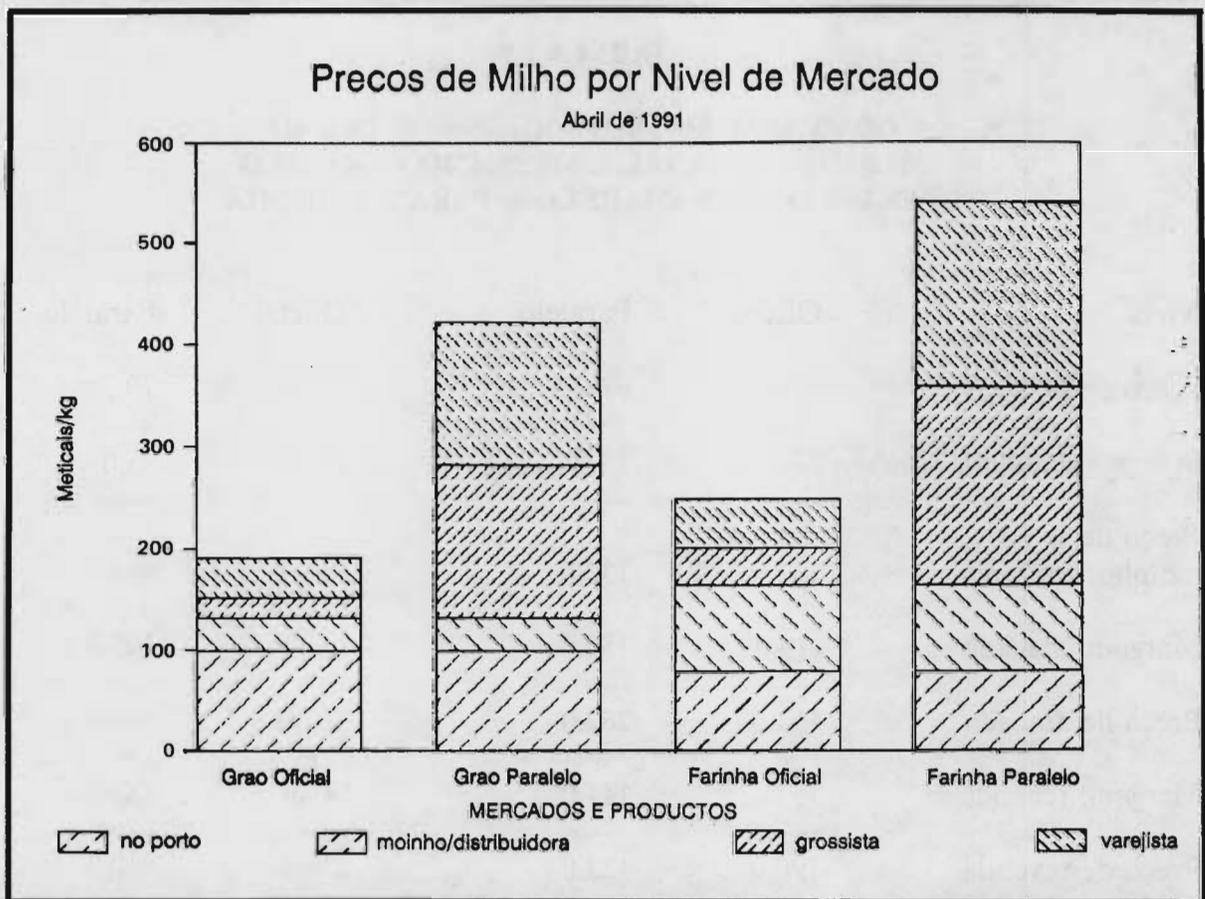


TABELA 6.7

**CENÁRIOS DE PREÇO COM O USO DAS MARGENS PRIVADAS  
AUTORIZADAS**

A. MILHO EM GRÃO	(A)		(B)		(C)	
	Preços Oficiais		Margens Privadas Autorizadas		(B) + do Porto ao Armazém	
Nível	<u>Preço</u>	<u>Margem</u>	<u>Preço</u>	<u>Margem</u>	<u>Preço</u>	<u>Margem</u>
Preço no Porto	99.0		99.0		99.0	
	+		+		+	
Margem: distribuidora	<u>33.0</u>		<u>22.0</u>		<u>22.0</u>	
Preço distribuidora	132.0	33%	121.0	22%	121.0	22%
	+		+		+	
Margem: Grossista	<u>19.0</u>		<u>0.0</u>		<u>18.0</u>	(1)
	+		+		+	
Preço Grossista	151.0	14%	121.0	0%	139.0	15%
	+		+		+	
Margem: Varejo	<u>39.0</u>		<u>39.0</u>		<u>45.0</u>	
Preço Varejo	190.0	26%	160.0	32%	184.0	32%

Preço no Mercado Paralelo: 250.0

B. FARINHA DE MILHO	(A)		(B)		(C)	
	Preços Oficiais		Margens Privadas Autorizadas		(B) + do Porto ao Armazém	
Nível	<u>Preço</u>	<u>Margem</u>	<u>Preço</u>	<u>Margem</u>	<u>Preço</u>	<u>Margem</u>
Preço no Porto	79.7		79.7		79.7	
	+		+		+	
Margem: moinho	<u>85.0</u>		<u>85.0</u>		<u>97.0</u>	(1)
Preço ex-moinho	164.7	107%	164.7	107%	176.7	122%
	+		+		+	
Margem: Grossista	<u>36.0</u>		<u>37.0</u>		<u>39.0</u>	
Preço Grossista	200.7	22%	201.7	22%	215.7	22%
	+		+		+	
Margem: Varejo	<u>49.0</u>		<u>66.0</u>		<u>70.0</u>	
Preço Varejo	249.7	24%	267.7	33%	285.7	32%

Preço no Mercado Paralelo: 540.2

Nota: Todos os preços se referem a abril de 1991.

(1) Inclue 15% de subsídio pago pelo GRM pelo transporte do porto ao armazém.

Fonte: Preços oficiais: Ministério do Comércio; preços do mercado paralelo: USAID, Ministério da Agricultura/SIMA e Consultores.

Os grossistas no mercado paralelo -- referidos aqui como especuladores -- ganham margens claramente excessivas. Enquanto geralmente não sejam registrados nem elegíveis a participar do sistema de ajuda alimentar, possuem a capacidade financeira devido às margens de 80% e até mais de 100% sobre os preços de compra.

#### **6.4.3 Varejistas**

Parece que, em geral, os varejistas são capazes de pagar pela ajuda alimentar adquirida. Porém, esta capacidade se deve ao fato de não serem dependentes do milho controlado pelo governo e/ou por algum desvio ao mercado paralelo.

A equipe de consultores locais conduziram um levantamento de varejistas do NSA, 17 em Maputo e três em Beira. Buscou-se, assim, indicações no que diz respeito: ao recebimento das suas quotas mensais de milho, a adequação dos preços para cobrir os custos, e a disposição e capacidade em operar em um sistema de preços livres.

Das 17 respostas em Maputo, o levantamento revelou que 7 lojas estavam tendo lucro nas vendas de milho (em parte pelo volume elevado de venda de outros produtos). As restantes ou empatam ou perdem no comércio de milho.

Enquanto as margens permitidas ao varejo eram 39 MT/kg e 49 MT/kg respectivamente para milho em grão e farinha, o levantamento revelou que os custos reais, variavam entre 45 e 75 MT, sem considerar nem os juros sobre o capital de trabalho nem o lucro.

Enquanto o levantamento se limitava a um número pequeno de observações, os Consultores estimaram que a margem do milho no varejo deveria se elevar a pelo menos 60 MT a fim de remunerar os varejistas com um pequeno lucro, ou pelo menos não perder, sem o uso da solução de desvios parciais. Por certo, dada a diferença expressiva entre as margens nos mercados oficial e paralelo, poderia algum desvio persistir da mesma forma.

### **6.5 RESUMO DE QUESTÕES E RECOMENDAÇÕES**

#### **6.5.1 Questões Principais**

São as seguintes questões econômicas principais que influenciam a viabilidade do sistema de ajuda alimentar comercial:

1. Margens de comercialização no mercado paralelo, em alguns casos, duas vezes as margens no mercado oficial, possibilitadas pelos especuladores que cobram 80% e até mais de 100% sobre seu preço de compra.
2. Moinhos que, gozando de uma situação de monopólio, e de margens oficiais que trazem um lucro razoável, podem pagar pelo alimento adquirido proveniente da ajuda

comercial.

3. Armazenistas menores, e a maior parte dos varejistas, não poderiam pagar pela ajuda alimentar comercial se: a) dependesse das margens oficiais e a venda de milho para a maior parte dos seus negócios e/ou b) não fossem capazes de vender no paralelo.

Estas questões levam-nos a conclusão que deve se permitir, em dado momento, a flutuação dos preços de milho e farinha no grosso e no varejo. O desafio corresponde à realização desta medida com um choque mínimo ao mercado. Apresenta-se a seguir recomendações para facilitar uma transição suave:

#### **6.5.2 Recomendações**

Quanto às margens, preços e subsídios de milho, recomendamos a USAID e ao GRM considerar as medidas seguintes:

- \* Mover-se gradativamente ao mercado livre
- \* Acompanhar preços no mercado paralelo
- \* Eliminar gradativamente certos subsídios.

Estas medidas são urgentes, dados os desvios importantes do milho do NSA, que ocorrem agora e serão de difícil controlo.

#### **RECOMENDAÇÃO #1: Mover Gradativamente a Caminho do Mercado Livre**

O texto abaixo é uma agenda para discussão entre a USAID, o governo, os doadores, e, eventualmente, comerciantes qualificados.

LBII propõe que o mercado de milho amarelo em Maputo seja liberado em duas fases. Essas etapas deveriam ser acompanhadas por uma oferta abundante de milho para garantir a operação e organização completa de uma efetiva rede de segurança alimentar com cobertura do grupo-alvo de forma ampla, atendendo parcialmente suas necessidades alimentares.

#### **Fase I**

- \* Aumentar a competição através de consignações a um número maior de empresas dos setores público e privado, conforme o recomendado no capítulo 5.
- \* Reduzir a margem total de comercializado através da combinação das atividades de distribuição e venda grossista.
- \* Estabelecer margens negociadas do porto à venda "ex-

moinho" e armazém de depósito, incluindo todos os custos portuários no preço final.

- \* Estruturar tetos nominais ou indicativos para preços de revenda ao consumidor, incluindo orientação quanto a margens aos varejistas participantes do NSA. Entretanto, seguiria existindo uma capacidade limitada de controlar preços de revenda.

Durante a fase I do processo que de liberalização do mercado de milho, recomendamos que o GRM, com o apoio da USAID, continue seus estudos buscando desenvolver estratégias para o seguinte:

- \* monitoramento dos preços paralelos
- \* análise de sistemas de seguranças mais eficazes para um mercado livre
- \* implementação de uma rede de segurança alimentar
- \* eliminação gradual dos subsídios.

O impacto final dessas medidas seria alguns ajustamentos nos preços oficiais. Entretanto, tudo parece indicar que o mercado atacadista paralelo seria mais competitivo, resultando, portanto, na redução dos preços de revenda ao consumidor.

Depois de observar a atuação desse mercado por um período de tempo acordado, a LBII propõe que:

- \* preços de atacado sejam liberados ou que mantenham tabelados apenas como referência
- \* que os preços de revenda sejam baseados nessa tabela
- \* que os atacadistas sejam liberados da obrigação de vender apenas para varejistas designados.

A essa altura, os preços do mercado paralelo deveriam estar em declínio com a eliminação quase completa dos especuladores e as suas excessivas margens de lucro. Entretanto, preços oficiais não deveriam mais existir.

## **Fase II**

Depois de um período curto de observação, recomendamos a completa liberação do mercado. Isso incluiria:

- \* Nenhum controlo de preços ou de margens de lucro
- \* Nenhum limite indicativo de preço máximo ao consumidor
- \* Continuar a monitorar os preços e as condições do mercado.

**RECOMENDAÇÃO #2: Monitorar os preços do mercado paralelo**

A melhor maneira de monitorar o impacto da maioria das recomendações contidas neste estudo seria através de uma análise dos preços do mercado paralelo. O MA/SIMA estão por lançar seus relatórios, os quais deveriam ser entregues ao Ministério do Comércio e aos participantes do Subcomitê Alimentar. O Subcomitê Alimentar poderia então verificar o impacto da mudança da política de preços no bem-estar do consumidor.

O impacto esperado pela liberação dos preços de varejo seria o retorno de uma grande porção de milho do "dumbanengue" para os varejistas, e uma queda de 10% ou mais nos preços de varejo apenas com essa medida. Isso porque o lucro médio dos armazéns varejistas é muito menor, com um volume maior e com custos mais baixos do que as vendedoras do mercado paralelo.

Depois de completar todas as etapas de liberação do mercado, os preços do mercado paralelo deverão cair de 20 a 30%. Entretanto, a população que antes podia comprar a preços oficiais através dos seus cartões de racionamento, estaria pagando pelo mesmo alimento cerca de 50% mais. Se implementado de forma gradual, esse ajustamento poderá evitar os impactos negativos advindos de decisões dessa natureza.

### **RECOMENDAÇÃO #3: Eliminar gradualmente alguns dos subsídios**

De todos os subsídios acima enumerados, os seguintes poderiam ser eliminados imediatamente:

- \* custos de transporte e extravio do porto até o moinho/armazém.
- \* compressão oficial dos preços a nível do armazenista e varejista
- \* preço preferencial para o moinho

O preço nominal através do qual o GRM valoriza o milho doado em meticais também tem que ser ajustado. Entretanto, é bem possível que quando os preços sejam reconsiderados, o GRM anunciará um aumento significativo acompanhado de uma desvalorização acelerada da moeda. Se possível, isso não deveria coincidir com os ajustamentos maiores de controles de preços e margens de lucro discutidos acima.

O milho doado deverá continuar a ser inicialmente valorizado ao preço FAS ao invés do usar preço CIF, isso devido aos altos custos de transporte marítimo a Moçambique. Os doadores já concordaram, entretanto, em mover rapidamente para preços CIF. Na medida em que as exportações do país cresçam, e um mercado de retorno de fretes seja desenvolvido, os preços de frete deverão ser reduzidos, tornando assim essa transição menos penosa.

## Capítulo 7

### ALTERNATIVAS DENTRO E FORA DO NSA

#### INTRODUÇÃO

O Novo Sistema de Abastecimento (NSA) também apresenta problemas. Existe um monopólio, ou pelo menos um oligopólio sobre o controlo comercial que dificulta o poder de barganha entre o governo e a USAID. A ausência de competição permite às companhias definirem sozinhas as condições de suas participações. Até agora, esses termos tem incluído o atraso de pagamentos e o desvio de mercadorias a preços estabelecidos pelo cliente.

Este capítulo explora as opções para o aumento da competição comercial no sistema de distribuição da ajuda alimentícia. O objetivo é buscar e encontrar a resposta para a seguinte pergunta: "Quais são as alternativas para o NSA?"

Essas alternativas são apresentadas em dois cenários: um centrado em uma visão interna e outra voltado para o externo. O primeiro busca alternativas dentro do contexto do NSA. As opções para a utilização do setor privado, junto com e não no lugar da rede atual do NSA serão apresentadas na seção 7.1. O segundo cenário examina as estratégias para a criação de novas redes de segurança que eventualmente substituiriam o NSA. A seção 7.2. elabora mais as conclusões e questões apresentadas em outros estudos, particularmente o estudo sobre a selagem do milho, completado pelo Cornell Food and Nutrition Policy Center (Centro de Políticas da Nutrição e da Alimentos).

#### 7.1 ALTERNATIVAS DENTRO DO NSA

O NSA poderia tornar-se mais competitivo e, espera-se, mais eficaz em duas áreas principais: uma seria a área de distribuição do produto bruto e da farinha de milho. A outra seria a área de produção da farinha de milho.

##### 7.1.1 Distribuição da Farinha e do Milho

Existe um consenso entre a USAID, o Ministério das Finanças e até mesmo o Ministério do Comércio, de que o setor de atacadistas privados poderia representar uma alternativa viável para diversificar os canais de distribuição. o setor privado, na verdade, já tem um peso fundamental na distribuição para as províncias. Mas a sua participação nas áreas de Maputo e Beira tem sido limitada.

Três preocupações aparecem quando o uso do setor privado entra nas discussões. A primeira é a questão do interesse. Existe hoje alguma companhia interessada em integrar esse processo? A segunda seria a questão do abuso de poder. O envolvimento do setor privado poderia, ou não, acarretar em subsídios e lucros injustos apenas para uma ou duas das maiores companhias do país? Finalmente, aparece também a preocupação com o

controle. Seria o governo capaz de controlar o que está sendo distribuído pelos atacadistas do setor privado? Cada uma dessas questões sera examinada abaixo.

### **Questão 1: Estaria o setor privado interessado?**

A equipe desse relatório entrevistou 5 distribuidores do setor privado, sendo 4 de Maputo e 1 da região de Beira. Essas conversas revelaram que existe um interesse, particularmente por parte dos grandes distribuidores, em participar do sistema de comercialização da ajuda alimentícia. Uma esquematização dos tipos de distribuidores e dos seus níveis de interesse esta apresentada abaixo:

<u>Tipo de Empresa</u>	<u>Capacidade de Estocagem</u>	<u>Nível de Interesse</u>	<u>Potencial Anual de Demanda</u>
1. Grande	> 2.000 ton	alto	10-50.000 ton
2. Media	500-2.000 ton	pequeno	0
3. Pequena	< 500 ton	moderado	Desconhecido

Apesar dessa amostragem ser muito pequena, algumas características puderam ser generalizadas a partir dessas discussões. Uma e de que os grandes atacadistas (ex: Manuel Nunes, Irmãos Pinto) tem negócios diversificados. Essas companhia comercializam em grandes volumes uma quantidade variada de produtos, o que lhes permite distribuir o valor dos seus custos fixos. Como os custos fixos são baixos, essas empresas poderiam comercializar com produtos de reduzida margem de lucro como o milho.

Por outro lado, as empresas medias parecem não apresentar condições favoráveis. Tanto o seu volume como a quantidade de produtos são limitados. Essas empresas enriquecem através da venda de produtos no mercado paralelo. Não existe, portanto, um interesse da parte dessas empresas em diluir as condições atuais de mercado paralelo, mesmo que através da sua participação no sistema de comercialização oficial da ajuda alimentícia.

Os pequenos atacadistas mostraram um interesse moderado na participação no processo de distribuição. Em um caso, o atacadista realiza mais de 60% dos seus negócios com produtos controlados pelo governo. Isso parece indicar que o distribuidor já moldou o seu trabalho as condições atuais do esquema do governo. Assim sendo, esses distribuidores poderiam estar interessados em aumentar o volumen de seus negócios com o governo.

Em todos os casos, porém, os distribuidores reivindicam o uso da margem de lucro garantida ao setor privado. Essa margem está em torno de 22.5-7% para transporte e extravios, 10% para lucros e administração, e 5% para o pagamento de impostos. Essas

empresas também condicionam sua participação a venda de produtos somente aos revendedores que podem pagar por eles.

### **Questão 2: Poderia a participação do setor privado gerar lucros injustos?**

A maior preocupação seria de que somente uma ou duas grandes empresas distribuidoras participariam do programa. O governo dos Estados Unidos não quer a criação de um único distribuidor, uma vez que isso acarretaria o fim da competição de mercado.

Em suas entrevistas, a equipe encontrou pelo menos três empresas interessadas em participar do sistema de comercialização. Mesmo que existam outras possibilidades, esse número seria suficiente para estabelecer uma relação mercadológica competitiva. Para evitar ganhos injustos, o GRM deveria estabelecer procedimentos formais para a seleção de distribuidores privados. Sob essas condições, nenhuma quantidade seria garantida a uma empresa antes de que esta apresentasse uma proposta. (Veja capítulo 8 para detalhes do processo de propostas).

### **Questão 3: Poderia o governo controlar o setor privado?**

Existe a possibilidade, que por um período curto poderia ser capaz de supervisionar a distribuição alimentar pelo setor privado. A questão não é, portanto, se o governo poderia - muitos dos potenciais distribuidores já estão acostumados ao uso de sistemas contábeis e a trabalhar de acordo com os esquemas de controle montados pelo governo. A questão principal então por quanto tempo o governo tentaria e estaria interessado na fiscalização dessa distribuição.

Se o setor privado estivesse mais envolvido, a distribuição de produtos seria feita somente aos revendedores que pudessem pagar as suas contas em dia. Em Maputo, isso representa 20% do número total de revendedores, localizados principalmente na chamada cidade de cimento. O GRM poderia, se quisesse, começar por uma auditoria dos livros contábeis dos distribuidores. As empresas do setor privado concordariam com a manutenção de livros de registro. Seria interessante que o GRM se preocupasse também em fiscalizar a distribuição, principalmente nas áreas mais pobres da periferia de Maputo. Estudos posteriores poderiam revelar que os revendedores que melhor cumprem com as condições de pagamento são aqueles que negociam em áreas com o menor número possível de distribuição racionada para os pobres. Considerando esses dados, o GRM talvez pudesse liberar a negociação entre atacadistas e distribuidores de acordo com os interesses dos dois grupos.

### **7.1.2 Distribuição da Farinha**

Os capítulos anteriores apontaram para a existência de problemas na produção e distribuição da farinha de milho em Maputo. O maior problema está no fato de que a cidade depende completamente da Companhia Industrial da Matola (CIM) para o seu abastecimento. Com uma fiscalização interna deficiente e o absoluto monopólio do mercado, a CIM tem falhado no abastecimento ao NSA. A CIM também tem sido negligente com os seus pagamentos devidos ao Ministério das Finanças.

O capítulo 4 discutiu sugestões para melhorar os sistemas de controlo da CIM. Essas sugestões, entretanto, assumem que a CIM, por deter o monopólio do abastecimento da farinha de milho, estaria interessada em melhorar o seu sistema administrativo. Algumas mudanças recentes parecem indicar que isso seria possível.

Mas apesar dos esforços da CIM, o GRM deveria buscar outras opções e pensar na tentativa de diversificar o mercado de abastecimento. Infelizmente as alternativas para o uso da CIM são limitadas. Entre elas destacam-se: 1) Importação de farinha já ensacada; 2) contratar a produção de empresas privadas; 3) distribuição de matéria prima (APROC) e, 4) vender mais milho para o moinho Inácio de Souza. Os pros e contras de cada uma dessas opções são discutidos abaixo.

#### **OPÇÃO 1: Importação de farinha de milho**

A maneira mais direta de garantir a regularidade do abastecimento seria a importação de farinha de milho. A USAID poderia pagar pelo transporte marítimo e a distribuição da farinha seria pela feita pelos mesmos distribuidores e de acordo com o sistema atual de distribuição.

Esta opção da a USAID e ao governo de Moçambique melhores condições de negociação. Isso poderia ser usado como um ponto de pressão nas negociações com a CIM. Um acordo poderia ser estabelecido no sentido de manter a CIM como a única distribuidora de farinha apenas se ela puder garantir certas condições de distribuição e de pagamentos. Se essas condições não são cumpridas, o GRM teria então o direito de importar farinha. Em geral, a farinha importada oferece uma maior flexibilidade para mudanças de planejamento em curtos espaços de tempo.

O maior problema com relação a importação de farinha são os custos, tanto econômicos como políticos. É bem possível que os preços da farinha importada possam ser **\*\*\*steep\*\*\***. Isso requereria mais estudos. O mais difícil, porém, seria lidar com as repercussões da tentativa do governo de limitar os poderes da CIM. É sempre difícil colocar de lado esforços de produção locais. Isso geralmente é associado com a perda de empregos, perda de valores adquiridos, perda da capacidade de produção e perda geral das ações de mercado. Toda iniciativa no sentido de importar farinha teria que ser claramente definida tanto em termos de projeções de tempo como quanto de quantidades. Essas iniciativas

teriam que ser extremamente cautelosas no sentido de assegurar de farinha apenas para o GRM e para os grupos industriais nacionais.

### **OPÇÃO 2: Contratos para a produção de farinha**

Alguns atacadistas do setor privado tem mostrado interesse em negociar com a CIM contratos para a produção de farinha de milho para atender as suas demandas. As opções para estes contratos de moagem poderiam incluir:

- \* Responsabilidade de transporte desde o porto por parte do atacadista.
- \* Entrega a CIM para moagem, incluindo a possibilidade de contratos futuros, de acordo com os preços estabelecidos entre eles.
- \* Recebimento da farinha no moinho

Isso colocaria o processo de moagem num processo comercial privado, possivelmente garantindo melhorias nas condições de produção local e aumentando a competitividade.

Essa alternativa mantém a CIM no negócio ao mesmo tempo em que introduz um sistema alternativo de controlo e de distribuição da farinha. Isso poderia ser eficaz para os atuais distribuidores uma vez que a maioria deles apresenta boas condições logísticas e capacidade administrativa para efetuar a negociação com a CIM.

Porem, o interesse da CIM na realização desses contratos de produção não esta claro. E como a CIM continuária sendo a única produtora de farinha da cidade, os incentivos advindos desses contratos poderiam não ser suficientes para motivar uma preocupação maior com o controlo das condições de produção. Outro problema seria o aumento de custo para a farinha produzida para os distribuidores do setor privado. A entrada de mais intermediários no processo de produção poderia encarecer o produto. E finalmente, não existem garantias de que os distribuidores do setor privado fossem comercializar o seu produto somente com os revendedores designados pelo sistema do NSA.

### **OPÇÃO 3: Distribuição para os moinhos pequenos**

A moagem de farinha pelos moinhos mais pequenos e competitiva. Um estudo realizado pela CARE identificou 158 moinhos em Maputo e Matola, representando uma capacidade de produção de 1.000 mt por mes.

Em teoria existe a possibilidade de distribuir grãos as essas empresas de custo operacional mais baixo. Mas esse processo pode ser demorado. No próximo ano, a CARE vai tentar um projeto de treinamento para a APROC, uma associação independente de moinhos com 40 membros. O objetivo e negociar com a APROC uma produção de 100 toneladas por mes por um periodo de 18 meses.

Estes são os principais problemas relacionados com a moagem de farinha por empresas alternativas: 1) empresas são poucas e mal organizadas; 2) empresas não tem capital de giro e 3) seu produto apresenta qualidade inferior a dos grandes moinhos. Se a CARE tiver êxito em seu projeto, então a USAID poderia intensificar o seu trabalho com a APROC. Mesmo assim, um cuidado especial deve ser mantido no sentido de não reduzir as quotas da CIM drasticamente. A produção alternativa serviria então para diversificar as oportunidades marginais de produção, especialmente nas áreas fora do centro urbano de Maputo.

#### **OPÇÃO 4: Mais milho para o Inacio de Souza**

Uma opção final seria o fornecimento de mais milho para o moinho Inacio de Souza. Essa empresa tem manifestado o interesse de aumentar em 9.000 mt a sua consignação de milho.

A empresa alega que ela poderia distribuir farinha para Maputo. Os seus custos de transporte seriam os relativos a 25mt/kilo/km desde o seu moinho, localizado a uma distância de 100 km de Maputo.

O problema maior seria a quantidade de farinha e a garantia de transporte regular para a cidade. A farinha produzida pelo moinho não é tão boa quanto a produzida pela CIM. Existem dúvidas também quanto a se o moinho poderia ser um fornecedor responsável para Maputo.

## **7.2 ALTERNATIVAS FORA DO NSA**

Tudo parece indicar que em algum momento futuro, o mercado de milho terá que ser liberado. O estudo de Cornell "A selagem do milho e a liberalização do mercado em Moçambique" juntamente com este estudo apresentam serios argumentos em favor da liberalização.

Se uma liberalização do mercado do milho vier a ser politicamente aceitável, algumas condições terão que ser observadas:

- \* Estabelecimento de uma rede de segurança "larga e rasa"
- \* Abastecimento de milho garantido e aumentado

O conceito de "largo e raso" refere-se de acesso a parte da alimentos pelos grupos de pessoas carentes. Esse grupo deve ser amplamente definido para garantir o acesso alimentar para uma parte relativamente grande da população. Provavelmente, o GRM ficaria satisfeito mesmo se este sistema pudesse cobrir menos produtos básicos e uma proporção menor da população urbana atualmente protegida pelo sistema do governo.

Os consultores identificaram três formas de realizar esta proposta:

- \* selos alimentares
- \* transferências de dinheiro
- \* distribuição alimentar

Comentários gerais foram elaborados para cada um desses itens.

#### **Alternativa I: Selos alimentares**

A USAID esta propondo que um programa de selagem alimentar seja testado em Maputo. Entretanto, mesmo os profissionais da Universidade de Cornell responsáveis pela assistência técnica a esse projeto reconhecem que ele é apenas a segunda melhor opção, assumindo que a liberalização do mercado seria politicamente inaceitável.

A selagem alimentar é uma maneira ideal de garantir uma "broad-but-shallow" rede de segurança. Entretanto, os procedimentos de implementação dessa medida alternativa requerem uma análise minuciosa. Os seguintes pontos deverão ser tomados em consideração:

- a) Quais serão os critérios de seleção para garantir um sistema de distribuição igualitário?
- b) Qual será a agência responsável? Serão os custos administrativos aceitáveis? Quais serão os recursos humanos de os programas de treinamento disponíveis para estabelecer um sistema administrativo? Que tipos de administração e sistema financeiro serão estabelecidos?
- c) Quem vai imprimir os selos? Como evitar os desvios?
- d) Qual será a denominação a ser usada- meticais ou quantidades de alimentos?
- e) Quem estará capacitado para distribuir ou retirar os selos?
- f) Qual será o melhor mecanismo de controle para reduzir o risco e as consequências de abusos? Como evitar o uso do selo para a obtenção de outros produtos?

**Alternativa II: Transferência direta de ingressos a famílias de absoluta pobreza**

O objetivo dessa proposta é a "estreita e profunda" rede de segurança, garantindo um apoio maior ao mais carentes, esta sendo testado atualmente por um projeto piloto do Ministério das Finanças. O processo de seleção baseia-se no critério de verificar o status nutricional de cada família, o nível de ingressos e a data de chegada a Maputo.

Esse programa-piloto tem apresentado dificuldades administrativas e uma avaliação esta sendo documentada em um relatório.

Questões com relação ao sistema administrativo do programa certamente estão aparecendo durante o desenvolvimento do projeto. Uma questão principal tem-se referido ao uso desses recursos pelos beneficiários.

Em caso de que a avaliação final seja favorável, e o programa seja possível em termos operacionais, uma outra preocupação central seria a validade de estabelecer 2 níveis de segurança através do uso de um ou dois programas separados, devido ao aumento dos custos e a ausência de recursos administrativos em Moçambique.

**Alternativa III: Distribuição alimentar para os subnutridos**

Uma terceira alternativa seria continuar o NSA em uns poucos armazéns e numa base mais seletiva, atingindo apenas as famílias mais carentes, sendo essa carência estabelecida com base a critérios nutricionais.

Os consultantes não tiveram a oportunidade de considerar a viabilidade deste programa. Mas o Ministério do Comércio, o Ministério da Saúde e diversas NGOS poderiam ser envolvidas. O alvo principal poderia ser as mulheres grávidas subnutridas e as crianças subnutridas abaixo dos 5 anos. Para reestabelecer este sistema e re-selecionar as famílias, profissionais para-médicos poderiam ser colocados em armazéns afiliados ao NSA em dias específicos da semana.

Esta alternativa poderia ter menos custos administrativos, com a vantagem de estar usando as estruturas já existentes.

**7.3 RESUMO DAS QUESTÕES E RECOMENDAÇÕES LEVANTADAS**

De imediato, o GRM e a USAID deveriam buscar formas de diversificar a distribuição do milho e da farinha. A longo prazo, porém, outras opções de segurança fora do NSA deveriam ser encontradas. As principais questões e recomendações relacionadas a essas estratégias estão apresentadas abaixo.

### **7.3.1 Questões principais**

Estas são as principais considerações com referência a diversificação do programa:

1. A inclusão de distribuidores do setor privado podera criar um peso administrativo para o GRM e a USAID.
2. Um aumento da participação do setor privado poderá resultar em uma menor capacidade de controlo por parte do GRM.
3. Tentativas para tornar o programa menos dependente da CIM poderão enfrentar oposições políticas consideráveis.

Quanto ao desenvolvimento de uma rede de alternativas seguras, a principal questão sera a definição do grupo alvo. Uma vez tomada essa decisão, uma serie de questões administrativas terão que ser consideradas.

### **7.3.2 Recomendações**

As recomendações enumeradas neste capítulo são similares as definidas nos capítulos anteriores. Primeiro, torna-se fundamental que o GRM abra o sistema de distribuição para a competição do mercado o mais rápido possível. Isso vai exigir um processo formal de **\*\*\*BID\*\***, bem como o estabelecimento de relações contratuais com os novos participantes.

A segunda recomendação seria no sentido de vincular o abastecimento de milho a CIM a condições específicas de distribuição e de pagamentos a serem cumpridas. Se essas condições não forem cumpridas, o GRM e a USAID deveriam então examinar as possibilidades de negociar contratos de produção ou de importar a farinha já processada. Em ambos os casos, o governo deveria tentar regulamentar a CIM, da mesma maneira que o governo dos Estados Unidos regulamenta os monopólios do setor de utilidades.

Com relação as redes de segurança alternativas, recomendamos que a USAID e o GRM considerem as seguintes medidas:

- \* Analisar e discutir redes de segurança alternativas para um sistema de mercado livre.
- \* Implementar uma rede de segurança alternativa imediatamente.

Devido as condições miseráveis de vida da pobreza e os grandes desvios de milho para fora do sistema de NSA que ocorrem atualmente, essas medidas são urgentes.

As várias redes de segurança alternativa relacionadas acima, deveriam ser melhor analisadas e discutidas em detalhe. Primeiro, um relatório deveria ser preparado, revisando

todas essas opções e checando todas as questões levantadas neste estudo. Essas questões e alternativas deveriam ser apresentadas em termos acessíveis para facilitar a compreensão por parte do funcionários do GRM.

Segundo, como parece haver opiniões diferentes entre os membros do GRM e as agências doadoras, existe a necessidade de chegar-se a um consenso. Isso vai exigir discussões abertas, possivelmente com a presença de mediadores.

Sempre que um consenso seja alcançado, o GRM devera mover-se rapidamente no sentido de implementar uma rede de segurança viável para os grupos mais vulneráveis.

## Capítulo 8

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

#### INTRODUÇÃO

A conclusão principal resultante deste estudo é: o programa de ajuda alimentar comercial do Governo de Moçambique não tem tido êxito no alcance dos seus objetivos. Uma revisão do sistema de racionamento do Governo (O Novo Sistema de Abastecimento--NSA) em Maputo e Beira demonstra que apens em torno de uma em três toneladas chega ao grupo-alvo de pobres. Os pagamentos financeiros pela ajuda alimentar, utilizados no financiamento de projetos de desenvolvimento e no equilíbrio do orçamento público, correspondem a menos de 20% dos valores estipulados.

A ajuda alimentar comercial não tem funcionado bem em Moçambique pelas contradições inerentes ao esforço em equilibrar objetivos comerciais com objetivos da ajuda alimentar em uma economia planejada. Desde 1987, Moçambique encontra-se em uma encruzilhada entre uma economia planejada e de mercado aberto. Tem buscado sem êxito equilibrar-se sobre dois mundos: um planejado e centrado nas metas de distribuição de ajuda alimentar; o outro comercial, determinado pelos preços e mecanismos de distribuição de um mercado aberto.

Este esforço de equilíbrio é dificultado por limitações econômicas e administrativas. São significativas as ressesões econômicas impostas pelo mercado paralelo sobre o mercado controlado. É muito atrativa a possibilidade de vender um produto por mais do dobro do preço alcançado no mercado controlado.

Este ímpeto é reforçado pelas margens estabelecidas pelo governo que nem sempre cobre custos operacionais, particularmente aos níveis de distribuição e revenda. Há uma gama enorme de oportunidades para arbitragem que diverge as mercadorias do mercado controlado para o mercado paralelo.

Devido a competição do mercado paralelo, a sobrevivência de um sistema de distribuição planejada é depositada no controle efetivo e nos sistemas de administração. É isto que falta em Moçambique. Apesar das tentativas de controlar a distribuição, o sistema de ajuda alimentar poderia quase ser qualificado como *laissez-faire*. Os alvos de distribuição são estabelecidas e encontros são ministradas com o objetivo de monitorar os estoques de ajuda alimentar em Moçambique. Mas o que realmente acaba nas mãos da população é sempre imprevisível. Existem muitas agências envolvidas na administração da ajuda alimentar. Infelizmente, não existe nenhuma agência em particular que coordena efetivamente todos estes grupos. Conseqüentemente, existem muitas oportunidades de mudanças e vendas ad hoc de ajuda alimentar.

Em fase desses obstáculos, iniciativas futuras para o sistema de ajuda de alimentação comercial em Moçambique pode tomar uns dos rumos listados abaixo:

- Rumo #1: Reforçar o controlo das funções e manter os objetivos de distribuição planejada.
- Rumo #2: Facilitar a transição para uma economia de mercado através da ordenação da distribuição, administração e reformas económicas que irão operar em uma economia de mercado com alguns controles de preço.
- Rumo #3: Abolir o sistema de planeamento de distribuição e estabelecer um sistema de ajuda alimentar que opera livremente, sem preços ou controlo de distribuição.

Este estudo indica como é necessário tomar o Rumo #3 o mais rápido possível. Todavia, ao fazê-lo, o governo de Moçambique talvez tenha que primeiro abordar o Rumo #2 num prazo curto (1 a 2 anos) com a intenção de eventualmente passar ao Rumo #3. Recomendações e pontos específicos que facilitarão esta transição são descritos abaixo.

### 8.1 PONTOS CHAVES E CONCLUSÕES

O sistema de ajuda alimentar comercial de Moçambique fracassou em atingir os seus dois objetivos principais. Isto se deve em grande parte a ineficiente interligação institucional, económica e de distribuição existente no sistema de ajuda alimentar comercial. No que diz respeito a distribuição e monitoramento da ajuda alimentar também existem falhas. Nos pagamentos financeiros, existem poucos sistemas comerciais que facilitam e asseguram que os pagamentos sejam feitos por fundos de contra-parte. Abaixo encontra-se um quadro dos principais problemas:

<u>Área</u>	<u>Problema</u>	<u>Causas</u>
A. Distribuição -->	Entrega Cara	1. Preços e distribuição ineficiente controlados pelo governo 2. Falta de participação competitivo setor privado
B. Financeira ---->	Menos de 20%	1. Procedimentos não comerciais
C. Acompanhamento ->	Controlos Fracos	1. Divisão de responsabilidade/controlado (e.g. GOAM & EACM)
D. Económica --->	Subsídios Implícitos	1. Subsídios não são explícitos (CIF-FAS, portomoinho) 2. Margens muito baixas.

São inadequados os sistemas de controlo em todo o sistema de ajuda alimentar comercial. Estes sistemas são tão fracos que seria provável que fosse proibitivo o custo de fortalecimento dos sistemas de acompanhamento da distribuição física. Combinando-se este fato com a falta de mecanismos comerciais e acordos contratuais, torna-se fácil as empresas a não entrega de milho aos destinatários pretendidos como também ao não pagamento pelo milho.

A estrutura de distribuição comercial da ajuda alimentar é desnecessariamente concentrada. Os Ministérios do Comércio e das Finanças dependem completamente das duas agências consignatárias, a CIM e a COGROPA, para fazer o sistema funcionar. Decisões sobre alocação de produtos são feitas muito mais em cima da necessidade do que da capacidade de uma empresa para receber mercadorias. Com tão poucos distribuidores e consignatários no esquema, foi estabelecida uma dependência. O Ministério do Comércio tem o poder de determinar para onde os produtos devem ir. Mas esse mesmo Ministério não tem o poder de pressionar os seus consignatários a pagarem as suas dívidas porque: a) não faz parte das suas atribuições dizer a empresas quando pagar ou não pagar suas contas; b) O Ministério vai seguir ordenando o repasse de produtos a essas empresas mesmo quando não pagam.

Finalmente, o desenho econômico do programa de ajuda alimentar comercial não favorece a distribuição pelo governo para o seu sistema de racionamento. A possibilidade de vender esses produtos no mercado paralelo por mais de 100% do preço a ser conseguido no mercado controlado é muito atrativa. Este ímpeto é ainda mais forte por motivo das margens estabelecidas pelo governo que nem sempre cobrem os custos operacionais, especialmente a nível de distribuidor e varejista. Há muitas oportunidades para o especulador desviar produtos do mercado controlado para o mercado paralelo.

## 8.2 RECOMENDAÇÕES

Este estudo enfoca a necessidade de se criar um elo entre a ajuda alimentar e o setor comercial. LBII recomenda que o GRM adote uma postura mais comercial de planejamento alimentar, dentro de um mercado mais direcionado a liberalização da economia.

A transição de um mercado planejado para um mercado aberto leva tempo. Portanto, recomendamos que primeiramente, num prazo mais curto, nosso trabalho seja direcionado para a reformulação das operações de ajuda alimentar comercial. Estas reformas operacionais, que tem por objetivo facilitar a transição para uma economia de mercado, podem ser agrupadas segundo seus objetivos institucionais, administrativos, financeiros e de distribuição. Durante os dois anos no máximo que se seguem, eles servirão como as ataduras para estancar a hemorragia que se fez presente. Em médio prazo, espera-se que fornecerão as estruturas e mecanismos sob as quais o sistema de ajuda alimentar se torne mais eficiente, quando e se, a liberalização das políticas de alimentação começarem a ocorrer.

O nosso enfoque a médio prazo é nas reformas de políticas. Muitas dessas reformas já foram identificadas e já foram ilustradas em outros estudos (Ver o Estudo de Alimentação da Universidade de Cornell). Eles concluíram, e acertadamente segundo o que o nosso grupo observou, que o sistema de ajuda alimentar não pode continuar. Eventualmente, o GRM terá que trabalhar com o mercado paralelo e permitir uma livre distribuição de milho dentro de linhas comerciais, acopladas a redes de seguranças efetivas.

Agrupam-se as recomendações em duas fases. Na Fase I propõe-se facilitar a transição a uma economia de mercado através de reformas de distribuição, de gestão e de política econômica. A Fase II deverá resultar na liberação dos controles de preços e margens.

### **FASE I:**

Este estudo apoia o objetivo da USAID pela formulação de procedimentos e mecanismos comerciais para a distribuição de alimentos. Deveriam ser implementados assim que possível os seguintes passos de apoio ao acordo título III:

**1. Aumentar a Concorrência:** O método de consignação atual não funciona. Ele se concentra em duas entidades, nenhuma das duas estão pagando e ambas estão com defasagens e repletas de divergências significantes.

O GRM necessita diversificar os riscos a que está sujeito. Para tanto, mais companhias deveriam ser permitidas a ser receptoras diretas do trigo americano em forma de consignação. O aumento no número de consignatários receptores deveriam enfocar em armazéns do setor privado, embora nenhum sistema expandido deveriam ser abertos a empresas - públicas ou privadas.

No que diz respeito ao trigo, será difícil achar uma fórmula para diversificá-lo, já que o CIM é o único grande produtor de milho da região, abrangendo mais de 20% das vendas de Maputo. As opções para limitar tal conjuntura incluem: a) Fazer com que os armazéns privados passem a receber a produção de trigo do CIM, b) Vender mais milho para a Inácio de Souza e, c) Trabalhar conjuntamente com o APROC - uma associação pequena de produção. De qualquer forma, o CIM e o MOBEIRA deveriam ser regulamentados pelo governo.

**AÇÃO:** 1) o GRM estabelece um processo de pré-qualificação e/ou licitação; 2) As empresas armazenistas contratarem com a CIM a fabricação de farinha; 3) Realizar trabalhos com a Associação de Produção de Cereais - APROC (associação de pequenas moageiras).

**2. Simplificar o Processo de Distribuição:** A distribuição de milho em Maputo

tem um excessivo número de intermediários. O sistema atual tem COGRAPA vendendo o milho para o EACM em forma de consignação. Há uma necessidade de se reduzir as margens de comercialização pela integração das funções de armazenista e distribuidora.

**AÇÃO: Tornar a EACM e armazenistas privadas consignatários diretos da ajuda alimentar.**

Sera necessário assegurar-se que os consignatários do milho dos E.U. sejam obrigados contratualmente a adotar mecanismos comerciais de pagamento. Isto consistiria do seguinte:

**3. Estabelecer Transações em Base Comercial:** A alimentar deve ser tratada como outras importações comerciais. Para tanto será necessário que consignatários e os recipientes criem contratos e assinem notas promissórias e/ou estabeleçam linhas de crédito através dos bancos.

**AÇÃO: Tornar obrigatório 1) aos consignatários da ajuda alimentar a assinatura de notas promissórias ou o estabelecimento de linhas de crédito (através do Banco de Moçambique); 2) Pagamentos em dia (pelos varejistas a EACM).**

**NOTA: Neste aspecto, devem ser examinadas as alternativas para a inclusão do Banco de Moçambique como consignatário.**

**4. O Estabelecimento de Obrigações Contratuais entre o Ministério das Finanças e os Consignatários de Ajuda Alimentar:** Atualmente, não existe nenhum acordo contratual entre o Ministério das Finanças e os consignatários em como os pagamentos e as multas por pagamento em atraso deveriam ser feitos. No futuro será necessário fazer com que os consignatários consigam trabalhar através dos canais comerciais como o Banco de Moçambique.

**AÇÃO: 1) Como parte do processo de pre-qualificação/licitação (recomendação #1, acima), especificar a firma de contratos dos consignatários com o Ministério das Finanças com a definição de obrigações financeiras.**

As recomendações acima facilitarão o estabelecimento de sistemas comerciais melhores. A transição a um sistema de distribuição mais comercial e competitiva também necessitará de reformas gerenciais e organizacionais, incluindo-se:

**5. Integração do Planejamento Físico aos Pagamentos Financeiros:** As decisões sobre a distribuição física devem ser integradas a análise da capacidade de pagamento. Até recentemente, o Ministério do Comercio não travou relações ou trabalhou em conjunto com o Ministério das Finanças. No futuro, o Ministério das Finanças deveria receber informações do Ministério do Comercio dentro de prazos mais plausíveis.

**AÇÃO:** 1) Trabalho conjunto dos Ministérios de Finanças e Comércio no processo de pre-qualificação/licitação (recomendação no. 1 acima); 2) Inclusão do Ministério das Finanças no processo de acompanhamento do Ministério do Comércio.

**6. Decentralizar as Funções de Distribuição e Controlo:** Atualmente, o EACM é incapaz de discriminar ou decidir com quais vendedores quer trabalhar. A distribuição e controlo de distribuição deveriam estar sob uma administração só. Sem esta integração, haverá sempre um potencial para inatividade.

**AÇÃO:** Dar a EACM a responsabilidade pelo control da lista de distribuição a varejistas com base na sua capacidade de pagamento. A equipe do GOAM deve ser emprestada a EACM a fim de permitir respostas rápidas às mudanças nas condições dos varejistas, 2) Estabelecer uma programação mais flexível de entrega. Permitir aos varejistas a retirada parcial da sua quota mensal.

**7. Estabelecer Controlos Financeiros mais Solidos:** Algumas das entidades envolvidas no sistema de ajuda alimentar--particularmente o CIM e o EACM-- terão que desenvolver controlo internos melhores. Estes dois grupos continuarão a manter o papel primordial na produção e distribuição de trigo em Maputo.

Felizmente, aumento na competição para distribuição de trigo acanetará num processo natural de melhoramento dos sistemas de monitoramento. O GRM e a USAID deveria se encarregar da distribuição do contingente do CIM através do melhoramento nos controlos financeiros.

**AÇÃO:** 1) Contingenciar a distribuição da ajuda alimentar a CIM a melhorias nos seus controlos de finanças, vendas e estoques.

Juntamente com as reformas no que concerne a distribuição, o programa de ajuda alimentar deverá também realizar reformas de preços para torná-lo economicamente mais viável:

#### **8. Eliminar os Subsídios do Transporte do Porto ao**

**Moinho/Distribuidora:** O GRM deverá eliminar a comissão de 15% que os moinhos e distribuidoras descontam dos seus pagamentos finais ao Ministério de Finanças pelo transporte e desvios.

**AÇÃO:** Estabelecer margens negociadas do porto ao preço de venda ex-moinho e distribuidora, incluindo-se todos os custos portuários nos preços finais.

**9. Aumentar as Margens Varejistas:** O levantamento dos varejistas realizado como parte deste estudo demonstra que ou estão com resultado equilibrado ou tem perdas com a venda de milho.

**AÇÃO:** Fixar os preços máximos a nível de varejo ao consumidor, com orientação aos varejistas que participam do NSA quanto as margens varejistas.

**10. Liberar os Objetivos de Preço e Quantidade:** Existe a necessidade da introdução de preços competitivos para o mercado atacadista. Entrevistas preliminares indicam que existem de 3 a 4 atacadistas em Beira e Maputo capacitados para distribuir a ajuda alimentar, mesmo com os preços de revenda controlados.

**AÇÃO:** 1) Liberar as margens e preços dos grossistas e distribuidores, ou deixá-los como orientações indicativas; 2) Estabelecer preços máximos ao consumidor com base nestas margens; e 3) Não exigir mais aos distribuidores e grossistas a venda a varejistas pré-designados.

O objetivo final desta fase seria o início do processo de liberação dos preços e metas de distribuição. O sistema passaria de um processo de planejamento de cima para baixo com base em preços e quantidades fixos a alocação mais flexível e descentralizada da ajuda alimentar. As distribuidoras poderiam vender a quem pudesse pagar pelos produtos. Como resultado destas medidas, haveria uma redução considerável nos preços do mercado paralelo com a eliminação quase completa dos especuladores e suas margens excessivas.

#### **FASE II**

Após um período curto de observação, recomendamos a liberação completa do mercado. Isto incluiria:

- \* Eliminação dos controlos de preços e margens.
- \* Eliminação de preços máximos indicativos ao consumidor.
- \* Continuação do acompanhamento de preços e condições de mercado.

Durante a Fase I, aproximando-se da liberação completa do mercado de milho na Fase II, recomenda-se ao GRM, com apoio da USAID, continuar a estudar e definir estratégias para o seguinte:

- \* Acompanhamento dos preços no mercado paralelo;
- \* Análise de sistemas de proteção da segurança alimentar (safety nets) em um mercado livre;
- \* Implementação destes sistemas;
- \* Eliminação gradual dos subsídios.

### **8.3 SISTEMA PROPOSTO**

Apresenta-se nesta seção um retrato completo do provável resultado destas recomendações no curto prazo. Busca-se demonstrar como realmente funcionaria um sistema novo, mais comercial.

As recomendações se classificam em três áreas: a consignação e a entrega desde o porto, a distribuição da ajuda alimentar, e acompanhamento e controle.

#### **8.3.1. Consignação e Entrega desde o Porto**

Os passos críticos necessários a reforma da consignação entrega do milho desde o porto incluem os seguintes:

##### **Passo 1: Planejar Embarques Pequenos e Frequentes**

A USAID, em consulta com o Ministério do Comércio, deverá continuar a programação de embarques frequentes de cargas pequenas. O ideal seria que os embarques fossem entre 3 e 5.000 toneladas. Isto facilitaria consignar a uma empresa sem resultar em estoques excessivos. No caso de embarques maiores de até 10.000 toneladas, o GRM deveria buscar dividir as cargas entre dois consignatários.

##### **Passo 2: Processo de Pre-Qualificação/Licitação para Consignatários**

O Ministérios do Comércio e das Finanças deveriam coordenar um processo de pré-qualificação/licitação para toda a carga embarcada. Em condições ideais, isto seria feito para corresponder aos embarques previstos durante todo o ano. Como tal, seria feito no início do ano.

Haveria um convite aberto para a indicação de interesse na compra de milho. É provável que as ofertas centrariam inicialmente apenas em quantidades (a um preço fixo estabelecido). Entretanto, assim que possível, as ofertas deverão incluir propostas de quantidades e preços. De qualquer forma, a oferta deveria atender requisitos mínimos de

capital e documentação legal.

As ofertas podem ser apresentadas por qualquer firma, privada ou pública, inclusive a EACM. Cada oferta deveria reconhecer a obrigação de cumprir com requisitos básicos de pagamento, tomando a responsabilidade pelo transporte desde o porto (incluindo-se todas as perdas), e aceitar as sanções pelo não cumprimento.

Quando possível, os acordos deveriam ser feitos com um consignatário por embarque. Naqueles casos em que haja a necessidade de consignatários múltiplos, devem ser verificadas alternativas do Banco de Moçambique ou de um agente de desalfandegamento servir como consignatário.

### **Passo 3: Assinatura de Contratos com Notas Promissórias e/ou Cartas de Crédito**

O Ministério das Finanças assinaria contratos com cada consignatário no início de cada ano. Estipulariam depósitos no valor de 20% da carga a serem realizados antes da chegada do navio no porto. Todos os outros pagamentos deveriam ser garantidos por notas promissórias ou cartas de crédito. Fixaria ainda penalidades e taxas de juros que acumulariam no caso de não serem realizados os pagamentos nos prazos estabelecidos.

Os contratos deveriam incluir a responsabilidade do consignatário pela retirada da carga do porto. Em alguns casos, seria possível a ida do consignatário diretamente ao porto ou de armazenar a carga no porto. No caso de armazenistas privadas poderia ser necessária a contratação de um agente de (clearing and warehousing) para a armazenagem da carga até a sua retirada. Os custos desta armazenagem deveriam constar do contrato.

### **Passo 4: O Consignatário ou o Agente Libera a Carga ao Comprador com a Apresentação de Documento de Pagamento (passo no. 3)**

Com a chegada da carga ao porto, cada comprador poderá retirar sua carga. A entrega seria realizada apenas para os compradores que tenham assinado contratos para seu pagamento.

### **Passo 5: O Comprador Retira a Carga**

Uma vez que o comprador retira a carga, todas as perdas e custos em trânsito ao moinho/armazém correm por sua conta. Devem incluir estes custos no seu preço de venda final.

### **8.3.2. Distribuição da Ajuda Alimentar**

**Passo 1: Diversificar a Distribuição de Milho em Grão Entre: COGROPA, EACM, distribuidoras privadas;**

O processo de pré-qualificação (passo no. 2 acima) incentivaria a participação de empresas privadas e públicas.

**Passo 2: As Distribuidoras Privadas Vendem a Varejistas que Pagam**

As empresas grossistas privadas venderão apenas aos varejistas que pagam contra entrega. Isto corresponde atualmente a cerca de 20% dos varejistas de Maputo, a maioria das quais localizadas na cidade de cimento. No início, estes varejistas poderiam fazer parte de uma lista de controlo, auditada pelo GOAM. Proximamente, deveria ser revista esta lista a fim de verificar se um grupo de varejistas pudesse passar ao setor comercial sem controlos.

**Passo 3: A EACM Realiza Reformas para Assegurar os Pagamentos**

Como consignatário direto, a EACM deveria realizar as seguintes reformas: 1) passar a ter a responsabilidade do GOAM pela substituição de varejistas, 2) estabelecer uma política de entrega de pronto pagamento. A EACM ainda deveria permitir ao varejista a retirada de quantidades parciais de acordo com sua capacidade de pagamento.

Se ainda for considerado importante, por motivos políticos, a manutenção de um programa de crédito, a EACM deve estabelecer um programa de crédito com um banco.

**Passo 4: A Entrega de Milho para a Fabricação de Farinha pela CIM Deve Ser Condicionada a Reformas e Controlos**

Os Ministérios do Comércio e das Finanças deveriam sentar com a CIM para negociar os acordos futuros sobre os seus sistemas de controlo interno e de distribuição da farinha. Estes acordos devem estabelecer metas em cujo cumprimento seriam baseadas decisões pelo incremento ou decréscimo das entregas a CIM.

**Passo 5: No Caso do Não-Cumprimento por Parte da CIM, a USAID Reserva o Direito de Importar-se a Farinha Diretamente e/ou Utilizar Outros Mecanismos de Distribuição**

No caso da CIM não cumprir com os acordos (passo no. 4), a USAID deverá lançar mão ou da importação direta da farinha ou propor a contratação da CIM pelas empresas armazenistas privadas. [Nota: Este passo representa realmente uma solução de último caso, com limitações de logística e custo. Em consequência, todos os esforços deveriam centrar-se no regulamento efetivo da CIM, tais como são reguladas as empresas de serviços públicos

nos E.U.]

### **8.3.3. Acompanhamento e Controlo**

#### **Passo 1: A USAID Remete Cópias das [Bill de Embarque] ao Ministério das Finanças**

A USAID já notifica o consignatário por antecipação da previsão das chegadas dos navios, além de informar ao Ministério do Comércio nas reuniões semanais do Subcomitê da Ajuda Alimentar. Infelizmente, o Ministério das Finanças nem sempre faz parte deste fluxo de informação.

Supondo-se que o Ministério das Finanças tenha um papel mais integrado no acompanhamento dos pagamentos, será necessário assegurar que a programação de embarques seja comunicada corretamente ao Ministério das Finanças.

#### **Passo 2: O Ministério das Finanças Prepara Relatórios Mensais sobre as Divergências dos Planos**

O Ministério das Finanças prepararia um relatório mensal sobre a realização dos pagamentos. Estes relatórios especificariam as razões das divergências verificadas e os problemas que requerem soluções.

#### **Passo 3: O Ministério das Finanças Realiza Auditorias da CIM e da EACM para Verificar a Implantação de Controlos Melhorados**

O Ministério das Finanças, possivelmente com a assistência do Ministério do Comércio, avalia e confirma a implantação de sistemas melhorados de controlos financeiros.

#### **Passo 4: Especificam-se Claramente nos Contratos as Penas por Divergências dos Planos**

A USAID e o Ministério das Finanças estabelecem uma lista de penas e medidas corretivas que deveriam ser tomadas no caso de divergências dos planos de pagamento.

## **8.4 PROPOSTAS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA**

Há várias oportunidades para modificar a gestão do sistema de ajuda alimentar comercial em Moçambique que podem ser facilitadas ou acelerada através do uso bem planejado da assistência técnica. Em todos estes casos, há uma necessidade de coordenação dos passos a seguir para o alcance destas melhorias através da cooperação com outras entidades doadoras de alimentos.

A assistência técnica proposta tem três grandes objetivos:

- \* Estimular a concorrência do setor privado: estabelecimento de um processo de pré-qualificação e/ou licitação de milho em grão e em farinha.
- \* Melhorar sistemas gerenciais: introdução de praticas comerciais sólidas.
- \* Fortalecer controlos comerciais e financeiros.

No alcance destes objetivos, deve-se aconselhar a missão da USAID na redação detalhada de objetivos futuros das medidas de auto-ajuda do GRM nestes campos.

Os consultores recomendam três tarefas de assistência técnica, quais sejam:

#### **1. Processo de Licitação**

Esta tarefa consistiria dos seguintes passos:

- a. Propor um processo pelo qual seriam realizadas conversações, análise e aprovação de um sistema novo.
- b. Obter a aprovação do GRM e da USAID a respeito deste processo.
- c. Conceber e apresentar alternativas para consideração, incluindo-se: uma análise das qualificações e capacidade comercial dos interessados, definição de processos específicos de pré-qualificação e licitação com base em preços e/ou quantidades, avaliação das fontes e mecanismos alternativos de financiamento das compras, e implicações econômicas quanto a preços, concorrência e fluxos.
- d. Seleção e desenho detalhado da(s) alternativa(s) melhor(es).
- e. Apresentação detalhada da(s) proposta(s) para consideração.
- f. Apresentação de minuta de relatório para revisão e consideração.

Como resultado final, deve-se chegar a aprovação e implementação de um sistema competitivo que conduza a redução das margens comerciais grossistas devido a eliminação das diferenças entre o mercado oficial e paralelo do milho amarelo. Enquanto poderá resultar em preços um pouco mais altos que aqueles fixados pelo NSA na venda ao consumidor, e provável que seja inferior ao que prevalece no dombanengue.

As seguintes especializações serão necessárias para a realização deste trabalho de assistência técnica: Um Coordenador da Equipe/Especialista em Gestão (EG) para a concepção e análise de sistemas alternativos, um economista (EC) para a avaliação dos impactos, um especialista financeiro (EF) para avaliar a capacidade de compras dos interessados e as fontes financeiras alternativas, e um especialista em contratos e

regulamentos (ER) para o desenho de procedimentos que asseguram o alcance dos objetivos do sistema. Estima-se o número aproximado de semanas requeridas por especialização como sendo: EG - 11, EC - 4, EF - 4, ER - 5.

## **2. Melhoria de Sistemas de Gestão Comercial**

Esta tarefa consiste principalmente no detalhamento de transações comerciais sólidas em cada nível comercial, e a definição de um processo de acompanhamento do proposto sistema melhorado: A base comercial concebido até o presente consistiria de: garantias financeiras oferecidas por cada consignatário de milho, com opções de cartas de crédito, notas promissórias, linhas de crédito e contratos com o Ministério das Finanças; compras a vista pelos varejistas.

Para a realização desta tarefa seriam necessários dois especialistas em Administração de Empresas (um estrangeiro e um nacional) por um período aproximado de três semanas, os quais trabalhariam com contrapartes dos Ministérios de Comércio e Finanças.

## **3. Fortalecimento dos Controlos Financeiros**

Esta tarefa consistiria principalmente na proposição, para a consideração da USAID, de condições das doações e/ou objetivos para as medidas de auto-ajuda do GRM com relação a ajustes nos sistemas gerenciais da CIM, da EACM e da COGROPA, incluindo-se entre elas a transferência de responsabilidades da DNCI e do GOAM a estas companhias.

Durante a transição, o GRM podera necessitar de assistência técnica, mais na melhoria dos seus controlos financeiros, com importancia especial ao Ministério das Finanças.

Provavelmente o trabalho de melhorar os controlos financeiros seria realizado de forma mais eficiente como tarefa separada, porém incorporada a programação da equipe de "processo de licitação."

---

---

ANEXO A  
TERMOS DE REFERÊNCIA

---

---

SECTION C - STATEMENT OF WORKI. Background

Reliable physical and financial systems for commercial food aid management and control are of importance to donors and the Government of Mozambique (GOM) alike. For international donors, such systems can show how food aid is being used to benefit the needy, and help justify multi-year food aid pledges. For the Government, these systems can be powerful tools for economizing and improving the effectiveness of the commercial distribution system, without cutting services.

The Government presently controls the major aspects of the formal commercial imported food aid distribution system in Mozambique. In Maputo and Beira, donated food commodities are sold at subsidized prices through a network of ration shops, as well as to industries, hospitals, schools, restaurants and other commercial outlets. Distribution to the provinces is the responsibility of the parastatal COGROPA and registered private distributors, who implement distribution plans developed by the Ministry of Commerce. Many food aid commodities for commercial distribution, including cereals, frozen fish, beans, edible oil and soap, are subsidized in order to help the poor purchase their basic food requirements.

In completing this analysis, including viable recommendations for improvements, the Contractor should take into consideration a separate study being completed by the Cornell University Food and Nutrition Policy Program, which will focus on the effectiveness of Mozambique's commercial food distribution system in protecting the food security of the poor. Specific findings in the Cornell study may influence the work priorities for this analysis. In addition, the Contractor should consider the financial and management implications of recommendations made in the Cornell study.

II. Objectives

The purpose of this study are:

(1) to identify technically and financially viable measures and procedures to improve monitoring and accountability for food aid for the commercial distribution system, with particular emphasis given to U.S. donations of yellow maize; and

(2) to bring policies and practices for the commercial food distribution system in line with standard commercial practices, thereby increasing the Government's capacity to capture the greatest possible proportion of net revenues generated through sales of donated food aid.

BEST AVAILABLE COPY  
BEST AVAILABLE COPY

The following Section on duties and responsibilities describes specific analytic tasks that will contribute toward each objective. Under each objective, a set of comprehensive recommendations is expected of the Contractor that builds upon the Contractor's analysis and findings. Recommendations must be realistically implementable within prevailing financial and human resource constraints.

### III Duties and Responsibilities

#### A. Monitoring and Accountability

For food aid imports for commercial distribution, the Government is responsible for; assessing food aid requirements; developing distribution plans; maintaining adequate standards for commodity inspection, discharge, bagging, handling, storage, transport, milling and processing; and accounting for food imports, distributions and sales. Managing the large volumes of cereal imports in Mozambique is further complicated by problems in communication, coordination and control among the different entities involved, and by poorly spaced donor shipments which tax limited commodity handling and storage capacities. In addition, commodity management is hampered by energy shortages which idle the mills, shortages of skilled manpower, and by the general disrepair of several facilities and the need for capital investment.

One of the most significant contributions that an analysis of actual distributions should provide is information on commodity diversions and losses, with recommendations to the Government and donors on how they could lessen these losses. Recent estimates of the volumes lost or diverted have been extremely high, and if unchecked, this could undermine the necessary donor support for commercial food aid that is needed to ensure urban food security. Moreover, these losses are directly borne by the Government.

Specifically, the Contractor shall:

(1) Review the process established in the Ministry of Commerce to assess food aid requirements for commercial sale and to develop distribution plans. Identify shortcomings in the planning process with an aim to simplify procedures, reduce administrative demands, and increase reliance on market mechanisms to allocate food commodities.

(2) Using available documentation or easily obtainable information, track specific shipments of yellow maize, and other commodities if possible, from the point of arrival at Maputo port to individual ration shops and commercial outlets in Maputo city and, if possible, nearby provinces.

BEST AVAILABLE COPY  
BEST AVAILABLE COPY

122

(3) Assess record keeping and control mechanisms at each stage of the distribution and handling process, comparing records on commodities arrivals and outflows, as well as milling losses. Identify weaknesses in record keeping capacity; procedures or practices that may create disincentives for entities handling food aid to take responsibility for commodities; gaps in the distribution and handling chain where responsibilities for commodities are not clear; and other management, financial and/or technical vulnerabilities that may impede effective handling, management and tracking of food commodities.

(4) Assess actual distributions of specific commodities against distribution plans to determine whether distribution targets were met. Assess government capacity to track distributions against planning targets, particularly to the district level. Based upon actual capacity to track and account for distributions, advise on whether distribution plans should be maintained or phased out in favor of market-based allocations.

(5) Summarize the financial, management and technical strengths and weaknesses of key institutions participating in commercial food aid imports, handling, processing, distribution and tracking (including IMBEC, the port and rail authorities, the mills, COGROPA, GOAM, ration system authorities, private wholesalers, ration shop owners, and any other important public or private actors). Identify functions or actors which are redundant or could otherwise be readily phased out of the system. Identify state functions that might be contracted out to the private sector or fully privatized.

(6) Based on the above analysis and taking into consideration financial, technical and human resource constraints in Mozambique, recommend options to improve monitoring and accounting capacity for food aid for the commercial system.

#### B. Local Currency Reimbursement System

In 1989 the estimated value of cereal aid for commercial distribution was about \$62 million (CIF) from all donors. However, three factors have drastically reduced the Treasury's actual meticaís receipts to a small fraction of value: the subsidized price at which commodities are sold by IMBEC to distributors (about 50% of CIF value); the cost of actually maintaining the distribution system (internal transport, storage and handling, etc); and the revenues lost through commodity losses, diversions, and slow payments.

BEST AVAILABLE COPY

BEST AVAILABLE COPY

At the request of the GOM, USAID and the World Bank have prepared a draft concept paper on coordinating donor policies on counterpart funds generated by food programs entitled "Enhancing the Effectiveness of Counterpart Funds in Mozambique". Based upon extensive consultations with donors and the GOM, the paper recommends, inter alia: "a single common procedure for valuing the food or other imported commodities; a specific time period by which the countervalue funds must be deposited into the special accounts; and standard procedures for accounting for, reporting on, and auditing the countervalue funds and the uses to which these funds are put".

Towards this end, the specific tasks of the Contractor will be to:

- (1) Assess policies (e.g. applicable exchange rates), regulations, procedures and practices related to the generation and deposit of local currency funds as they apply to IMBEC, millers, national distributors, the Maputo and Beira ration system, and to other elements of the food supply system.
- (2) In the course of tracking the distribution of food aid toward the consumer, identify weaknesses in collecting counterpart deposits from IMBEC, millers, COGROPA, national wholesalers and distributors, ration shops, and other elements of the food supply system. Specify entities which do not make payments upon receipt of commodities, problems in recording receipt of payments, and financial, regulatory and/or policy factors which preclude entities from making timely deposits and payments.
- (3) Based upon this analysis, estimate the average time it takes for the Ministry of Finance to collect payments on a given shipment of food aid. If possible, time differences for different parts of the country should be indicated.
- (4) Estimate the level of actual counterpart generations in a given year and compare it to potential generations given prevailing policies for the generation of counterpart funds. (If data problems require, this analysis may be limited to a specific geographic area.) Discuss the financial implications of system inefficiencies for the Treasury, for enterprises which are not required to demonstrate financial discipline, and for the unauthorized accretion of rents.
- (5) Consider, analyze and recommend changes that could be made in policies for collecting counterpart funds that would bring the system of payments and deposits in line with standard commercial practices. Identify problems, such as inefficiencies in financial markets, that would obstruct standard commercial practices. Consider options to eliminate distribution to those mills, wholesalers, shops, factories, etc. that consistently do not make payments upon the receipt of commodities.

BEST AVAILABLE COPY

BEST AVAILABLE COPY

124

## V. Timing

The study will begin in March 1991 or as soon thereafter as feasible. The study will be completed in three phases as discussed below.

### A. Phase I - Planning

Phase I will consist of a two-week planning mission to Mozambique by the team leader only. The purpose of this planning phase is for the team leader to meet all key actors in the commercial food aid system, quickly survey how the system operates, and develop a detailed work plan based on this initial survey. USAID and the Government counterparts will facilitate contacts for the team leader during this visit. The team leader will review and agree upon a detailed work plan with the Project Manager, USAID/Mozambique and the Government before his departure.

### B. Phase II - Analysis and Recommendations

Phase II will consist of approximately six weeks work and travel in Mozambique by the full consultancy team. The team will carry out the program described in the detailed work plan. It will conduct a briefing on its preliminary findings and present a draft report, in English, to the project manager at USAID and the Government one week before its departure. The final week in-country will be utilized to gather additional information and to begin addressing USAID and the Government's comments on the briefing and draft report.

### C. Phase III - Final Report

Phase III will be completed in the Contractor's home office and will take two weeks. The purpose of Phase III is to complete a final report that fully addresses USAID's and the Government's comments. The final report will be completed in English and in Portuguese and must be approved by the project manager, USAID/Mozambique prior to final payment under the contract.

## VI. Reports

The Contractor shall meet the following reporting requirements and their timing;

- (1) Complete a detailed work plan by the end of phase one.
- (2) Prepare a draft report in English and submit it to the project manager at USAID one week before leaving the country under phase II.
- (3) Conduct a verbal briefing for GOM officials and USAID at the time for submitting the draft report.
- (4) Incorporate USAID's and the Government's comments on the draft report, and submit a final report to the project manager at USAID with 25 copies in English and 25 copies in Portuguese as indicated under Phase III.

---

---

ANEXO B  
LISTA DE CONTATOS

---

---

## **ANNEX B**

### **LIST OF CONTACTS**

#### **USAID/WORLD BANK IN WASHINGTON, D.C.:**

1. Barry Riley, World Bank/AID
2. Pat Rader, Food for Peace/AID
3. John Competello, Inspector Generals Office
4. Tim Lavell, Food for Peace/AID
5. Howard Alderman, David Sahn, J. Arulpragasem, Cornell University Food and Nutrition Policy Program

#### **USAID/MOZAMBIQUE:**

1. Dick Loudis, USAID/Mozambique Food for Peace Project Officer
2. Carlos Pasqual, Program Officer
3. Jack Miller, Deputy Director, USAID/Mozambique
4. Fernando dos Santos, Food For Peace Officer
5. Buddy Dobson, Food Aid Director

#### **INTERNATIONAL DONORS:**

1. Howard Wilson, Canadian International Development Agency (CIDA)
2. Jean Claude Esmicu, Economic Counselor, European Economic Community
3. Patrick Buckley, Advisor, World Food Programme
4. Mr. Martin Ede, CARE, Mr. Doug

#### **MINISTRY OF COMMERCE:**

##### **MAPUTO:**

1. Mr. Sitoi, Director of Internal Commerce, Ministry of Commerce
2. Mr. Boaventura, Xigaio
3. Mr. Matos, Xigaio
4. Mr. Barradas, GOAM
5. Baltazar Joanguin, Virginia Massao, Isabel Cotinho, Department of Food Security, Ministry of Commerce (CONTACT: Jolanda Fortes)
6. Egidio Paulo, Directorate for Economics, Department of Prices, Ministry of Commerce.

##### **BEIRA:**

1. Mr. Martinho Paulo Inacio Chibante, Chief of Internal Commercialization Department, Central Zone Regional Delegation
2. Mr. Calisto Jose, Director of Provincial Delegation

**MINISTRY OF FINANCE:**

1. Mr. Franca, Department of International Cooperation, Ministry of Finance

**MINISTRY OF AGRICULTURE:**

1. Leopoldina Dias, Vitoria Pereira da Silva, Raul Varela, Ministry of Agriculture

**BANK OF MOZAMBIQUE:**

1. Antonio Gouveia dos Santos, Chief Division of Credit Planning and Control
2. Augusto Candido, Administrator of Credit Area
3. Hamida Calu, Director of Credit Area

**PUBLIC MILLERS AND DISTRIBUTORS:**

**MAPUTO:**

1. Mr. Arnaldo Chamuco, Director, Empresa Abastecimento da Cidade Maputo (EACM)
2. Mr. Cardosa Muedndane, General Director, Companhia Industrial da Matola (CIM)
3. Mr. Augusto Masoka, Director, IMBEC
4. Mr. Dezanove, AGRICOM
5. Mr. Magul, Commercial Director, EACM
6. Mr. Antonio Amaral, General Director, Comercio Grocista de Productos Alimentares (COGROPA)

**BEIRA:**

1. Mr. Bonifacio Florindo, Moagem da Beira (MOBEIRA)
2. Mr. Jonatane Tapera, General Director, Empresa De Abastecimento da Cidade da Beira (EACB)
3. Mr. Dinis Tembe, Director, COGROPA

**PRIVATE MILLERS AND DISTRIBUTORS:**

**MAPUTO:**

1. Mr. Antonio Alves, Administrator, MANUEL NUNEZ
2. Mr. Mohamed Hanif Abdulgani Ahmed, Jacaria Hajee Amod & C. LDA
3. Eduardo Dias Capela LDA.
4. Mr. Joao Dionisio da Costa Santos, Dioniso Almeida & Silva LDA
5. Gani & Filhos, LDA
6. Luis Felipe C. de Sousa, Managing Director, Inacio De Sousa, LDA.

28

**BEIRA:**

1. Mr. Rogerio Brito Nunes, General Director, Mozambique Industrial, S.A.R.L.
2. Irmaes Pintos LDA.

**OTHERS:**

1. Mr. Chotia (Manica)
2. Mr. Mabindo, Director CFM-C in Beira

---

---

ANEXO C  
DISTRIBUIÇÃO DO PORTO AO MOINHO

---

---

SS THOMPSON LYKES  
VOYAGE 131

STATEMENT OF FACTS

Concerning the discharge of 2952.6 Long Tons of Number 2 Yellow Corn loaded at Paulina, La. Feb 26, 1991, and discharged at Maputo, Moz. beginning 21 April 1991.

SUNDAY . 21 APRIL 1991

0730 Arrival Pilot Station, Maputo Roads, Tended Notice of Readiness  
1044 Anchored of Catembe, awaiting berth  
1655 Heave anchor, shift to berth C  
1751 First Line ashore  
1818 Finished with the engines. Fast port side to dock  
1837 Pilot away  
1910 Draft Surveyors from SOCOTEC aboard  
2130 Draft Surveyors away  
2330 Finished discharging elevators and bagging machinery #3 hold and #6 hold opened, cargo exposed; vessel ready for discharge of cargo

MONDAY, 22 APRIL 1991

0735 2 Gangs longshoremen aboard  
1500 Receiver's Surveyor failed to approve bagging machinery due to rotten grain in the hopper bins.  
1507 Opened #5 Upperdeck Hatch  
1510 Begin discharging empty bags  
1520 Stop discharging empty bags  
1535 Close #5 hatch  
2145 Begin discharging #6 Lower Tween Deck

TUESDAY, 23 APRIL 1991

0000 Discharge continues at #3 hold, Standing by #6  
0230 Stop discharging at #3 hold due to bagging machinery breakdown  
0335 Resume discharging at #3  
0545 Resume discharging at #6 L/D  
0635 New Shift longshoremen aboard  
1405 Resumed discharge of empty bags from #5  
1420 Stop discharging empty bags  
2245 New Shift longshoremen aboard

BEST AVAILABLE COPY

BEST AVAILABLE COPY

131

WEDNESDAY, 24 APRIL 1991

0000 Discharge continue #3 and #6 holds  
0645 New shift of longshoremen aboard  
1310 Opened #5 hatch  
1320 Resume discharging empty bags  
1330 Stop discharging empty bags  
1405 Closed #5 hatch  
2200 Stop discharging #3 and #6 for lack of railroad cars  
and change of longshore gangs  
2330 Resume discharging #3 and #6

THURSDAY, 25 APRIL 1991

0000 Discharging Containers  
0700 Change of shift for longshoremen  
0805 Open #5  
0825 Resume discharging empty bags  
0840 Stop discharging empty bags  
0905 Close #5  
1500 Change shift of longshore gangs. 2 new gangs  
2230 Longshoremen knock off work leave vessel due  
insufficient railroad cars available  
2350 1 gang longshoremen aboard to work at #3. No labor  
available for #6 hatch

FRIDAY, 26 APRIL 1991

0000 Continue discharging at #3 hold only  
0700 1 gang longshoremen aboard only for #3 hatch  
1500 Shift change of longshoremen. Continue discharging at  
#3 hatch  
2230 Longshoremen knock off work, away.  
2320 Longshoremen resume discharging #6

SATURDAY, 27 APRIL 1991

0024 Finish discharging #6 LTD Shift #3  
0030 Resume discharging #3 LH  
0700 Shift change. longshoremen knock off  
0718 1 gang longshoremen aboard. Resume discharging #3  
0840 Open #5  
0915 1 gang longshoremen began bagging corn in #5 hold  
1310 Bagging of corn in #5 completed  
1710 Begin discharging bagged corn from #5 LH  
1820 Finished discharge #5 LH  
2230 Longshoremen knock off work at #3. Shift change  
2315 Longshoremen aboard. resume discharging #3 hold

SUNDAY, 28 APRIL 1991

0000 Continue discharging #3 hold  
0545 Completed discharge #3 hold. All cargo for Maputo  
discharged  
0738 SOCOTEC Surveyors A. Vasconcelos and H. Madgira aboard  
for draft survey  
0930 SOCOTEC Surveyors away

SUNDAY, 28 APRIL 1991

1330 Bagging equipment discharged ashore.

The above are a true and complete statement of facts of the SS THOMPSON LYKES during the stay in Maputo, Mozambique from 21 April to 29 April 1991.

BEST AVAILABLE COPY  
BEST AVAILABLE COPY

## INDICE

- APRESENTAÇÃO
- INTRODUÇÃO
- METODOLOGIA DE TRABALHO
- RECEPÇÃO DO NAVIO

- 1.1.1. DESCARGA DENTRO DO RECINTO PORTUÁRIO
- 1.1.2. Metodo de descarga
- 1.1.3. Tipos de controle e assistência a descarga
- 1.2.1. AO LONGO DO PERCURSO QUE LIGA O PORTO AO ARMAZEM
- 1.2.2. Percurso total e paragens habituais
- 1.2.3. Tempo total e protecção ao longo do percurso
- 1.3.1. DENTRO DO RECINTO DO ARMAZEM
- 1.3.2. Metodo de descarga
- 1.3.3. Tipos de controle na descarga
- 1.4.1. RECOMENDAÇÕES

BEST AVAILABLE COPY  
BEST AVAILABLE COPY

## APRESENTAÇÃO

O presente relatório foi elaborado com base em supervisões e acompanhamentos de todo o processo de descarga, ensacamento, transporte e armazenagem de milho amarelo descarregado no navio SE "Thomson Lykes" na sua 131ª viagem que durante cerca de uma semana escalou o porto de Maputo.

BEST AVAILABLE COPY

BEST AVAILABLE COPY

## INTRODUÇÃO

No âmbito do auxílio prestado pelo Governo dos Estados Unidos da América a República de Moçambique, que envolve não só donativos para o auxílio de emergência, como também donativos comerciais. Estes são constituídos por uma gama de produtos alimentares de primeira necessidade e, de entre os quais o Milho.

O referido produto é importado para Moçambique a granel e ou ensacado por via marítima até ao Porto de Maputo onde é descarregado e depois transportado via férrea e/ou rodoviária até a moageira ou armazém particular que dista cerca de 16 Km deste Porto.

Ultimamente, tem-se registado uma crescente diferença entre as quantidades descarregadas do navio e as que dão entrada para a Fábrica de Moagem de Cereais e outros Armazéns. Estas diferenças são originadas por uma onda crescente de roubos que regista não só no Porto de Maputo, como também ao longo das vias que ligam este à Fábrica. E neste contexto que se elaborou o presente relatório que para além de diagnosticar a actual situação abarca outros pontos de considerável importância.

## METODOLOGIA DE TRABALHO

O presente relatório foi elaborado com base na presença física de uma equipa que trabalhou na: Supervisão e acompanhamento de todo o processo que consistiu na descarga, embalagem, carregamento e escoamento do milho que vira a Maputo no Navio "Thompson Lykes" com destino aos armazéns da ANFRENA, a cerca de 14 km do Porto de Maputo.

## RECEPÇÃO DO NAVIO

O navio SS "Thompson Lykes" atracou no Porto de Maputo cerca de 18.15 horas do dia 21 de Abril de 1991 com 2952,5 toneladas de milho amarelo destinadas ao Porto de Maputo.

O processo de descarga do cereal só se iniciou 27.30 horas depois, isto é, as 21.45 horas do dia 22/04/91, devido à descarga e montagem do equipamento de sucção e embalagem do milho. Em seguida apresenta-se o comportamento de descarga:

1.1.1. Dentro do recinto portuario de Maputo

1.1.2. Método de descarga:

A descarga do milho foi efectuada através do sistema de sucção que por sua vez abastecia as máquinas de ensacar cereais.

**BEST AVAILABLE COPY**

1.1.3.

Tipos de controle e assistência a descarga:

Para além do agente do navio, assistiram a descarga a SUTOTEC participando na conferência, a S.G.S. no controlo de qualidade, conferente da empresa C.F.M. - Sul e a Força de Protecção aos roubos. Esta Força de Protecção foi enviada pela Companhia Industrial da Matola em auxílio das já existentes pertencentes aos C.F.M.-Sul.

Durante a operação de descarga e ensacamento não foram registados casos de roubos de grandes quantidades de milho. Tendo-se resumido a roubos em pequenas quantidades levadas a cabo pelos estivadores e, uma gama de marginais que atuem o porto em caso de descarga de produtos alimentares. Estes roubos consistem no enchimento de pequenas sacolas com a capacidade média de 5 Kg que normalmente trazem consigo.

Na verdade, bem podiam ter ocorrido roubos em grandes quantidades pois, mais do que uma vez, o processo de descarga teve que ser interrompido devido a congestionamento de vagões já carregados que esperavam o escoamento. Este congestionamento, foi provocado principalmente por dois factores:

- A falta de locomotivas de manobra para o reboque dos vagões carregados e substituição dos mesmos por outros prontos a serem carregados.
- A falta de encerados que motivava longas esperas pois, o agente do navio não autorizava o escoamento destes sem que não estivessem cobertos, não só para evitar danos na carga em caso de mudanças climáticas como também para evitar facilidades de violação dos mesmos em caso de vagões estacionados em zonas escuras.

Um facto de frequente registo no Porto de Maputo é que se vai tornando normal o envolvimento da Força de Protecção nos roubos. Os roubos por eles encabeçados normalmente registados entre 22.00 horas e 24.00 horas devido a mudanças de turno dos supervisores de descarga registada as 23.00 horas. Os roubos por eles encabeçados são feitos em estreita colaboração com a Polícia Fiscal montada no Porto nº 6 do Porto de Maputo.

1.2.1.

Ho longe do percurso que liga o Porto ao Armazem

1.2.2.

Percurso total e paragens habituais. O percurso total que liga o Porto ao armazem da ANFRENA é de aproximadamente 14 km com habituais paragens na estação ferroviária da Machava e Entrepósito da Matola (Gares Triagem).

BEST AVAILABLE COPY

1.2.3. Tempo total e protecção ao longo do percurso

Após o carregamento dos vagões, estes levam uma média de 5 a 6 dias para chegar ao destino, isto, sem contar com vários outros constrangimentos que dão origem no desvio da rota dos vagões que só chegam ao destino certo 15 a 20 dias depois de quase ou completamente vazios. O mapa em anexo apresenta o movimento operativo de descarga/carregamento no Porto percurso e descarga no armazem.

Durante o período de operação de descarga/carregamento no Porto foram feitos contactos diários com o Gabinete de Controle de Material Circulante dos C.F.M. - Sul para que, por intermédio deste, se manter uma informação da posição dos vagões carregados e, na maior parte das vezes não foi possível, pois, enquanto informavam que estavam no recinto portuario os mesmos já tinham sido rebocados. Assim, optou-se por uma outra estratégia que consistia na procura dos vagões nos desvios das áreas adjacentes ao Porto, donde foram constatados vários casos de vagões com indícios claros de violação. Dentro desta mesma estratégia foi possível assistir a violação dos vagões 9376528 e 9810000 que propositadamente tinham sido colocados numa zona escondida junto as bancas de carvão no Cais de Minerio da Matola. Da mesma maneira, assistiu-se a violação e saqueamento do vagão 4775145 ao longo do desvio do Matadouro. O vagão 7775998 foi também alvo de saqueamento em plena área da Gare de Triagem. Este foi mais uma vez a prova do envolvimento das Forças de Protecção, Milicianos, Mulheres e Homens.

E de salientar que até as 18.00 horas do dia 03/05/91, 13 vagões carregados ainda não tinham chegado aos armazens da ANFRENA.

1.3.1. Dentro do recinto dos armazens

1.3.2. Metodos de descarga do milho

O milho é descarregado dos vagões por trabalhadores sazonais contratados para o efeito e, posteriormente num sistema de tapete rolante e arrumado.

1.3.3. Tipos de control na descarga

Durante a descarga e feita a outra conferencia dos sacos, esta conferencia é efectuada por dois conferentes, um da Companhia Industrial da Matola e outro da Empresa Agenciadora e proprietaria dos armazens.

Deve ser salientado que por engano alguns vagões foram colocados directamente na fabrica.

BEST AVAILABLE COPY

BEST AVAILABLE COPY

136

1.4.1

Recomendacoes

Como e ovvio o sistema de transporte ferroviario leva bastantes inconvenientes. Isto, no que concerne a facilidades de roubos.

No longo da linha terrea que liga o Porto aos diferentes corredores, tornou-se um centro de assaltos sistematicos aos comboios de mercadoria. E, baseando-se neste facto e em outros que veem patentes no enredo deste relatório que propomos:

- 1 - Utilizacao da via rodoviaria pois, oferece medidas de segurança vantajosas e é mais rapido.
- 2 - A existência de um conferente independente as duas partes envolvidas (descarga do Porto, recepcao no armazem).
- 3 - Descarga directa para camiões como forma de evitar armazenagem e retencao no Porto.
- 4 - Entrega directa ao consignatario sem interferencia de armazens de terceiros.
- 5 - Não se podendo evitar a entrega directa utilizar-se uma empresa com armazens mais seguros.

BEST AVAILABLE COPY

BEST AVAILABLE COPY

NAVIO: "TOMPSON LYKES"

ZONA - L

DESCARGA DE MILHO

PERIODO	PORTO VAGAO CARREGADO	Q/T SACOS	ANFRENA DATA	DESCARGA QUANT.	FALTAS	TEMPO ENTRE DESCARGA DO PORTO AO ARMAZEM
22.04.	9820391	600	26.04.	535	64	4 DIAS
23.04.	9375820	810	29.04.	735	75	5 DIAS
"	9375341	770	"	770		5 DIAS
"	9373055	810	"	810		5 DIAS
"	9375192	810	26.04.	759	1	3 DIAS
"	9775886	810	"	810	1	3 DIAS
"	9775695	810	27.04.	780	30	4 DIAS
"	9376528	810	25.04.	770	40	3 DIAS
"	9373479	810	"	810		3 DIAS
"	9375053	810	27.04.	790	20	4 DIAS
"	9776796	810	26.04.	800	10	3 DIAS
"	9372302	810	26.04.	804	6	3 DIAS
"	9810000	630	26.04.	575	55	3 DIAS C.MINERIO 25/4
"	9375529	810	27.04.	806	4	4 DIAS
"	9776461	810	"	778	32	4 DIAS
24.04.	9373592	810	26.04.	810		2 DIAS
"	9776403	810	"	771	35	1 DIAS
"	9775343	810	27.04.	810		3 DIAS
"	9821455	648	28.04.	648		4 DIAS
"	9375516	810	27.04.	810		3 DIAS
25.04.	9776681	810	"	790	20	2 DIAS
"	9372170	810	"	800	10	2 DIAS
"	9775145	810	"	741	59	2 DIAS MATADORIO
"	9830310	630	"	618	12	2 DIAS
"	9226720	810	"	810		2 DIAS
"	9373356	810	"	796	14	2 DIAS
"	9372136	810	02.05.	647	7	VIOLADO PORT GT
"	9775514	810	02.05.	803	7	1 GT
"	9936007	810	28.04.	810		3 DIAS
"	9375480	810	27.04.	810		2 DIAS
"	9776953	810	02.05.	699	111	VIOLADO GT
"	9373547	810	29.04.	810		4 DIAS
"	9820317	630	28.04.	613	17	3 DIAS
26.04.	9825859	630	29.04.	630		3 DIAS
"	9372894	810	"	800	10	3 DIAS
"	9776827	810	"	771	39	3 DIAS
"	9375244	810	30.04.	800	10	4 DIAS
"	7775998	810	"	715	95	4 DIAS GT 27/4
"	9372690	810	"			PORTO
"	9375305	750	05.05.	739	11	PORTO
"	9936201	810	02.05.	778	22	MATOLA
"	9373398	810	02.05.	783	27	5 DIAS
"	9327221	810	30.04.	800	10	4 DIAS
27.04.	7776340	810	"	810		3 DIAS
"	9373877	810	"	810		3 DIAS
"	9775129	810	"	802	8	3 DIAS
"	9375376	810	"	810		3 DIAS
"	9775364	810	"	810		3 DIAS
"	9372483	810	05.05.	382	428	CIMENTO
"	8775230	810	30.04.	803	7	3 DIAS
"	9775268	810	29.04.	810	7	2 DIAS

BEST AVAILABLE COPY

BEST AVAILABLE COPY

"	9372043	910	02.05.	903	10	5 DIAS CIM
"	773052	910		900		
"	9375309	810	30.04.	792	18	3 DIAS
"	9372137	910		910		3 DIAS
"	9775162	810	02.05.	706	108	5 DIAS
"	8775010	441		106	325	5 DIAS
<hr/>						
TOTAL	529957510	44809		41799	1795	
<hr/>						

BEST AVAILABLE COPY

---

---

ANEXO D  
RESULTADOS DA PESQUISA DE VAREJO

---

---

ANNEXE D

U S A I D

MAPUTO

COMERCIALIZAÇÃO DE MILHO EM GRÃO  
E FARINHA DE MILHO  
FORNECIDO PELA EACM AOS RETALHISTAS  
DE MAPUTO

SINTESE

Relatório Final

## I. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta a síntese dos questionários realizados pela equipa de consultores da AUSTRAL, aos retalhistas que comercializam milho em grão e/ou farinha de milho fornecido pela United States Agency for International Development (USAID) a Moçambique e distribuído pela Empresa de Abastecimento da Cidade de Maputo (EACM). Estes bens, que fazem parte do cabaz de produtos do Novo Sistema de Abastecimento (NSA), e destinado ao consumo da população.

Esta pesquisa, enquadra-se no estudo que está sendo realizado pela empresa Loui Berger International contratada pelo Governo dos Estados Unidos da América com a vista a determinar a eficiência do sistema de ajuda alimentar (milho) a Moçambique, e tem como objectivo conhecer o nível de alocação deste bens alimentares a população e seus mecanismos de comercialização das quantidades ia entreques. Para este propósito foi elaborado um questionário que serviu de base de recolha de informação junto dos retalhistas. O seu modelo consta no Anexo 1 ao presente relatório.

O questionário é composto por quatro partes. A primeira que recai sobre aspectos relacionados com a entrega do milho em grão e/ou farinha de milho aos retalhista, em particular na adequação das quantidades entreques e posição dos stocks. A segunda parte, da peso aos pontos relacionados com a sua comercialização, mais concretamente, no mecanismos de pagamentos e a possibilidade de um sistema de crédito aos retalhistas. A terceira parte continua a abordar a comercialização, so que desta feita o enfoque pretende determinar se os preços cobrem os custos. A quarta parte da importância a opinião dos comerciantes no que se refere ao método de fixação de preços e controlos que daí resultam. A intriduzir estas partes faz-se a indentificação das lojas.

Dada a natureza desta pesquisa, foi determinado um extracto (amostra) da população geral das lojas inscritas no NSA. Depois de varias melhoramentos feitos a amostra, que inicialmente havia sido determinado por uma escolha aleatoria ao total das lojas, e a realização do ensaio do questionário foi estabelecida a amostra final. Esta ficou assim composta:

1. Cinco lojas pertencentes aos bairros residenciais do Maxaquene e da Polana Lanico;
2. Igual numero de lojas localizadas na zona cimento da cidade;
3. Tambem cinco lojas da Matola e da Machava.

Realizada as entrevistas procedeu-se a montagem de uma Base de Dados que consta no Anexo 2 ao presente relatório. Paralelamente, e com vista a facilitar a leitura desta Base de Dados, procedeu-se a elaboração de um livro código. Este, consta no anexo 3 deste documento, e faz um explicação de todos os itens constantes da Base de Dados em ligação com os questionários.

Em particular, a presente síntese dos questionários faz uma leitura e análise dos resultados brutos das entrevistas chamando atenção para as médias de maior importância, como também as opiniões expressas pelos entrevistados. Fazem parte dele duas grande componentes. Por um lado, temos para além da presente introdução, uma secção de apresentação dos resultados, e termina com indicação de algumas conclusões. Por outro lado, temos os anexos que foram anteriormente explicados.

## II. COMERCIALIZAÇÃO DE MILHO EM GRÃO E FARINHA DE MILHO FORNECIDO PELA EACM AOS RETALHISTAS EM MAPUTO

A amostra contempla 17 (dezassete) lojas, sendo duas, as utilizadas nos ensaios. Da amostra, 24% são cooperativas ou seja, quatro das 17 lojas são cooperativas, sendo as restantes lojas, privadas.

### 2.1. PARTE 1

As quantidades de milho em grão e farinha de milho recebida pelas lojas são suficientes? Esta é a questão central que será abordada nesta primeira parte.

O que mais se vende em Maputo é farinha de milho pois, três lojas é que não o vendem. Das que vendem farinha de milho, três deveriam vender milho em grão. Deveriam porque têm uma quota mas, não recebem o produto.

Apesar de se vender mais farinha de milho, o nível de concentração da comercialização deste produto é inferior se comparado com o milho em grão. A média das quotas de farinha de milho é 5.27 toneladas enquanto que a do milho é 13.24 toneladas.

Pode-se considerar que as entregas destes produtos aos retalhistas estão actualizadas. Da amostra, a média dos últimos meses em que se recebeu farinha e milho em grão é Abril. Os mais recentes receberam já em Maio enquanto que os mais ultrapassados (um único caso), recebeu em Setembro de 1990.

Mesmo assim, os níveis de entrega estão a ser feitos a padrões aceitáveis. A média quantidade de farinha de milho recebido é 4.02 toneladas, a de milho em grão é 13.24 toneladas. Significa que, o nível de cobertura das quotas de farinha de milho é 100% ou seja todos estão a receber o total das suas quotas. Ainda na farinha de milho temos uma proporção entre as quantidades recebidas e as quotas igual a 65%. Há a destacar que contribuem para este índice três lojas cujas quotas tem um peso de 6% no total das quotas, e que no entanto não recebem o produto.

Todavia, este número não pode ser assumido no seu estado bruto. Deve-se ter em conta que muitos dos entrevistados não sabem as suas quotas, pelo que optou-se em considerar que as quantidades recebidas correspondem as suas quotas.

Apesar da média dos stocks apontar para 1.45 toneladas, na realidade é muito mais. Todos os meses a farinha de milho sobra, mas a GÜAM passa no fim de cada mês e faz o inventário das quantidades existentes em stock. Depois, a GÜAM dá credenciais a instituições como Centros sociais, Creches e Hospitais que vem levantar a farinha. Estamos numa situação em que todas as lojas tem stocks (cerca de 10%), mas não em seu poder para reforço da quota do mês precedente. Transparece uma

vide livro código, que consta desta anexo.

situacao em que o sistema de alocação da farinha de milho nao esta a acontecer conforme as necessidades. As instituicoes sociais tem uma necessidade superior que os consumidores em geral mas a quantidade para ele reservada e inferior. Para este caso aponta-se para a necessidade de revisao das quantidades alocadas.

A afirmacao acima nao tem repercusoes somente nesta pergunta. Os dias que a loja fica sem stock em cada mes tambem e afectado, pois ele existe ao longo de todo o mes. Base de Dados aponta cinco dias.

### 2.1.PARTE II

Esta parte roda em volta da seguinte questao: **Quais os problemas que as lojas enfrentam para pagar suas quotas?**

A quantidade do que e comprado com cartoes tambem e afectada. A media das quantidades compradas com cartao e 8,05 toneladas, mas a proporcao entre a quantidade a comprada com cartao e a recebida e 90%. Significa que na realidade este indice localiza-se ligeiramente abaixo que os 90%, pois na quantidade recebida esta incluida as sobras mensais. Para se derivar uma medida que real da quantidade comprada por cartao era necessario retirar das quantidades recibas o que e levantado no fim de cada mes pelas instituicoes sociais. Com nao se dispõe desta informacao, a medida criada, esta ligeiramente perturbada, perturbacao que nao compromete as conclusoes a tirar.

Somente uma loja e que vende a credito. E, mesmo esta nao tem nada a receber dos clientes. Portanto, a venda de farinha de milho e de milho em grão faz-se a pronto pagamento.

No supra referido unico comerciante que vende a credito juntam-se-lhe mais dois que nao efectuam seus pagamentos na EACM a pronto. O motivo pelo qual estas lojas nao fazem pagamentos a pronto e o mesmo: falta de dinheiro.

Esta-se perante uma situacao em que uma minoria vive uma crise financeira. Em consequencia, uma politica de credito as lojas pode, de momento nao e tao necessaria.

A reforcar este argumento temos o baixo indice de lojas com pagamentos em atraso. Somente 12% dos comerciantes estao em atraso com seus pagamentos, numa media de 21 dias de atraso.

### 2.1.PARTE III

Como referido na introducao, esta parte ira abordar a problematica dos preços e dos custos. Ira responder a seguinte questao: **Os preços sao suficientes para cobrir os custos?**

Da amostra em estudo 12% considera que os preços nao cobrem os custos. Estes estao localizados na zona de cimento da cidade. Os restantes consideram que o preço estabelecido para a venda destes produtos nao cobre os custos, e maximo apontado foi 300 mt/kg de farinha e 290 mt/kg de milho em grão. Constata-se que existe uma procura suficiente para entretar um mercado de preços

livres.

Da observação da distribuição das lojas por zonas geográficas, constata-se tem renda excedentária. 50% das lojas da zona de cimento, 53% das lojas dos arredores da zona de cimento e 20% das lojas de Matoia e Macnava. Portanto, a zona de cimento é mais adequada para um sistema livre de preços.

O presente relatório não faz uma análise detalhada da problemática dos custos pois, este aspecto será motivo duma abordagem separada. Para somente a uma leitura dos valores dos diferentes componentes dos custos, todavia, aponta-se para a leitura do anexo 2 - Base de Dados, onde consta a estimativa dos custos unitários (totais, médios e fixos) calculados em duas bases distintas. Numa, o cálculo efectuou-se segundo declaração feita pelos entrevistados, e noutra base, procedeu-se através do cálculo do custo por mês da loja por parte da equipa de consultoria.

Como que a reforçar o argumento da não rentabilidade desta prática comercial temos as estimativas da Renda Excedentária. Este indicador estabelece, em termos monetários, uma aproximação das receitas resultantes da venda de milho e de farinha de milho. Da amostra, temos um caso em que não tem nem excesso, nem escassez de renda, sete casos de excesso de renda e restantes dez de escassez. Salientes-se que os níveis de escassez de renda são superiores que os do excesso, daí que resulte uma média da renda excedentária negativa: -77.340,00 mt. Corresponde a uma situação em que oito lojas (47%), não perdem nem ganha.

Para dar uma imagem da constituição dos custos observe-se que existe um elevado número de lojas de carácter familiar (65%); Porém, a média dos gastos para com a família não é elevada: 95.000,00 mt. Porém, não existem assim tantas lojas particulares: 33% das lojas e que são propriedade do comerciante. A média do pagamento do aluguer é cerca de 563.000,00 mt/mês. Portanto, temos a seguinte dicotomia: Lojas de carácter familiares e Lojas Privadas. Em termos de custos, significa que 65% das lojas (as familiares) honram certos custos (ex. salários), e (33%) tem vantagem de não pagar rendas.

Em seguida adpresente os valores dos restantes itens de custos:

1.	Média de empregados por loja .....	19 (dez)
2.	Média da massa salarial mensal .....	103.180,00 mt.
3.	Média do salário médio .....	42.000,00 mt.
4.	Média do custo com electricidade .....	56.000,00 mt.
5.	Média da distância loja/ERUM .....	11,5 km.
6.	Perdas por deterioração Milho em grau .....	14%.

Vide Joseon Weiss.

Farinha de Milho ..... 4%..

Chama-se atencao para os dados que constam na Base de Dados, na parte referente aos indicadores economicos.

#### 2.1.PARTE IV

Na ultima secção dos questionarios identificou-se uma certa homogeneidade de interesse: 79% dos comerciantes preferem preços livres; 76% defendem que os livros de contabilidade devem ser obrigatorios. todos os comerciantes controlam as suas vendas de farinha de milho ou milho em grão, e tem-nas em dia. Por outro lado, a GUAM visitou a loja de todos num periodo que vai, em media, em quatro semanas.

### III. CONCLUSÕES

As conclusões que se podem tirar, e que a seguir se apresentam, não discutem a questão de sua validade. Noutros termos, aceita-se que a amostra definida é representativa das lojas inscritas na EACM tendo em consideração os objectivos da pesquisa.

No que diz respeito as quotas e sua, os níveis de sua cobertura situam-se em valores aceitáveis. No caso concreto do milho, estão a ser cumpridas na totalidade.

Ainda relacionado com as quotas, aponta-se que o sistema em vigor necessita de uma re-definição entre as lojas e os sectores sociais.

Um sistema de crédito as lojas não é tão necessário pois as lojas maioritariamente fazem seus pagamentos a pronto. As que não fazem, sendo o motivo a falta de dinheiro, não tem pagamentos em atraso; e, as que tem pagamentos atrasados, tem-no em curto período.

Os preços praticados para a venda deste produtos tornam a sua comercialização não rentável. Um sistema de preços livres poderia ultrapassar esta questão, sem contudo por-se em causa o abastecimento a população. Esta situação representa a existência de uma procura para preços livres. Contudo, as lojas da zona de cimento apresentam-se mais aptas para um possível sistema livre de determinação dos preços.

U sistema de controlo, em particular stocks, torna difícil uma possível tentativa de desvio das quotas das lojas do mercado oficial para o paralelo.

Para terminar, voltar a apontar que a análise detalhada dos custos será apresentada a parte.

152

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO

BEST AVAILABLE COPY

PREÇO DO SACS

	0.0	(247.0)	130.0	300.0	0.0	0.0	1178.4	438.0	1181.0	119.0	(809.0)	(459.5)	275.0	1588.0	1100.0	1000	1000
1. DESPESA ELETRICIDADE S. IND. FÁB.	582																
2. PRECATORIO DE JUROS RECEITA FAMILIA	952	1002															
3. PRECATORIO DA UNIDA RECEITA USAR	261.9	457.8	1405.8	0.0	0.0	0.0	737.5	451.4	1409.2	1100.0	4400.0	2415.8	4480.0	211.7	410.2	895.0	645.0
4. PRECATORIO CONTRA CREDITO E DEBITO. RECEB.	245.0	457.8	1374.0				737.5	451.4	1437.6	1074.1	4430.0	2415.8	4480.0	211.7	410.2	895.0	645.0
5. SACS UNITARIO	16.7	31.8	50.7	5.0			20.6	30.7	50.0	24.7	25.0	0.0	0.0	0.0	4.2	4.2	4.2
6. SACS FAMILIA	200	154	224				35	171	224	55	216	0	1169	164	33	179	224
7. PRECATORIO MEDIO DE VENDA (SACS)	3190.0	1482.5	1375.0	0.0	0.0	0.0	2741.2	2913.0	4015.0	275.0	1595.0	880.0	587.5	4445.0	2415.7	1045.0	1512.5
8. CUSTO ESTIMADO FIMES	275.0	652.8	849.0				415.7	343.6	1394.0	1358.5	1328.3	1558.0	1558.0	247.2	1.0	922.4	653.0
9. CUSTO PARIAVEL (CM II)	291.9	652.8	880.8	0.0	0.0	0.0	744.9	565.1	311.0	1445.0	1249.8	1838.8	3555.0	392.3	806.8	964.0	655.0
10. CUSTO UNITARIO II	30.8	135.0	1525.0	0.0	0.0	0.0	61.0	113.7	1957.9	725.0	119.8	(1391.7)	1925.0	85.6	198.3	74.0	40.0
11. DIFERENCIAL																	

11. CALCULO A PARTIR DO CUSTO ESTIMADO

	0.0	5.1	25.3	0.0	1.2	5.0	175.0	21.8	52.1	0.0	30.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
8. CUSTOS FIXOS UNITARIOS	0.0	5.1	25.3														
9. CUSTO FAMILIA	117.6	3.4	33.0				75.3	20.0	25.9	67.2	0.0	85.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
10. SACRIFICIO	40.3	0.0	5.0				102.7	0.0	22.1	0.0	37.0	63.4	6.3	22.0	157.7	5.7	46.4
11. DMS DESP. E. ELETRICIDADE	18.2	0.0	5.0				13.7	25.0	10.3	16.7	0.0	1.0	0.1	0.1	1.2	2.9	7.80
12. DMS UNID. FAMILIA	0.0	0.4	0.4				0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

BEST AVAILABLE COPY

ITEM	LOJA DE CUBA DE ENTREVISTA																RECURS
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
1 BAIRES	CENTRAL	MAIÃO	MALHANG	CENTRAL	CENTRAL	F. LANTIOF.	LANTIOF.	MALHANG	MALHANG	MALHANG	MALHANG	MALHANG	MALHANG	MALHANG	MALHANG	MALHANG	
2 LOOPERATIVA	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0,24	
3 M. GRAU																	
4 1. QUANTO FARINHA	20,0		5,0	2,0	0,8	3,0	4,0	14,6	1,0	5,8	2,8		2,5	23,0	2,8	5,5	6,72
5 2. QUANTO GRAU		0,7				12,0	16,1					5,0		20,0	10,0		10,14
6 3. QUANTO MES RECEBER FARINHA	4		4	1	1			4	4	4	5		4		5	5	4,38
7 4. QUANTO MES RECEBER GRAU		4				4	4					4		4			2,67
8 5. QUANTO RECEBER FARINHA	11,6		5,0	0,0	0,9	0,0		14,6	1,0	5,8	2,4		2,5	23,0	2,8	5,5	4,01
9 6. QUANTO RECEBER GRAU		0,7				12,8	16,1					5,0		20,0	10,0		10,14
10 7. ESTOQ. SIM. QUANTO	0,0	1,3	4,2			5,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	1,45
11 8. ESTOQ. DIFER.	0	0	0			0		0	0	0	0		0	0	0	0	5,00
12 9. CREDITO																	
13 10. BANCOS E CREDITO																	0,00
14 11. QUANTO M. RECEBER	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
15 12. QUANTO M. PAGAR	11,0	1,00	4,00	0,00	0,50	12,75	18,00	14,00	1,00	5,80	2,40		5,00	20,00	10,00	5,00	1,00
16 13. QUANTO PAGAMENTO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,80
17 14. QUANTO PAGAR																	
18 15. QUANTO PAGAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,10
19 16. QUANTO PAGAR																	1,00
20 17. QUANTO PAGAR																	
21 18. QUANTO PAGAR																	0,10
22 19. QUANTO PAGAR																	1,00
23 20. QUANTO PAGAR																	0,10
24 21. QUANTO PAGAR	200,00			500,00		200,00		300,00	200,00		500,00		275,00	250,00	200,00	500,00	10,00
25 22. QUANTO PAGAR		15	175			15	175			125	125		1,0	10	10	500,00	10,00
26 23. QUANTO PAGAR	25	0	0	05		10	0	20	1	0	4		1	1	4	5	9,00
27 24. QUANTO PAGAR	1.264,0	140,0	175,0	175,0		400,0	170,0	1.100,0	30,0	150,0	161,4	200,0	200,0	110,0	100,0	200,0	40,0
28 25. QUANTO PAGAR		0	0	0		1	1	0		0	1	0		1	1	0	0,00
29 26. QUANTO PAGAR	1.780,1	1.000,0	1.311,0	1.700,0				1.500,0		128,0		10,0	100,4		0,00	100,0	10,00
30 27. QUANTO PAGAR	211,0	50,0	19,2	15,0		60,0	26,0	2,5	200,0	25,0	60,0	30,5	30,0	60,0	10,0	50,0	0,00
31 28. QUANTO PAGAR	2.841,0	175,4	4.000,0	4.000,0		130,0	1.978,4	1.800,0	1.800,0	900,0	4.000,0	4.000,0	2.000,0	2.000,0	500,0	1.000,0	1.000,0
32 29. QUANTO PAGAR						18	15	7		7	13	13	16	20	20	10	11,50
33 30. QUANTO PAGAR		0,3		0,2		0,2	1,1	0,2									
34 31. QUANTO PAGAR	2.900,0	1.064,0	1.400,0	600,0		444,1	3.474,6	4.088,0		69,0	1.568,0			4.000,0	3.782,0	1.120,0	1.000,0
35 32. QUANTO PAGAR	64.551,0		3.500,0	3.500,0				22.000,0		2.240,0	3.000,0	4.000,0					14.151,00
36 33. QUANTO PAGAR																	
37 34. QUANTO PAGAR																	
38 35. QUANTO PAGAR	1, 2	0	4			4		5	6	7	6	4	6	4,6	4		1,00
39 36. QUANTO PAGAR	1	1	1	0		1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1,00
40 37. QUANTO PAGAR	1	1		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
41 38. QUANTO PAGAR	1	1		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
42 39. QUANTO PAGAR	1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
43 40. QUANTO PAGAR	1	5	0			2	0	2	4	1			8	0	12	8	2,00

DICADURES ECONOMICAS DAS LOJAS:

DADOS

F.V. FARINHA	250
F.V. GRAU	190
P.C. FARINHA	201
P.C. GRAU	151
10M. = KG	1000
1=GRAO/FARINHA	1,25
CUSTO TRANSP. P. 1M	410

BEST AVAILABLE COPY

## LIVRO CÓDIGO

### A. A BASE DE DADOS

A Base de Dados (BD) foi concebida de forma a apresentar quantitativamente todas as questões. Nestes termos, foi elaborado uma codificação que é explicada ao longo deste Livro Código. Também é apresentado em pormenor o significado das perguntas FORMULADAS resumidamente no Banco de Dados.

### **LOJA P/ CODIGO DE ENTREVISTA**

Refere a codificação de cada questionário ou seja de cada loja entrevistada. O registo consta na parte superior direita de cada questionário na forma C.E. (Nº), que estão arquivados por ordem crescente desta codificação na pasta deste processo. Se se pretender conhecer qual a loja 1, por exemplo, dever-se-á recorrer ao arquivo onde encontrar-se-á o questionário C.E. 1, correspondendo a Cooperativa Marien N Guabi.

### **BAIRRO**

Este é o único item da BD não apresentado qualitativamente. Apresenta-se o nome abreviado do bairro onde se localiza a loja.

### **COOPERATIVA**

Quer-se saber, se a loja entrevistada é uma cooperativa ou não. Do código, 0 significa NÃO e 1 SIM.

### **QUOTA-RARINHA e QUOTA-GRÃO**

Do Roteiro de Questionário (RQ) esta questão corresponde a pergunta 1 do grupo A, a saber, qual é a sua quota mensal da EACM de farinha de milho e do milho em grão. Os valores são medidos em toneladas.

### **ULTIMO MES QUE RECEBEU FARINHA e ULTIMO MES QUE RECEBEU GRÃO**

Corresponde a pergunta 2, grupo A do RQ. Assim, 1 corresponde a Janeiro, 2 a Fevereiro, sucessivamente, e 12 a Dezembro.

### **QUANT. RECEBIDA FARINHA e QUANT. RECEBIDA GRÃO**

Pergunta 3, grupo A do RQ, questionário do último mês recebido qual a quantidade alocada a loja de farinha de milho e de milho em grão, e medido em toneladas.

### **STOCK. SIM. QUANTO**

Pergunta 4, grupo A do RQ. Pretende-se saber se ainda tem stock (se lhe sobrou alguma mercadoria). Em caso afirmativo, qual a quantidade "stockada". Medido em toneladas.

### **DIAS SEM STOCK**

Esta corresponde a continuação da pergunta anterior, na qual pretende-se conhecer para um mês normal, os dias que a loja fica sem stock. Medido em número de dias.

### **VENDE A CREDITO**

Esta questão pertence ao grupo B de perguntas do questionário. Este grupo analisa outras possibilidades a conceder as empresas no ramo de abastecimento alimentar, como por exemplo o crédito.

BE21 VAVIYBGE COBA

152

pretendem que os preços continuem a ser fixados e administrados centralmente ou se pretendem uma via mais pelo mercado - preços livres.

Da forma como a pergunta esta feita na BD, as respostas são agrupadas em duas classes: uma do SIM, codificado 1 e outra do NÃO, codificado 0.

#### PROBLEMAS DA LOJA.

Esta pergunta incide nos principais problemas que recem sobre a loja. Após a realização das entrevistas, com o proposito de poder registar as respostas na BD, elaborou-se os seguintes codigos.

CODIGO	SIGNIFICADO
1	Quebras:
2	Suporta desnecessariamente despesas decorrentes da utilização de sacos de papel: sacos esses que não são devolvíveis e resgam-se com facilidade, não dando para usar em outros fins: Aponte-se que por saco cobra-se 500 mt.
3	Koubos:
4	Transporte:
5	Rendas são elevadas:
6	Existência de poucos produtos para comercializar: preços de venda são elevados:
7	Financiamento: transporte proprio:
8	A quota não é suficiente:
9	Os custos e impostos são elevados: A margem de lucro é muito pequena.

Chame-se atenção que estes codigos referem-se exclusivamente a esta pergunta.

Excepto a ultima, as perguntas que se seguem permitem respostas do tipo SIM e NÃO. Todas elas foram codificadas da seguinte forma: 0 NÃO e 1 SIM.

São elas a OBRIGAÇÃO DOS LIVROS DE CONTABILIDADE, CONTROLO DE VENDAS, VENDAS ESTÃO EM DIA e se GOAM VISITA LOJA.

As perguntas são suficientemente claras. Primeiro pretende se saber se o comerciante pretere que os livros de contabilidade sejam obrigatórios: segundo se ele controla as suas vendas: terceiro se as vendas estão em dia. Por ultimo, em quarto, se a GOAM tem visitado a loja.

#### ULTIMA VISITA (SEMANAS)

Mede a quantas semanas a GOAM realizou visitou a loja. Medido em numero de semanas.

#### B. DOS INDICADORES

##### RENDA EXCEDENTARIA

É igual ao movimento mensal subtraído do produto entre a

153

Em particular, nesta pergunta tratou-se de saber se a loja pratica em grande, pouca ou nenhuma medida a venda de farinha e/ou milho a credito. Na BD, apos a realizacao das entrevistas concluiu-se que e mais real perguntar se vende ou nao a credito a credito. Dai a razao de ser desta questao em termos "trad off" SIM NÃO, onde, para o caso afirmativo temos a codificacao 1 e para o negativo 0.

#### QUANT. A RECEBER

Pergunta 2 do grupo B do RQ. Esta questao so e valida caso a pergunta antecedente seja afirmativamente respondida. Medido em mil meticals, quantifica o que as lojas tem a receber das vendas a credito.

#### COMPRA COM CARTÃO

Esta pergunta nao numerada no grupo B do RQ, pretende saber quanto e comprado por cartões em farinha e/ou milho em grão do total recebido, medido em toneladas.

#### PRONTO PAGAMENTO

Responde a questao 3 do grupo B do RQ: se o comerciante realiza os pagamentos na EACM a pronto pagamento. Da BD, 0 significa NÃO e 1 SIM.

#### NÃO PORQUE

Esta pergunta e complemento da anterior e procura as explicacoes que levam o comerciante a nao efectuar os pagamentos a pronto pagamento.

Assim, e a posteriori, em relacao as entrevistas, fez-se a codificacao donde 1 significa "NÃO TEM DINHEIRO".

#### PAGTO EM ATRASOS e DIAS EM ATRASO

Perguntas 4 e 5 do grupo B do RQ. Nelas pretende-se saber se o comerciante tem pagamentos em atraso, e em caso afirmativo os dias em atraso. Na primeira codificou-se por 0 NÃO e 1 SIM. A segunda e medido em numero de Dias.

#### P. VENDA COBRE OS CUSTOS

Pretende-se em saber, se o preço de venda cobre ou nao os custos. 0 significa NÃO e 1 SIM.

#### P. V. IDEAL

A complementar a questao anterior, com esta pergunta pretende-se conhecer a opiniao dos comerciantes quanto ao preço que eles deveriam praticar para cubrir os custo. E medido em MT/KG (Metricas por Quilograma).

#### GATO MES P/FAMILIA

Pergunta 3 do grupo C do RQ, onde pretende-se saber quanto o comerciante gasta por mes para fazer face as necessidades da sua familia. Entende-se que esta pergunta so e aplicavel para os casos em que a actividade comercial tem caracter familiar. Nestes termos, foram constituídas as seguintes classes: de 0 a 30, de 30 a 50, de 50 a 100, de 100 a 150, e mais de 150 mil meticals. Na BD, os valores registados são as medias de cada classe. Na ultima classe, a media e 175 mil meticals pois tem-se como base de referencia a amplitude da ultima classe.

#### **NR. EMPREGADOS NA LOJA e SALARIOS**

Pergunta 4 e 5 do grupo C do RQ. Por um lado pergunta-se pelo numero de empregados que tem a loja, e consequentemente e medido em unidades, e por outro, a remuneracao desta mão-de-obra: esta e medida em mil meticals.

#### **LOJA E SUA**

Pretende-se conhecer o regime de propriedade dos estabelecimentos. Para os propositos do presente trabalho abriu-se duas hipoteses, a primeira em que a loja e do comerciante e a segunda em que nao e. Assim 0 significa que a loja NÃO e do comerciante e 1 que e.

#### **NÃO. PAGTO DO ALUGUER**

Tem-se em vista o montante pago pelo aluguer do imóvel. Caso a resposta a pergunta anterior seja 1 (sim), esta pergunta terá resposta 0 (zero meticals no pagamento do aluguer ou seja, não paga aluguer). Medido em mil meticias.

#### **DESPESAS C/ELECTRICIDADE**

Pergunta 7 do grupo C do RQ, na qual pretende-se saber quanto o comerciante paga pelo consumo de energia electrica. Medido em mil meticais.

#### **GASTO NA COMPRA DE MERCADORIA**

Representa as despesas directas resultantes da compra do milho e/ou farinha de milho na EACM. Medido em mil meticais.

#### **DISTANCIA LOJA/EACM**

Pergunta 9, grupo C do RQ. Mede, em quilometros (km), a distância entre a loja e a EACM. Desta forma pretende-se quantificar os custos de transporte da mercadoria. Assim, o quilometro (km) custa 410 mt.

#### **PERCAS POR DETERIORAÇÃO**

Nesta questão tem-se em vista a quantificação das quebras observadas na quantidade recebida de milho e/ou farinha. Medido em toneladas.

#### **MOVIMENTO GRÃO-MILHO P/MES**

Pergunta 11 do grupo C do RQ. Aqui pretende-se saber quanto movimenta o comerciante pela venda exclusiva do milho e/ou farinha. Medido em mil meticias.

#### **MUVIMENTO TOTAL P/MES**

Esta pergunta e analogá a anterior, divergindo somente no seguinte: enquanto a pergunta anterior refere exclusivamente ao movimento do milho e/ou farinha, esta questão e mais abrangente: engloba movimento total da loja.

#### **PREÇOS FIXOS**

Com esta pergunta inicia-se o ultimo grupo de perguntas deste questionario: um grupo que incide sobre a comercializacao destes produtos em particular no que se refere aos preços e controlos daí resultantes.

Em particular esta questão pretende colher a opinião dos comerciantes quanto ao sistema de fixação dos preços: se eles

quantidade recebida e o preço de venda tanto da farinha como do trigo.

#### PROPORCAO QUANTIDADE RECEDIDA DE MILHO E DE FARINHA

Mede o grau de cobertura das quotas de milho e de farinha das diferentes idias.

#### CUSTO UNITARIO

Da o custo total por unidade do produto recebido. Compoe-se de duas parcelas: a do custo fixo unitario e custo variavel unitario.

U custo variavel unitario e o quosciente da soma entre o custo de transporte (a distancia multiplicado pelo custo por quilometro) o custo das quebras (quantidade perdida valorizado ao preço do custo) mais as compras pelas quantidades recebidas de milho ou de farinha conforme o caso.

U custo fixo unitario e o produto entre: o quosciente do movimento de milho e de farinha pelo movimento total; o inverso das quantidades recebidas de milho ou de farinha; a soma do gasto do comerciante com a familia, salarios, aluguer do imovel e despesas com electricidade.

#### SALARIO MEDIO

E o quosciente do salario total pelo numero de trabalhadores.

#### PREÇO MEDIO DE VENDA EM TERMOS DE MILHO

E o quosciente entre as seguintes parcelas: primeiro o movimento mensal de milho e de farinha; segundo a soma da quantidade recedida de farinha multiplicado pelo coeficiente 1.25 que representa o factor de correção entre o milho e a farinha. Com este coeficiente converte-se a farinha de milho para unidades de milho em grão. E medido em meticals por quilograma.

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

A Base de Dados montada foi preparada de forma a poder fornecer na maior medida possivel dados sob forma numerica. Todavia, houve um unico caso, onde os dados tiveram que continuar sob forma alfabetica.

Na interpretacao da BD e de notar que nas variaveis numericas por exemplo quotas, usa-se zero quando de tacto esta e a resposta. Quando o entrevistado nao sabe ou nao responde ou ainda quando a resposta nao e applicavel, deixa-se em branco. Em particular para as quotas, registou-se as quantidades recebidas como sendo a quota atribuida, caso o comerciante desconhece-se a sua quota.

Quando nao se tem a o valor da quota, registou-se como sendo esta as quantidades recebidas.

ANEXO 1

ROTEIRO DE QUESTIONARIO

Bairro: \_\_\_\_\_ Distrito: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_ Endereço: \_\_\_\_\_  
Data: \_\_\_\_\_ Entrevistador: \_\_\_\_\_

A. ESTÁ EM CURSO UM ESTUDO PELO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA PARA MAIS APOIO A MOÇAMBIQUE, ATRAVÉS DA ENTREGA DIRECTA DE MILHO ÀS LOJAS DOS BAIRROS.

1. Qual é a sua quota mensal da EACM de farinha de milho? \_\_\_\_\_  
de milho em grão? \_\_\_\_\_
2. Qual foi o último mês em que recebeu farinha/milho? \_\_\_\_\_  
Recebeu toda a sua quota? Sim (VA A QUESTÃO 4)  
Não (VA A QUESTÃO 3)
3. Quanto recebeu da EACM de farinha? \_\_\_\_\_  
de milho? \_\_\_\_\_
4. Ainda tem em estoque (lhe sobrou)? Sim. Quanto? \_\_\_\_\_  
Não. Num mês normal, quantos dias fica sem estoque? \_\_\_\_\_

B. OUTRA POSSIBILIDADE SERIA CREDITO PARA EMPRESAS NO RAMO DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR?

1. O Sr. vende milho e farinha a credito?  
Muito? \_\_\_\_\_ Pouco? \_\_\_\_\_ Nenhum? \_\_\_\_\_
2. Quanto tem por receber dos seus fregueses? \_\_\_\_\_

Outros estudos mostram que algumas pessoas não têm dinheiro para comprar tudo que o seu cartão permite. Mais ou menos quanto é o total que os fregueses compram por mês com cartões de abastecimento?

De farinha? \_\_\_\_\_  
De milho? \_\_\_\_\_

3. Como o Sr. realiza seus pagamentos a EACM? A pronto pagamento? \_\_\_\_\_ Se não, porque? \_\_\_\_\_  
(SE SIM, COLOCAR O DIAS) Então, em quantos dias? \_\_\_\_\_
4. Esta em atraso com seus pagamentos? \_\_\_\_\_
5. Se sim, porque? \_\_\_\_\_ Quantos dias de atraso? \_\_\_\_\_

C. É PROVÁVEL QUE A DIFERENÇA ENTRE O CUSTO DE COMPRA DOS PRODUTOS À GOAM E A VENDA AO PÚBLICA NÃO SEJA SUFICIENTE PARA COBRIR OS CUSTOS.

1. O preço de venda é suficiente para cobrir seus custos? \_\_\_\_\_

158

2. Se nao, quanto deveria ser o preço de venda? \_\_\_\_\_
3. Quanto gasta por mes para as necessidades da sua familia? \_\_\_\_\_  
 0-30  60-100   
 100-150   
 150-200
4. Quantos empregados tem a loja? \_\_\_\_\_  
 30-60
5. Quanto gasta de salarios? \_\_\_\_\_
6. A loja e sua? \_\_\_ Se nao, paga aluguer? \_\_\_ Quanto? \_\_\_\_\_
7. Quanto paga de electricidade? \_\_\_\_\_
8. Quanto gasta por mes na compra da mercadoria? \_\_\_\_\_
9. Qual a distancia da loja ao armazem da EACM? \_\_\_\_\_
10. Quais sao as percas por deterioracao, etc.?
- Qual a importancia da farinha no total dos negocios da loja?
11. Qual seu movimento mensal de farinha e milho? \_\_\_\_\_ Mt
12. Qual seu movimento mensal total? \_\_\_\_\_ Mt

**D. SERIA POSSIVEL LIBERTAR OS PREÇOS DE MILHO E OS CONTROLES CORRESPONDENTES**

1. Prefere que os preços continuem a ser fixados pelo governo ou que sejam livres de acordo com o mercado?  
 Fixados \_\_\_\_\_  
 Livres \_\_\_\_\_
2. Quais sao os problemas mais importantes da loja?  
 \_\_\_\_\_

3. Prefere que os livros de contabilidade sejam obrigatórios?  
 Sim \_\_\_\_\_  
 Nao \_\_\_\_\_
4. O Sr mantem controlos das suas vendas de milho?  
 Sim \_\_\_\_\_  
 Nao \_\_\_\_\_
5. Esta em dia? \_\_\_\_\_  
 Sim \_\_\_\_\_
6. A GUAM ja visitou a loja? \_\_\_\_\_
7. Ha quantas semanas foi a ultima visita? \_\_\_\_\_
8. OBSERVAÇÕES DO ENTREVISTADOR
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

---

---

ANEXO E

TABELA DETALHADA DA DISTRIBUIÇÃO DA FARINHA

---

---

MINISTRY OF COMMERCE DISTRIBUTION PLAN MAPUTO CITY  
 1990 AND FIRST QUARTER 1991 (MAIZE)  
 MAIZE FLOUR FROM CIM TO:

DESTINATION	1ST QUARTER '90		2ND QUARTER '90		3RD QUARTER '90		4TH QUARTER '90		1990		1ST QUARTER '91	
	QTY.	QTY.	QTY.	QTY.	QTY.	QTY.	QTY.	QTY.	TOTAL	TOTAL	QTY.	QTY.
	PLANNED	DELIVERED	PLANNED	DELIVERED	PLANNED	DELIVERED	PLANNED	DELIVERED	PLANNED	DELIVERED	PLANNED	DELIVERED
1. MAPUTO CITY	4976.00	2773.40	5230.00	2527.00	5573.00	3957.70	5200.00	2131.50	20979.00	11389.60	5004.55	789.50
EACH												
MIN OF INTERIOR	183.00	202.20	183.00	219.30	183.00	218.05	183.00	291.55	732.00	931.10	180.50	248.30
SOAM	694.50	775.36	657.10	536.25	799.80	527.38	591.45	271.25	2742.85	2210.24	413.60	236.45
SOCIAL CENTRES	79.02	79.02	139.69	139.69	234.72	234.72	726.08	255.08	1179.51	1179.51	489.29	489.29
XIGALO/CIM	199.86	199.86	186.30	186.30	185.85	185.85	631.40	225.10	1203.41	1211.11	573.81	573.81
OTHERS	2162.00	2067.40	1821.00	1771.50	1977.95	2339.75	2002.25	1112.75	7963.20	8311.40	2023.55	1580.15
SUBTOTAL	8294.38	6097.24	8217.09	5380.04	8954.32	7463.45	9334.18	2232.23	34799.97	25232.96	8685.30	3917.50
2. MAPUTO PROV	340.50	297.39	314.50	352.70	262.50	289.26	290.20	311.35	1207.70	1250.70	327.00	302.60
3. ZIMBABWE PROV	179.00	149.70	60.80	50.80	18.00	18.00	750.00	119.50	1007.80	437.00	889.00	490.00
4. GAZA PROV	57.00	57.00	43.50	43.51	36.50	36.50	385.50	105.50	522.50	522.51	608.25	571.25
TOTAL	8870.88	6601.33	8635.89	5837.05	9271.32	7907.21	10759.88	2177.58	37537.97	27443.17	10509.55	5281.35

---

---

ANEXO F  
BIBLIOGRAFIA

---

---

## BIBLIOGRAPHY

Ministério de Comércio, Preços de Arroz e de Trigo, Maputo, Moçambique, Março 1991.

USAID, Mission to Mozambique, Enhancing the Effectiveness of Counterpart Funds in Mozambique, Draft Concept Paper, Maputo, Mozambique, February 1990.

USAID, Counterpart Funds in Mozambique, Concept Paper, Washington, USA, June, 1990.

World Bank, Mozambique Food Security Study, Agriculture Division Southern Africa Department, October 12, 1989.

Mozambique Restoring Rural Production and Trade, Southern Africa Department, Country Operations Division, October 23, 1990.

World Bank, Mozambique Agricultural Sector Survey, Agriculture Division Southern Africa Department, May 12, 1988.

Estudo do Mercado de Farinha de Milho, Farinha de Trigo, Pao, Massas e Raçao, Sociedade Austral de Desenvolvimento, SARL, Maputo, Moçambique, Outubro, 1990.

USAID, Experience with Auctions of Food Aid Commodities in Africa, Volume 1: Summary of Field Experience and Guidelines for Auction Design, Final Report, submitted by Nathan Associates Inc. Economic and Management Consultants, March 12, 1990.

USAID, Mission to Mozambique, Mozambique Maize Marketing System Appraisal, Maputo, Mozambique, May, 1990.

Canadian International Development Agency, Mozambique Food Price Study, Ottawa, Canada, January, 1991.

Canadian International Development Agency, Mozambique Food Price Study, Ottawa, Canada, April, 1991.

USAID, Bureau for Food for Peace and Voluntary Assistance, The Development Impact of U.S. Program Food Assistance: Evidence from the AID, Evaluation Literature, Washington, USA, August, 1989.

MOA/MSU/UA Research Team, A Pilot Agricultural Market Information and Analysis System in Mozambique: Concepts and Methods, Maputo, Mozambique, February 27, 1991.

Analysis of Consumer Food Prices in Maputo, Beira, Nampula and Quelimane, Draft Report, Michele McNatt, November, 1990.

USAID, Briefing Papers Consultative Group for Mozambique, Mozambique, December 10-12, 1990.

Commission of the European Communities, Discussion Paper on Counterpart Funds, Brussels, October 18, 1990.

Ministério de Comércio, AGRICOM, E.E., Estudo da Política de Investimento da Rede de Armazenagem, Relatório Final, Volume 1, Lisboa, Portugal, Junho, 1990.

Relatório do Estudo da Viabilidade da Actividade da Pequena Indústria Moageira, Maputo, Moçambique, Fevereiro, 1991.

USAID, Evaluation of OFDA Grants to Care, submitted by Louis Berger International, Maputo, Mozambique, June 6, 1988.

Cornell University, Food and Nutrition Policy Program, Maize Stamps and Market Liberalization in Mozambique: New Ideas for Urban Food Security, Washington, DC, USA, October, 1990.

Information on the Food and Nutritional Situation in Mozambique, Three monthly Bulletin, RPM, MISAU - DNS, Nr. 13, September, 1990.

Informação da Situação Alimentar e Nutricional, Boletim Trimestral, RPM, MISAU -DNS, Nr. 14, Dezembro, 1990.

Information on the Food and Nutritional Situation in Mozambique, Three monthly Bulletin, RPM, MISAU - DNS, Nr. 15, March, 1991.

Dieta Básica para uma Família de 5 Pessoas, RPM, MISAU - DNS.

Comissao Executiva Nacional de Emergencia, Sub-Comité Alimentar, Acta Nr. 19/CENE/SCA/91, Maputo, Moçambique, 15 de Maio de 1991.

Chegada de Cereais, Departamento de Segurança Alimentar, Ministério do Comercio, RPM, Maputo, Moçambique, 17 de Maio 1991.

Previsao de Chegada de Cereais Feijao e Oleos, RPM, Ministério da Cooperacao, Maputo, Moçambique, 16 de Maio, 1991.

The Development of a Food Security Information System for Mozambique, Mozambique,

USAID, Private Sector Support Program, Paad Amendment, Mozambique, July, 1990.

USAID/Mozambique FY 1990 Section 206/416 Evaluation, Mozambique, November 18, 1990.

USAID, Country Program Strategic Plan FY 1990 - 1992, Washington, March, 1990.

Toward the Effective and Efficient Utilization of Counterpart Funds in Mozambique, Report prepared for the Meeting of the Consultative Group for Mozambique, Paris, Maputo, Mozambique, November, 1990.

UNIDO, Mozambique Milling Industry, A Diagnostic Study for the Rehabilitation of Mill Plants, Parti-General Report, Vienna, January 17, 1991.

World Bank, Progress Report on the Food Security Action Plan, Background paper for the Discussion at the Consultative Group Meeting, Mozambique, November 13, 1990.