

Resultados de Pesquisa do Departamento de Políticas
MINAG – Direcção de Economia
Tel: 21-46 00131 Fax: 21 46 01 45 / 21 46 02 96

***SOBRE O PAPEL DO GOVERNO NO MERCADO DE ALIMENTOS BÁSICOS: PANORAMA
BASEADO EM PESQUISA RECENTE E IMPLICAÇÕES PARA MOÇAMBIQUE***

Emílio Tostão e David Tschirley

Este *flash* faz uma revisão dos resultados de investigação aplicada sobre o papel do governo nos mercados de alimentos básicos na África Oriental e Austral. A finalidade do resumo é esboçar lições para Moçambique numa altura em que o país deve decidir como usar os silos de armazenamento de cereais que tem vindo a construir desde 2009. Os autores sugerem que:

- Moçambique está numa posição extraordinariamente forte para tirar proveitos da actividade do sector privado para estabilizar os preços no tempo e no espaço;
- Investimentos adicionais na infra-estrutura rodoviária e ferroviária, nos incentivos e em instituições, ajudariam a reduzir os custos de transacção e permitiriam maior acção do sector privado para estabilizar ainda mais os preços;
- Para os momentos de crise, em que Moçambique tem que depender das importações no mercado mundial para além do normal, pode-se manter uma reserva financeira para conseguir uma estabilização adicional de preços de forma mais eficiente em termos de custos;
- Se o governo optar por manter uma reserva alimentar física, então ele deve observar algumas condições necessárias (enumerados no resumo) para o funcionamento da reserva de uma maneira que melhora o desempenho do mercado.

INTRODUÇÃO: A crise mundial de preços dos alimentos de 2007 e 2008, despertou ainda mais a atenção mundial em torno das questões da disponibilidade de alimentos básicos, e os níveis e a estabilidade dos preços dos mesmos. Os doadores que até 2006 haviam reduzido o apoio à agricultura para 4% da ajuda ao desenvolvimento, contra 20% em 1980, começaram a reverter o curso programando mais fundos para a agricultura e segurança alimentar. Face ao espectro de picos preços e os custos humanos e políticos a eles associados, a maior parte dos governos da África Oriental e Austral (AOA) reagiu fechando as fronteiras e, em alguns casos, regulou fortemente o comércio interno: a Zâmbia, o Malawi e a Tanzânia baniram a exportação de milho em algum momento durante este período, o Malawi tentou banir todo o comércio privado, e tanto o Malawi como a Zâmbia aumentaram drasticamente as compras de milho através das suas empresas para-estatais de comercialização.

Ao contrário de seus vizinhos, o governo de Moçambique não se envolveu em quase nenhuma intervenção directa nos seus mercados de milho desde a década de 1980. A AGRICOM foi extinta durante a década de 1990, e Instituto de Cereais tinha apenas uma curta presença no mercado no final da década de 90. As fronteiras têm permanecido abertas para as importações regulares de milho para o sul, e para as exportações periódicas de milho para o Malawi a partir do norte. No entanto, líderes de Moçambique não escaparam ao desconforto geral provocada pela crise internacional dos preços dos alimentos. Uma resposta do governo foi o projecto para a construção de silos para armazenamento de cereais básicos. Esta é a primeira vez em mais de uma década que o governo Moçambicano contemplou activamente intervir nos mercados de produtos alimentares.

O plano é construir silos com a capacidade de 143.000 toneladas até 2011 (Governo de Moçambique, 2008. P. 91). Como parte deste plano, terminou em Janeiro de 2009 a construção de seis novos silos a com a capacidade combinada de 50.000 toneladas na província de Tete (Portal do Governo de Moçambique, 2009). Os objectivos específicos de construção de silos não são claros, mas fazem parte de um plano de comercialização ampla que visa "... permitir a absorção dos excedente agrícolas e sua colocação no mercado ..." para, entre outras coisas, "... atenuar o impacto dos choques externos sobre os preços domésticos." (PAPA, 2008, p. 80).

As decisões relativas à utilização destes silos estão no epicentro da política de segurança alimentar e comercialização agrícola em Moçambique. Enquanto o país avança nesta nova frente de acção, existe a oportunidade de aprender das lições da vasta gama de investigação aplicada que tem sido efectuada sobre este tema. Nas partes subsequentes deste resumo, primeiro destacamos os resultados da pesquisa aplicada sobre as características fundamentais dos mercados de cereais básicos da África Oriental e Austral (AOA). A seguir faz-se uma revisão sobre o que foi aprendido acerca da maneira como os governos se envolveram nestes mercados, e os efeitos que essas abordagens tiveram sobre o comportamento dos preços e desempenho do mercado; abordamos directamente a questão do armazenamento pelo sector público, mas não nos limitamos a esse tópico. O resumo termina com sugestões sobre o caminho a seguir em Moçambique.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DOS MERCADOS DOS ALIMENTOS BÁSICO NA ÁFRICA ORIENTAL E AUSTRAL: Os mercados de alimentos básicos da região apresentam características em comum. Primeiro, porque a produção é de sequeiro, a variabilidade da produção de um ano para outro é alta. A média da variação inter-anual da produção é de cerca de 20% em toda a região, com variações frequentes de 50% ou mais (Tschirley et al, 2006). Em segundo lugar, esses mercados são "pequenos", o que significa que apenas uma pequena parte - bem menos da metade - da produção é comercializada nesses mercados num determinado ano. Uma característica fundamental dos mercados pequenos é apresentar variações inter-anual de volumes comercializados que tendem a ser

substancialmente maiores que as variações da produção. Em terceiro lugar, a procura de milho é "inelástica," isto é, a procura não muda substancialmente quando muda o preço. Isto é especialmente verdade a sul e nas zonas interiores da região (Zimbabwe, sul do Malawi, todo território da Zâmbia excepto o norte, e na parte do território do Moçambicano a sul do rio Zambezi), onde a percentagem de milho na dieta dos consumidores é em torno de 40% (Tschirley e Jayne 2010).

Esses mercados também são mal financiados. A maioria dos pequenos agricultores que os abastecem têm quase nenhum acesso ao financiamento sazonal, e porque eles têm necessidades de dinheiro na altura da colheita a tendência é vender a sua produção em torno desse período com muito pouco ou nenhum armazenamento para a época de fome. Esta tendência é exacerbada pela falta de infra-estrutura de armazenagem moderna que garanta a manutenção da qualidade da produção armazenada. O funcionamento de sistemas de depósitos privados (*warehouse receipt systems*) resolveria tanto o problema da falta de crédito como o da falta de infra-estrutura de armazenamento, mas estes sistemas ou não existem ou são muito subdesenvolvidos (Coulter 2010).

Estas características – variabilidade da produção, variabilidade ainda maior de volumes comercializados, a procura inelástica, e falta de financiamento e infra-estrutura para armazenamento – resultam numa variabilidade sazonal e inter-anual muito elevada. Por exemplo, nas áreas de produção de milho da Zâmbia, a média das mudanças inter-anuais de preços reais do milho variam de 28% para quase 50%, dependendo do mercado; a média dos aumentos sazonais de preços é de 60% a 100%. No norte e centro de Moçambique, a média dos aumentos sazonais de preços é de 70% -80%, mas durante pelo menos dois dos últimos 10 anos, a mudança sazonal foi negativa. As variações inter-anuais ultrapassam os 20% em mais de metade do tempo. Estes números reflectem o elevado risco enfrentado por todos os participantes no mercado.

Esta variabilidade de preços é importante por três razões, no mínimo. Primeiro, a maioria dos consumidores urbanos são pobres e gastam uma proporção significativa da sua renda monetária em

alimentos básicos; os aumentos de preços sazonais podem ter um impacto severo na sua capacidade de manter um consumo adequado. Em segundo lugar, a maioria dos agricultores não se beneficiam dos preços elevados nesses mercados devido a uma série de razões: normalmente apenas 20% a 30% dos agricultores vende milho, mas a maioria fá-lo logo após a colheita quando os preços são baixos; outros 20% a 30% de agricultores nem vendem nem compram, e por isso não são afectados por estes preços; e 40% a 50% são compradores líquidos, que compram mais do que vendem (e na maioria das vezes não vendem nada) e, portanto, são prejudicados pela subida dos preços.

Em terceiro lugar, a variabilidade de preços é importante devido a questões de longo prazo. Como Poulton et al. (2006) notam, a instabilidade de preços desencoraja o investimento na produção de alimentos básicos pelas famílias “excedentárias” que possuem recursos e conhecimento (*know-how*) para produzir muito mais; incentiva as famílias “deficitárias” a alocarem os seus recursos escassos para produção de alimentos básicos para garantir a sua segurança alimentar, limitando a diversificação da produção e o aumento da renda que dela advém; e limita o investimento fora da exploração agrícola em serviços como fornecimento de insumos, a provisão de crédito, armazenamento e processamento. Observa-se, portanto, um círculo vicioso no qual a variabilidade dos preços reforça os comportamentos que levam à instabilidade de preços.

Estes problemas nos mercados domésticos assumem agora uma importância ainda maior dada a possibilidade de os mercados internacionais de alimentos serem agora mais instáveis. Por isso, é fácil compreender as razões que levam os governos da região a abordar a instabilidade nos seus próprios mercados e, talvez até proteger esses mesmos mercados dos movimentos dos preços nos mercados internacionais. Na parte restante deste trabalho, perguntamos o que diz a pesquisa empírica sobre os resultados de anteriores tentativas dos governos para conseguir isso.

PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES: A nossa leitura da pesquisa aplicada na região destaca seis principais conclusões:

O contexto de cada país é relevante: A magnitude e as consequências do risco e da instabilidade dos preços dos alimentos básicos diferem por país, e por vezes por região dentro do mesmo país (Byerlee, Jayne, e Myers, 2006) e são influenciados por (a) condições agro-ecológicas e sócio-económicas, (b) défice crescente de milho na região, (c) maior diversificação nos padrões de consumo de alimentos, (d) decréscimo na proporção de agregados familiares com excedentes de milho, (e) coordenação deficiente entre governo e os operadores privados (Jayne, Zulu e Nijhoff, 2006), (f) baixa provisão de bens públicos (Jayne, Chapoto e Govereh, 2008), e (g) política (Tschirley e Jayne, 2010; Jayne, Chapoto e Govereh, 2008). Contudo, independentemente da sua causa, o risco de instabilidade dos preços trás consigo custos humanos significativos (Byerlee, Jayne, e Myers, 2006; Tschirley e Jayne, 2010). Os governos precisam de compreender o contexto específico do seu próprio país para desenhar políticas agrárias eficientes

Os governos continuaram a envolver-se nos mercados, mesmo depois do início da liberalização no início dos anos 1990: A maioria dos mercados de alimentos da AOA foram significativamente liberalizados, mas isso não significou a ausência de acção directa do governo nos mercados de alimentos. Pelo contrário, os governos da AOA intervieram repetidamente nos mercados de alimentos, mesmo antes da crise de 2007/08. As acções dos governos durante as recentes subidas de preços são apenas o agravamento das tendências anteriores, e não uma mudança brusca de política.

O envolvimento do governo tem sido principalmente por meio de empresas para-estatais de comercialização, controle discricionário da política comercial, e subsídio aos fertilizantes: O Malawi, a Zâmbia, e o Quênia têm usado todos os instrumentos acima mencionados. O Malawi executou essas políticas através da sua Agência Nacional de Reserva Alimentar e ADMARC, através do seu famoso programa de fertilizantes conhecido por "starter packs," e ainda através do controlo global das importações e exportações de milho. A Zâmbia aumentou drasticamente as compras de milho através da sua Agência de Reserva Alimentar nos últimos anos; o controle do comércio é menor que no Malawi, mas não deixa de ser importante que os operadores privados tenham de tomar as suas

decisões tendo em conta as decisões da agência. O Quênia tem usado a sua *National Cereals and Produce Marketing Board* para comprar e exportar milho, e sofreu um “escândalo de milho” de grandes proporções devido a influência política e especulação em 2008/09. De entre esses países, Malawi é o único que tem tentado controlar o comércio retalhista de milho através do seu sistema de lojas retalhistas (ADMARC), e tentou proibir todo o comércio privado de milho em 2008.

As despesas governamentais nesses programas tem limitado a investimento nos bens públicos que conduzem ao crescimento no longo prazo e a redução da pobreza: Nas últimas quatro campanhas agrícolas (2005/06 a 2008/2009), o Malawi gastou cerca de US \$500 milhões para subsidiar fertilizantes e sementes para os agricultores pobres (Dorward e Chirwa, 2009). Tembo et al (2009) mostram que os subsídios em fertilizantes e as operações para-estatais de compra de milho na Zâmbia consumiram em conjunto entre 50% a 70% do total do orçamento alocado a agricultura entre 2003 e 2009; entre 2000 e 2008 o investimento agrícola e a pesquisa na agricultura correspondiam, em média, a menos de 7% do orçamento (Govereh et al, 2009). Como resultado parcial da alocação orçamental a favor do que pode-se chamar bens privados (coisas como milho e fertilizantes que podem ser comprados em mercados privados), o investimento na provisão de bens públicos como as estradas, serviços de extensão e pesquisa agrícola tem sido limitado. Contudo, o aumento da produtividade e rápida redução da pobreza depende principalmente dos investimentos na provisão desses bens públicos.

O efeito dessas acções governamentais no mercado doméstico pode ter aumentado a instabilidade ao invés de diminuí-la: Na Zâmbia e Malawi, a gestão das importações pelo governo contribuiu para elevar os preços acima da paridade de importação várias vezes durante a última década (Tschirley e Jayne, 2010). A má gestão da reserva de cereais do Malawi em 2001 originou aumentos enormes de preços durante a época da comercialização de 2001/02 (Devereaux, 2002). A razão fundamental deste resultado é a incapacidade do governo se comprometer a seguir um sistema baseado em regras, e uma política menos discricionária, mesmo que esse compromisso permitisse que o governo se

envolvesse directamente no mercado durante os períodos de escassez e alta de preços. Como resultado, o comportamento *imprevisível* do governo acaba criando um risco elevado para os operadores privados, reduzindo os seus incentivos para fazer comércio e armazenagem que poderiam satisfazer uma grande parte dos objectivos de segurança alimentar pretendidos pelos governos (NEPAD, 2004; ver também abaixo). No final de tudo, tanto os produtores como os consumidores perdem. Os pequenos agricultores são penalizados quando produzem excedentes pela queda dos preços e falta de mercado, o que reduz o seu incentivo para produzir. Os consumidores também têm enfrentado uma maior instabilidade nos mercados de cereais relacionada com a quantidade física disponível e o preço. Portanto, na maioria dos casos, a experiência com as reservas estratégicas de cereais - e a política comercial *ad hoc* que as acompanham - tem sido até agora insatisfatória nesta parte de África (NEPAD, 2004).

No entanto, os governos não podem, de forma credível, ausentar-se completamente destes mercados, por duas razões: Primeiro, a bem conhecida fraqueza dos mercados de alimentos na AOA significa que, pelo menos para um futuro a médio prazo, o nível de variabilidade sazonal e inter-anual de dos preços que iria prevalecer num regime de actividade exclusivamente privada iria provavelmente ultrapassar o que é politicamente aceitável. Em segundo lugar, a importância política com que se revestem esses mercados significa que os governos, especialmente os governos eleitos democraticamente, têm que ser vistos como que "a fazer algo" (Poulton et al., 2006) para fazer funcionar melhor os mercados.

Portanto, a pergunta relevante não é como acabar com o envolvimento do governo nos mercados de alimentos, mas sim a forma de estruturar esse envolvimento por forma que tenha efeitos positivos sobre o desenvolvimento do mercado a longo prazo. Voltamos a esta questão na próxima secção, com enfoque para Moçambique, e nas sobre as lições positivas que emergem do corpo de pesquisa recente.

IMPLICAÇÕES PARA MOÇAMBIQUE:

Moçambique está numa posição extraordinariamente forte para tirar proveitos da actividade do sector privado para estabilizar os preços no tempo e no espaço: O país possui

grandes portos e corredores de transporte no norte, centro e sul. A recente construção da ponte ligando a região excedentária do norte do país com o centro do país irá reduzir os custos de transporte e dar ainda mais vigor ao sector privado; este sector activo já faz a ligação entre as regiões excedentárias do norte, com o centro de Moçambique, o Malawi e a Zâmbia, e também liga a região deficitária do sul com a zona central Moçambique e com a África do Sul.

Investimentos adicionais na infra-estrutura rodoviária e ferroviária, nos incentivos e em instituições, ajudariam a reduzir os custos de transação e permitiriam a acção do sector privado para estabilizar ainda mais os preços: O desenvolvimento do mercado no longo prazo para criar um ambiente mais estável para os produtores, comerciantes e sociedade em geral, deve estar no topo da agenda do governo, ao invés da "remediação" no curto prazo em resposta ao risco de preço e instabilidade. Byerlee, Jayne, e Myers (2006) sugerem que os mecanismos de gestão de risco como sistemas de depósito (*warehouse receipt systems*), que são baseados no mercado e com gestão privada, podem melhorar a competitividade porque (a) proporcionam um melhor acesso aos mercados de crédito formal através de empréstimos colaterais verificáveis e com garantias, (b) facilitam a o armazenamento privado e gestão sazonal de risco de preços, e (c) tornam a comercialização de alimentos mais eficiente por funcionarem como câmaras de liquidação (*clearinghouse*) que reconhecem os direitos de propriedade sobre os alimentos armazenados e garantem o cumprimento dos contratos.

No entanto, o surgimento de tais mecanismos de mercado com grande potencial para reduzir o risco de instabilidade dos preços requer um investimento para criar um "ambiente favorável" sob forma de infra-estrutura básica e instituições.

Estabilização adicional, para aqueles momentos em que Moçambique tem que depender das importações no mercado mundial além do normal, poderia ser conseguida de forma eficiente usando uma reserva financeira: A experiência no Malawi mostra claramente que o uso de reservas alimentares é um negócio caro que pode agravar as crises alimentares ao invés da estabilização pretendida (Byerlee, Jayne, e Myers, 2006; NEPAD 2004). Para países como

Moçambique, que possui grandes portos e corredores de transporte, a melhor opção para a estabilização de preços durante a crise alimentar é uma reserva financeira (Poulton et al., 2006). A reserva financeira é um fundo usado para importar alimentos apenas em caso de emergências. Este fundo pode assumir a forma de compromisso para mobilizar fundos depois de um conjunto de critérios bem especificados tiverem sido alcançados, ou pode assumir a forma de uma conta em moeda estrangeira com uma instituição financeira credenciada (NEPAD, 2004).

Se o governo optar em criar uma reserva alimentar física, então as condições para operar a reserva de uma forma que melhora o desempenho do mercado são: (a) autonomia semelhante a de um Banco Central, com objectivos claros e bem definidos e independência dos políticos, (b) gestão altamente profissional, com um bom sistema de informação e capacidade analítica forte, (c) flexibilidade para combinar a gestão de uma reserva alimentar física com uma reserva financeira que minimiza os custos a um nível aceitável de risco, e (d) regras de intervenção no mercado claras e abertas para garantir a transparência nas suas intervenções (Byerlee, Jayne, e Myers, 2006; NEPAD 2004).

REFERÊNCIAS

- Boussard, J.M., F. Gérard, and M.G. Piketty. 2004. "May the Pro-poor Impacts of Trade Liberalization Vanish Because of Imperfect Information?" *Agricultural Economics* 31:297-305.
- Byerlee, D., R. Myers, and T. Jayne. 2006. "Managing Food Price Risks and Instability in a Liberalizing Market Environment: Overview and Policy Options." *Food Policy* 31:275-287.
- Coulter, J. (2010). "Review of Warehouse Receipt System and Inventory Credit Initiatives in Eastern & Southern Africa". A working document for comment commissioned by UNCTAD, under the All ACP Agricultural Commodities Programme (AAACP).
- Devereux, S. (2002). "State of disaster: Causes, consequences & policy lessons from Malawi". An ActionAid Report Commissioned by ActionAid Malawi, June 2002.
- Dorward, A. and E. Chirwa (2009). "The Agricultural Input Subsidy Programme 2005 to 2008: Achievements and Challenges".
- Govere, Jones, E. Malawo, T. Lungu, T.S. Jayne, K. Chinyama and P. Chilonda (2007).

- “Trends and spatial distribution of public agricultural spending in Zambia: implications for agricultural productivity growth”. Food Security Research Project. Working Paper 36. Lusaka. Government of Mozambique. 2008. Plano de produção para Produção de Alimentos. Documento Aprovado na XV Sessão Ordinária do Conselho de Ministros, Julho de 2008. Maputo, Mozambique.
- Jayne, T.S., B. Zulu, and J.J. Nijhoff. 2006. “Stabilizing Food Markets in Eastern and Southern Africa.” *Food Policy*, 31 (4):328-341.
- Jayne, T.S., A. Chapoto, and J. Govereh. 2008. Grain Marketing Policy at the Crossroads: Challenges for Eastern and Southern Africa. Paper prepared for the FAO workshop on “Staple Food trade and Market Policy Options for Promoting Development in Eastern and Southern Africa.” FAO Headquarters Rome, Italy, 1-2 March 2007.
- NEPAD (New Partnership for Africa’s Development), 2004. Study to Explore Further Options for Food-Security Reserve Systems in Africa. NEPAD, Pretoria, South Africa.
- Portal do Governo de Moçambique. “Cereais: Construídos seis silos em Tete.” Available at http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/agricultura/janeiro2009/nots_ag_007_jan_09/?searchterm=silos accessed on March 18, 2010.
- Poulton, C., Kydd, J., Wiggins, S., & Dorward, A. (2006). “State Intervention for Food Price Stabilization in Africa: Can it work?” *Food Policy*, 31(4):342–356.
- Tembo, Gelson, A. Chapoto, T.S. Jayne, and M.T. Weber (2009). “Fostering Agricultural Market Development in Zambia”. Food Security Research Project. Working Paper 40. Lusaka.
- Tschirley, D., Nijhoff, J. J., Arlindo, P., Mwinga, B., Weber, M. T., Jayne, T. S. (2006). Anticipating and responding to drought emergencies in southern Africa: Lessons from the 2002–2003 experience. International Development Working Paper #89. East Lansing: Michigan State University.
- Tschirley, D., and T.S. Jayne. 2010. “Exploring the Logic behind Southern Africa’s Food Crises.” *World Development* 38(1):76-87.

Apoio financeiro substantivo para este estudo foi providenciado pelo Ministério da Agricultura (MINAG) de Moçambique, Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) em Maputo, e o Gabinete para o Crescimento Económico da USAID/Washington. As opiniões expressas neste documento são da responsabilidade dos autores e não refletem a posição oficial do MINAG ou USAID.

Autor para correspondência: Emílio Tostão (emilio.tostao@gmail.com).

Para mais informação:

Contactar MINAG – Direcção de Economia, Departamento de políticas:

Tel (01) 46 01 31: Fax (01) 46 01 45/46 02 96

Página-web: <http://aec.msu.edu/fs2/mozambique/index.htm>