



**USAID** | **SPEED**  
DO POVO AMERICANO | Por Melhor Ambiente  
De Negócios

# ANÁLISE ECONÓMICA DO PROJECTO DE LEI DE MOÇAMBIQUE SOBRE A AGRICULTURA, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

**MARCH/2014**

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by DAI and Nathan Associates.



# ANÁLISE ECONÓMICA DO PROJECTO DE LEI DE MOÇAMBIQUE SOBRE A AGRICULTURA, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

***Título do Programa:*** ***Mozambique Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED).***

***Patrocinador:*** ***USAID/Mozambique***

***Número de Contrato:*** ***EDH-I-00-06-00004-00/13***

***Empreiteiro:*** ***DAI and Nathan Associates***

***Data de Publicação:*** ***Março/2014***

***Autor:*** ***Kym Anderson and Associates***

# Agradecimentos

Este document foi elaborado para o Governo de Moçambique através do Projecto SPEED da USAID. O autor, Kym Anderson da Universidade de Adelaide e da Universidade Nacional Australiana, agradece pela assistência financeira para a pesquisa de base a USAID, o Conselho Australiano de Pesquisa e a Corporação de Pesquisa e Desenvolvimento de Indústrias Rurais. As análises expressas são apenas do autor.

# Conteúdos

<b>Sumário Executivo</b>	<b>iv</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>1</b>
<b>2. Projecto de Lei sobre Agricultura, Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>3</b>
<b>3. COMENTÁRIO ECONÓMICO SOBRE O PROJECTO DE LEI</b>	<b>5</b>
<b>4. Opções de Políticas para a Implementação do Projecto de Lei</b>	<b>13</b>
<b>5. Conclusão</b>	<b>18</b>
<b>Referências</b>	<b>19</b>

# Sumário Executivo

O novo projecto de lei moçambicano destinado a impulsionar o desenvolvimento agrícola e rural, a segurança alimentar e nutricional tem objetivos louváveis, mas os meios sugeridos para atingi-los são defeituosos.

Os instrumentos da política indicados para impulsionar a produção, a produtividade e o bem-estar dos agricultores e dos processadores a longo prazo incluem investir mais na educação dos agricultores, na infra-estrutura rural e na pesquisa agrícola. Dado que os gastos públicos adicionais sobre esses itens são direccionados para as áreas de maior recompensa, estes irão tanto aumentar o ritmo de crescimento económico como reduzir a pobreza e, assim, a insegurança alimentar no seio das famílias agrícolas. Na medida em que esses investimentos também diminuem os preços pagos pelos alimentos, estes irão reduzir a insegurança alimentar também das famílias pobres não agrícolas.

No entanto, o projecto de lei também propõe elevar as restrições às importações agrícolas a fim de aumentar a auto-suficiência alimentar a longo prazo. Certamente, as restrições às importações elevam o bem-estar dos vendedores líquidos de alimentos – embora os benefícios sejam proporcionais ao excedente comercializável dos agricultores, então esta é uma forma muito contundente de ajudar as mais pobres famílias de agricultores. Na verdade, esta medida não faz nada para aquelas famílias que produzem apenas comida suficiente para as suas próprias necessidades. Além disso, *reduz* o bem-estar e a segurança alimentar dos compradores líquidos de alimentos cujo preço de compra é aumentado pela barreira à importação. Os compradores líquidos mais pobres e com maior insegurança alimentar são os mais lesados, uma vez que gastam a maior proporção da sua renda em alimentos. As restrições à importação também funcionam contra o objetivo de oferecer uma maior variedade de alimentos para os consumidores, uma vez que existe muito mais diversidade no mercado internacional de alimentos do que num mercado interno fechado. As barreiras à importação de alimentos, portanto, são prováveis de também piorarem a nutrição.

Para lidar com as flutuações de curto prazo nos preços e saídas de produtos agrícolas, as principais medidas propostas no projeto de lei são o crédito rural e os subsídios ao seguro agrícola, garantia de preços mínimos dos produtores, as reservas de alimentos do governo, e as variáveis restrições ao comércio de alimentos. Essas medidas aumentariam a participação do governo nos mercados, ao contrário do um dos objetivos declarados do projeto de lei, e reverteriam algumas das reformas que promovam o crescimento nas últimas duas décadas.

A história mostra que as intervenções pesadas no mercado por parte dos governos tendem a diminuir os incentivos ao investimento e, portanto, o crescimento da produção e da renda, reduzindo assim, o alívio da pobreza. Os subsídios aos insumos agrícolas e aos preços mínimos garantidos ajudam mais os maiores agricultores, por isso são maneiras muito contundentes de ajudar as mais pobres famílias agrícolas e não fazem nada para os agricultores de subsistência que não estejam envolvidos nos mercados.

A compra e armazenamento de alimentos por parte do governo, na esperança de poder vendê-los a um preço mais elevado no futuro distorce o preço do mercado, tanto nos momentos de compra e revenda, e reduz o incentivo para que os agentes privados invistam no armazenamento. A experiência do passado revela que as agências governamentais geralmente são muito menos capazes do que os agentes privados para escolher os momentos ideais para comprar e vender, por isso, uma forma mais eficiente de garantir que o país tenha acesso a um stock suficiente de reservas de emergência pode ser a de subsidiar a armazenagem privada ao nível desejado, possivelmente, em coordenação com os países vizinhos.

Nos momentos de picos de preços ou perda de colheitas, os suplementos de renda direcionados para as famílias mais vulneráveis como parte de um programa genérico de protecção social de transferências condicionais de dinheiro, oferecem a maneira mais promissora de aliviar as perdas temporárias e insegurança alimentar. Um pré-requisito para que um programa desse tipo seja eficaz em termos de custos é um mercado de telecomunicações vibrante e altamente competitivo, dessa forma, pode valer a pena considerar o redireccionamento dos esforços de reforma para essa área no lugar de instrumentos de políticas mais ineficientes indicados no novo projecto de lei, mais notadamente as variáveis restrições ao comércio.





# 1. Introdução

O Governo de Moçambique está empenhado em impulsionar o desenvolvimento agrícola e rural e ao mesmo tempo fortalecer a segurança alimentar e nutricional nacional. Isso é compreensível para um país com 30% do PIB e mais de dois terços dos postos de trabalho ainda provenientes do sector agrícola, com 40% da população subnutrida, e com 60% da população vivendo com menos de \$1.25 dólar por dia (Banco Mundial 2014b).

Três desenvolvimentos globais recentes tornaram um desafio atingir esses objectivos políticos. Um deles é o impacto da rápida industrialização na China e outras economias emergentes ao elevar o nível da tendência dos preços reais dos alimentos e outros produtos primários nos mercados internacionais: eles têm vindo a aumentar na última década, em contraste com a sua tendência de queda na maior parte do século 20. Para Moçambique, o aumento nos preços dos produtos primários trouxe um *boom* para algumas das suas indústrias de exportação dentro dos seus sectores primários, ao mesmo tempo que elevou os preços das importações de alguns alimentos e do combustível. Tais mudanças nos termos do comércio colocaram uma pressão de ajuste em partes da economia e conduziram para inflação dos preços dos alimentos.

O segundo desenvolvimento global recente é um aumento significativo da volatilidade dos preços internacionais dos alimentos desde 2007, período em que houve três picos de preços. O primeiro, em 2008, deveu-se em parte ao facto de que os stocks globais de cereais estavam excepcionalmente baixos naquela época (Wright 2011). A natureza de isolamento das políticas de comércio de alimentos de muitos países, tanto exportadores como importadores, também contribuiu de forma não trivial para os picos de preços (Martin e Anderson 2012).

O terceiro desenvolvimento recente agravou os dois primeiros. É o uso muito alargado de subsídios e mandatos aos biocombustíveis nos EUA, UE e em outros lugares. Aparentemente, essas políticas de biocombustíveis destinam-se a reforçar a segurança energética nesses países. No entanto, estas levantaram tanto a média como a variância dos preços internacionais dos alimentos e causaram que os preços dos alimentos e dos combustíveis fósseis andassem em conjunto desde cerca de 2005<sup>1</sup>. Se os acontecimentos políticos recentes continuarem a manter os preços internacionais de combustíveis fósseis elevados e voláteis, os subsídios e mandatos aos biocombustíveis vão garantir que estes tenham um efeito de transbordo no ponto alto e a instabilidade dos preços internacionais dos alimentos.

As conseqüências desses três desenvolvimentos para os preços internacionais estão claramente refletidas na Figura 1, ou seja, a recente reversão na tendência de queda dos preços<sup>2</sup> internacionais dos alimentos, o aumento da sua volatilidade, e o seu co-movimento com os preços dos combustíveis fósseis desde 2005.

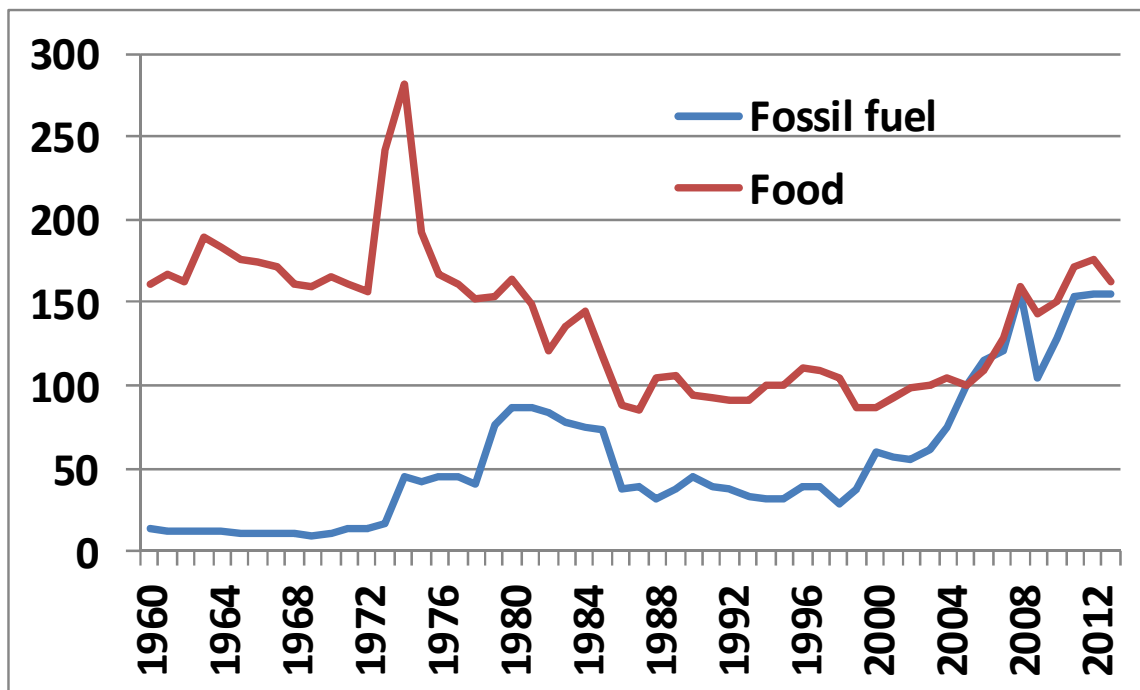
---

<sup>1</sup>Timilsina et al. (2010) projecta que até 2020, os preços internacionais serão mais altos na presença versus ausência dos actuais subsídios de biocombustíveis e mandata o seguinte: para açúcar (10%), milho (4%), sementes oleogenosas (3%), e (2%).

<sup>2</sup>A reversão na tendência nos preços reais dos produtos básicos em relação a fabricação, a medida que a industrialização na China e outros países da Ásia floresce, não é improvável o que ocorreu com a revolução industrial original na primeira metade do século 19 (Williamson 2012).

**Figura 1**

*Índice Real de Preços Internacionais de Alimentos e Combustíveis Fósseis, 1960 a 2013 (dados anuais, 2005 = 100)*



FORTE: Banco Mundial (2014a).

Os consumidores estão revoltados com os preços mais elevados dos alimentos, e tanto eles como os produtores nacionais de excedentes comercializáveis de alimentos estão preocupados com o aumento da volatilidade desses preços.

É neste cenário que Moçambique desenvolveu um projecto de lei sobre agricultura e segurança alimentar.

Os objetivos deste relatório são de avaliar os potenciais impactos deste novo projecto de lei sobre os mercados de alimentos e agrícola de Moçambique e no bem-estar económico das principais partes interessadas, e considerar as alternativas ou opções adicionais de políticas que, se adotadas, podem reduzir o custo da implementação do projecto de lei e, ao mesmo tempo, proporcionar resultados mais equitativos, estáveis e sustentáveis que conduzam a menos pobreza e mais segurança alimentar e nutricional em Moçambique.

O relatório está estruturado da seguinte forma. A secção 2 descreve os elementos chave do projecto de lei, resumindo ambos os seus objectivos e os instrumentos da política indicados para abordá-los. A secção 3 apresenta um comentário económico sobre as medidas da política mencionadas. A secção 4 avalia algumas opções políticas alternativas que poderiam ser consideradas antes de implementar o projecto de lei, de modo a evitar ou reduzir o mais adverso dos potenciais impactos económicas dos diversos instrumentos de política mencionados no projecto de lei. A secção final conclui, chamando atenção às principais implicações da análise a considerar pelos decisores políticos de Moçambique.

## 2. Projecto de Lei sobre Agricultura, Segurança Alimentar e Nutricional

O novo projecto de lei preliminar sobre Agricultura, Segurança Alimentar e Nutricional tem uma mistura de objetivos, relacionados com as preocupações tanto com os desenvolvimentos de mercado a longo prazo como com as flutuações de curto prazo nos mercados internos dos alimentos básicos e outros produtos agrícolas. Também especifica os vários instrumentos de política que poderiam ser usados para atingir esses objetivos. Nesta secção, estes são por sua vez resumidos, antes de fornecer uma avaliação económica dos mesmos.

### OBJECTIVOS

O projecto de lei tem duplos objetivos gerais: impulsionar o desenvolvimento agrícola e rural, e melhorar a segurança alimentar e nutricional do país no sentido definido na Cimeira Mundial da Alimentação de 1996. Ou seja, a sua visão é de assegurar que todos os cidadãos tenham sempre uma quantidade e qualidade de alimentos seguros, diversificados, nutritivos e acessíveis suficientes de modo a capacitá-los a viverem uma vida saudável, activa e produtiva, e no processo de fornecer um alicerce mais firme para o desenvolvimento económico do sector agrícola e das zonas rurais (onde 70% das pessoas de Moçambique trabalhar e viver).

Mais especificamente, os objetivos do projeto de lei (artigos 3-6 e 70) são:

- Modernizar a agricultura e aumentar a produção agrícola e a auto-suficiência alimentar, ao mesmo tempo fazer a gestão sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente rural;
- Melhorar a produtividade e o bem-estar dos agricultores e processadores e a sua competitividade tanto nos mercados interno e externo;
- Melhorar o acesso do consumidor aos alimentos a preços acessíveis, especialmente os mais vulneráveis;
- Fornecer uma diversidade de alimentos que atenda aos requisitos de segurança, qualidade e as necessidades nutricionais dos consumidores, e aumentar o conhecimento do consumidor e conscientização sobre esses benefícios;
- Reduzir a interferência no *marketing* do sector privado de bens armazenáveis, e
- Incentivar o sector privado a investir mais na agricultura e processamento de alimentos.

### INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS MENCIONADOS

Os instrumentos de política mencionados para alcançar os objetivos do projeto de lei são numerosos e, em alguns casos inconsistentes. Para aumentar a produção agrícola e a auto-suficiência alimentar a longo prazo, as principais medidas previstas incluem:

- Reforçar a formação dos agricultores e outros trabalhadores rurais e incentivar os jovens a contribuírem para o desenvolvimento agrícola e rural (artigos 9 °, 11 e 19);
- Investir mais fundos públicos em infra-estrutura rural (artigos 14,18 e 42-49);

- Melhorar a gestão, desenvolvimento e alocação de terras agrícolas por parte do governo (artigo 17);
- Promover a R&D e a extensão agrícolas de novas tecnologias e acesso a sementes e outros insumos agrícolas (artigos 22, 25, 27 e 28);
- Melhorar a gestão das bacias hidrográficas, irrigação e drenagem (artigos 31 e 32);
- Promover a saúde animal e das plantas (artigos 36-38);
- Garantir a adequada recolha e divulgação de informação agrícola (artigo 41);
- Restringir as importações agrícolas (artigo 56);
- Desencorajar a produção de produtos exportáveis se forem à custa da produção doméstica de alimentos e possivelmente, encorajar o processamento doméstico em vez das exportações de produtos agrícolas brutos (artigos 5e e 34);
- Estabelecer um Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Nutricional para coordenar todas as iniciativas governamentais que visam atingir os objectivos do projecto de lei e um Fundo para financiá-las (artigos 62-66), e
- Garantir o crédito rural suficiente e o seguro agrícola (artigos 67-69 e 75-79).

Para lidar com as flutuações de curto prazo nos preços internos de produtos agrícolas e a sua disponibilidade, as principais medidas previstas incluem:

- Incentivar o abandono das reservas de alimentos e a manutenção dos stocks governamentais de produtos básicos, ao mesmo tempo não interferir no mercado livre privado (artigos 26 e 53);
- Garantir preços mínimos para alimentos básicos através da aquisição e armazéns públicos de produtos agrícolas e gerir a sua distribuição (artigos 53 e 54);
- Variar as restrições à importação de alimentos (artigo 56), e
- Garantir o seguro agrícola suficiente (artigos 75-79).

Para proporcionar uma maior diversidade de alimentos que atenda às exigências de segurança, qualidade e nutricionais dos consumidores, a principal medida especificada é:

- Ampliar e aprofundar o conhecimento e a conscientização dos consumidores sobre os benefícios do consumo de alimentos que são seguros e nutritivos (artigo 55)

# 3. COMENTÁRIO ECONÓMICO SOBRE O PROJECTO DE LEI

Deve-se reconhecer desde o início que vários dos instrumentos específicos mencionados para o alcance dos objectivos desta nova lei funcionam uns contra os outros. O conflito mais óbvio é entre o objectivo de melhorar o acesso dos consumidores aos alimentos a preços acessíveis e a restrição às importações de alimentos, uma vez que essa medida política aumenta os preços dos alimentos. Existe também um conflito entre a garantia de preços mínimos para alimentos básicos através da aquisição e armazenamento público dos produtos agrícolas e a gestão da sua distribuição por um lado, e por outro lado o objectivo de reduzir a interferência do governo na livre comercialização privada. Assim, não é feita nenhuma indicação da vontade da sociedade de pagar pela realização destes vários objectivos conflitantes. Também não existe uma escala de prioridades entre eles.

Esta secção oferece uma avaliação económica da visão do projecto de lei e depois das suas propostas fundamentais. As três primeiras propostas, na medida em que conduziram a maiores investimentos e melhoria dos direitos de propriedade, são susceptíveis de impulsionar o crescimento económico, a produção agrícola, o desenvolvimento rural, a segurança alimentar e nutricional. Os prováveis impactos das propostas subsequentes são, no entanto, muito menos positivos. De facto, uma vez que envolvem uma maior intervenção no mercado e mais burocracia do governo, podem muito bem retardar o crescimento económico e, assim, adicionar a pobreza e, possivelmente, até mesmo piorar a segurança alimentar nacional.

## **Visão**

A visão aspiracional subjacente ao projecto de lei é louvável. No entanto, a promoção do crescimento agrícola e o desenvolvimento rural, ao mesmo tempo, garantir que cada cidadão tenha sempre acesso a uma dieta saudável e nutritiva de sua escolha, seria proibitivamente caro para o governo de qualquer país de baixa renda. Um desafio fundamental, portanto, é decidir o quanto a sociedade está disposta a pagar para trabalhar em direcção a esta visão e, em seguida, encontrar as formas mais eficientes de atingir esse objectivo geral, de modo a chegar o mais próximo possível a este valor dentro das restrições de custos da sociedade.

O objectivo global da segurança alimentar é mais provável de ser alcançada quanto mais alto e mais equitativamente distribuída for a renda nacional e, em particular, quanto menor for a incidência de pobreza. Qualquer iniciativa que promova o crescimento económico a favor dos pobres no país – e especialmente nas suas áreas rurais – é, portanto, susceptível de contribuir para o alcance das metas do projecto de lei. Por outro lado, as iniciativas que inibem o crescimento económico rural e global são susceptíveis de minar esse esforço.

## **Educação Rural e Investimentos em Infra-estrutura**

Pode-se, quase que certamente, prever uma contribuição positiva para o crescimento e igualdade da renda, ao investir mais fundos públicos na educação básica nas áreas rurais (de meninas, pelo menos tanto quanto os rapazes), e na infra-estrutura rural, como estradas e telecomunicações (Fan 2008; Mogues et al. 2012). Este é cada vez mais o caso à medida que a urbanização prossegue e, por razões de equidade, se o crescimento da renda nas cidades superar o das áreas rurais, quanto mais educação as crianças rurais de hoje receberem, mais produtivas serão, independentemente de permanecerem na agricultura ou escolherem uma carreira não agrícola. Cidadãos melhor instruídos são mais propensas a

ficar acima da linha da pobreza e, portanto, serem capazes de suportar uma dieta nutritiva. Serão também mais capazes de tirar proveito de bens e serviços digitais, tais como a telefonia móvel e a internet conforme e quando tiverem acesso aos mesmos.

Quanto menor for o custo privado para os agricultores nacionais para tomarem conhecimento e fornecimento aos mercados urbanos de alimentos, menor será a probabilidade de esses mercados serem abastecidos a partir do estrangeiro. Melhores estradas rurais e telecomunicações também tornam menos oneroso para os membros das famílias de agricultores ganharem rendimento extra a partir de trabalhos não agrícolas a tempo parcial, e mais rentável para as empresas não agrícolas localizarem-se e gerarem empregos em cidades do interior que são acessíveis para as famílias de agricultores. Se essas actividades não agrícolas melhorarem a eficiência da cadeia de valor alimentar do país, isso contribui ainda mais para o excedente comercial interno e para a renda líquida das famílias agrícolas e, portanto, para a segurança alimentar nacional.

As tecnologias de informação e de comunicação modernas, particularmente os telefones celulares e a internet, estão a baixar rapidamente o custo de obtenção de preço e outras informações sobre o mercado para os compradores e vendedores a partir de qualquer região do país, ou mesmo no exterior. Estas tecnologias modernas estão, assim, a tornar mais difícil fazer lucros excessivos por parte de qualquer vendedor ou comprador para persistir, mesmo em pequenas regiões remotas. Uma maneira eficaz de promover ainda mais a transparência do mercado e reduzir o excesso de lucros é, portanto, garantir que essas tecnologias estejam disponíveis o mais amplamente possível ao menor custo tanto para as agro-indústrias e as famílias agrícolas. Quanto mais amplamente disponíveis estiverem os serviços de telecomunicações móveis, o mais viável será também para o governo usar instrumentos modernos de protecção social, tais como transferências monetárias condicionais para as famílias carentes.

De acordo com a experiência internacional, a forte concorrência ou pelo menos a competitividade no mercado interno para serviços de telecomunicações é essencial para a inovação contínua nesse mercado. Um estudo recente da Coreia e Uganda concluiu que os serviços bancários móveis aparecem em diferentes estágios de desenvolvimento do sector financeiro, dependendo do quão vibrante e competitivo é o sector das telecomunicações (Gutierrez e Choi 2014). Constatou-se que o ambiente regulador não precisa ser muito sofisticado para o surgimento da indústria móvel, mas o quadro jurídico deve permitir (ou pelo menos não explicitamente proibir) que as instituições financeiras não bancárias usem agentes bancários. O estudo também concluiu que é importante educar a população sobre os benefícios dos serviços monetários móveis para garantir o seu uso generalizado.

## **Direitos de Propriedade Melhorados e Mercados de Terra e Água**

As melhorias por parte do governo na emissão e policiamento dos direitos de propriedade sobre terras agrícolas e dos recursos hídricos e no desenvolvimento de instituições e políticas para fomentar mercados que funcionem bem para a transferência dos direitos sobre a terra e a água, poderiam acrescentar substancialmente a mais-valia aos incentivos para agricultores a fim de expandir a produção agrícola. Iriam também aumentar as perspectivas de obtenção de crédito rural aos agricultores. Isso aumentaria tanto o retorno social dos investimentos em barragens, drenagem, etc., como a probabilidade do envolvimento do sector privado ou de parcerias público-privadas de investimento. No entanto, essa evolução parece improvável num futuro próximo, pois, de acordo com a Constituição do país, a terra e a água pertencem ao Estado.

## **Investimentos em R&D Agrícola**

Investir mais recursos públicos nas áreas de maior recompensa de R&D (*research and development* – pesquisa e desenvolvimento) agrícola também é certo de fazer uma contribuição positiva para o crescimento económico. Isso ocorre porque há uma alta taxa marginal social de retorno de gastos adicionais nesta área, na maioria dos países em desenvolvimento (Rao, Hurley e Pardey 2012). Além disso, é provável que haja um retorno especialmente elevado em Moçambique, onde, em percentagem do PIB agrícola (0,4%), o seu nível de investimento em 2008 foi de menos da metade da média mundial e até mesmo de um quinto abaixo da média da África Subsaariana (ASTI 2014).

A dimensão do impacto que os investimentos de R&D agrícola e os esforços de extensão têm na redução da pobreza e da insegurança alimentar depende de quais indústrias agrícolas e quais os tipos de produtores são o alvo. As sementes melhoradas ou as tecnologias para os alimentos básicos das famílias mais pobres reduziram directamente a desigualdade e a pobreza, bem como a insegurança alimentar. Isso é especialmente verdade para os alimentos que não são comercializados internacionalmente, porque a sua oferta alargada reduz o seu preço e, portanto, também beneficia os compradores líquidos desses alimentos. As novas tecnologias para os produtores de culturas de rendimento também podem ser úteis na promoção da segurança alimentar, mesmo se essas culturas forem produzidas apenas por grandes agricultores. Por exemplo, essas tecnologias poderiam aumentar a demanda pelo trabalho agrícola, ou para os trabalhadores mais ao longo da cadeia de valor, tais como no processamento, o que poderia elevar os rendimentos dos agregados familiares pobres. Assim, o principal critério para a selecção de projectos de pesquisa deve ser a taxa de retorno social de uma expansão no investimento R&D público, independentemente de quais as culturas poderiam se beneficiar.

Evidentemente, o R&D não precisa ser realizado apenas por provedores governamentais de pesquisa. As universidades, por exemplo, podem realizar alguns projectos de pesquisa mais baratos, de forma que seriam subsidiadas pelo governo se de contrários houvesse menos investimento nesta área em relação ao que é socialmente óptimo.

## **Promoção da Saúde Animal e Vegetal**

Plantas e animais saudáveis contribuem para a segurança alimentar nacional. A manutenção da sua saúde, tal como a dos seres humanos, não é menos onerosa. Tal como acontece com todas as outras áreas de actividade do governo, deve-se tomar cuidado para assegurar que os instrumentos da política mais eficientes sejam usados para manter as plantas e os animais saudáveis – e que esses instrumentos não sejam usados excessivamente, caso contrário, os consumidores dos alimentos poderiam pagar preços desnecessariamente altos pelos seus alimentos (Anderson, McRae e Wilson 2012).

## **Restrições às Importações para Alterar o Nível de Tendência dos Preços**

Muito mais questionáveis são os usos indicados no projecto de lei de medidas de política comercial, tais como restrições à importação, até porque - ao contrário das novas tecnologias que a R&D pode proporcionar – estas têm efeitos opostos para os produtores e consumidores. Certamente, uma restrição à importação aumenta o preço do produtor de um substituto interno para esse bem importável, o que aumenta o bem-estar dos vendedores líquidos de produto. No entanto, não faz nada para as famílias que produzem apenas o suficiente desse produto para as suas próprias necessidades, e reduz o bem-estar dos compradores líquidos desse bem cujo preço de compra é elevado pela barreira de importação. O consumo reduzido por parte dos compradores líquidos contribui para a meta da auto-suficiência nacional, mas às custas da redução da segurança alimentar desse grupo. E são os compradores líquidos mais pobres e com insegurança alimentar que são mais lesados, uma vez que

gastam a maior proporção da sua renda em alimentos. Certamente, os vendedores líquidos serão incentivados pelo preço mais elevado a expandirem a sua produção doméstica, mas são os grandes produtores que irão beneficiar-se mais – e são os menos susceptíveis de serem afectados pela insegurança alimentar.

As restrições à importação também podem funcionar contra o objectivo de oferecer uma maior diversidade de alimentos aos consumidores: existe muito mais diversidade de alimentos nos mercados internacionais do que no mercado nacional de alimentos de qualquer país, incluindo de Moçambique. Daí que a manutenção das barreiras ao comércio de alimentos oferece a maior probabilidade de os consumidores diversificarem a sua dieta ao menor custo. Esta também oferece a maior probabilidade de os processadores de alimentos e rações satisfazerem as demandas internas.

Os resultados mais eficientes e mais favoráveis ao crescimento para uma economia vêm de actividade de mercados sem restrições, e especialmente do comércio livre nas fronteiras nacionais. No entanto, essa abertura é ainda mais provável de impulsionar o crescimento económico e, conseqüentemente, a segurança alimentar, se as empresas estrangeiras forem capazes de criar empresas juntamente com empresas locais, inclusive no processamento, importação, distribuição, armazenamento, comércio grossista e retalhista ao longo da cadeia de valor. As restrições à importação reduzem essas oportunidades.

Se as barreiras de importação fossem tão altas a ponto de gerar auto-suficiência alimentar, uma das consequências pode ser maior instabilidade do mercado interno de alimentos. Isso ocorre porque as condições sazonais variáveis causam flutuações da produção que são susceptíveis de ser maiores do que as do resto do mundo como um todo (onde as épocas boas em algumas regiões são mais ou menos equilibradas pelas épocas más noutras regiões do mundo). Evidências empíricas suportam esta hipótese: os preços internos dos alimentos não comercializados na África Subsaariana têm flutuado mais do que os dos alimentos comercializados (Minot 2014).

## **Desincentivo da Exportação para Impulsionar a Produção e Processamento Locais de Alimentos**

O Artigo 5e parece sugerir que a produção de exportáveis deve ser desencorajada se tiver que ser em detrimento da produção doméstica de alimentos, e o artigo 34 sugere que o processamento interno de produtos agrícolas primários deve ser encorajado, em vez de permitir que sejam exportados em estado em bruto. Estes podem acrescentar mais-valia ao consumo interno de alguns alimentos, mas à custa de receitas de exportação. Se isso cria novos postos de trabalho e valor acrescentado no sector da transformação depende do quão próximo esses processadores estão de se tornarem internacionalmente competitivos. Se não estiverem muito próximos, o processamento ainda não poderá ser rentável a título privado. Neste caso, estas medidas conduziriam a que o país produzisse menor PIB e ganhar menos de divisas por não explorar plenamente a sua vantagem comparativa.

## **Provisão de Crédito Rural e Seguro Agrícola**

Porque a agricultura é dependente das condições climáticas e, portanto, inerentemente uma actividade de risco, os agricultores precisam de crédito ao longo do tempo para se aliviarem da escassez de dinheiro. A obtenção de crédito a preços acessíveis é facilitada quanto mais garantias houver disponíveis. Daí a importância de garantir que os direitos de propriedade sobre a utilização de recursos como a terra e a água sejam tão seguros quanto possível, mesmo que a posse desses bens permaneça nas mãos do Estado. Entretanto, não significa que o crédito rural deve ser subsidiado ou fornecido gratuitamente através de bancos estatais. Pelo contrário, uma vez que esses subsídios têm que ser racionados, é normalmente o mais rico que mais se beneficia, porque emprestar grandes



quantidades de dinheiro a um pequeno número deles tem menores custos de transacção e menos risco do que emprestar valor total semelhante a muitos pequenos mutuários que tendem a ter menos garantias (Buttari 1995).

As variações sazonais também tornam o seguro agrícola atraente para os agricultores, mas caro de fornecer. Muitos países em desenvolvimento forneceram publicamente seguro de colheitas contra as colheitas baixas que estão vinculados ao crédito de bancos públicos de desenvolvimento agrícola. Essas experiências levaram a resultados decepcionantes, por uma variedade de razões descritas por Hazell (2013). O seguro agrícola é susceptível ao risco moral, pois raramente são feitas tentativas para limitar os tipos de perdas cobertas ou para identificar a causa das perdas. Surge a selecção adversa porque as taxas de prémio são definidas a nível regional ou nacional, enquanto os pagamentos são baseados nas perdas individuais. Os problemas de incentivos surgem dentro das instituições de seguro, quando o governo subscreve os seus programas e essas instituições também são prejudicadas pelos regulamentos governamentais pelas baixas taxas de prémios e programas de assistência directa nas áreas de calamidades. Como resultado destas dificuldades, os programas de seguro agrícola público foram, em grande parte eliminados na década de 1990. Se estes tiverem que ser reconsiderados, pode haver a necessidade de explorar as parcerias com o sector privado a fim de reduzir a probabilidade de grandes perdas.

## **Variações nas Restrições à Importação para Reduzir a Instabilidade do Mercado**

Variando as barreiras ao comércio na fronteira do país pode reduzir as flutuações nos mercados domésticos de alimentos, pelo menos em princípio. Na prática, o tempo de tais variações é fundamental, e é bem possível que os ministros e os seus burocratas adicionem ao invés de reduzir essa instabilidade agindo tarde demais. Isso aconteceu com o milho em vários países africanos, principalmente no Quênia, Malawi, Zâmbia e Zimbabwe, que têm grandes empresas comerciais estatais que compram e vendem milho e outros alimentos básicos (Minot 2011).

Se forem usadas restrições quantitativas (ou seja, quotas) em vez de impostos para restringir o comércio, isso também abre espaço para a corrupção, especialmente se essas quotas não forem leiloadas abertamente. A inscrição para as quotas aumenta o custo de fazer negócios, e os atrasos podem significar que os processadores e os consumidores finais enfrentem escassezes imprevisíveis de tempos em tempos. A incerteza associada à administração de quotas de importação também agrava os custos de abastecimento dos mercados em tempo útil para com os comerciantes estrangeiros. Além disso, tais intervenções de isolamento incentivam outros (incluindo países vizinho) a seguirem o exemplo. Isso, por sua vez, agrava o aumento no preço internacional, tornando mais difícil para os países que não fazem parte da intervenção e reduzindo a eficácia das suas próprias acções para cada país de isolamento.

## **Preços Mínimos e Reservas para Alimentos Básicos**

Como uma ressaca dos dias coloniais e antes das suas reformas económicas que iniciaram no final da década de 1980, Moçambique tinha fixado os preços dos produtos agrícolas e exigia que todas as vendas passassem pela AGRICOM, uma plataforma comercial para estatal. Ainda haviam presentes preços mínimos para alguns produtos na década de 1990, apesar de terem sido apenas indicativos após 1996 (Alfieri, Arndt e Cirera 2009). Estes foram abandonados em parte porque provaram ser uma forma muito ineficiente e injusta de fornecer protecção social. A ineficiência surge porque estes incentivam a produção excessiva quando os preços seriam baixos, e são desiguais porque apoiam as receitas dos produtores em proporção ao seu excedente comercializado e assim ajudam mais os maiores produtores. Se Moçambique voltasse ao sistema de preços mínimos, esses resultados

ineficientes e desiguais surgiriam novamente. Hoje em dia existem potencialmente formas muito mais eficientes e equitativas de proporcionar a protecção social para as famílias mais carentes em tempos de baixa dos preços do produtor, conforme discutido na próxima secção.

A manutenção de uma reserva pública de alimentos básicos pode servir a um propósito social, se tal acalmar o mercado interno e for utilizado de forma eficaz para o alívio de emergência em tempos de crise. No entanto, os armazenistas privados têm mais incentivo do que os burocratas assalariados para elevarem os stocks (inferiores) quando os preços caem (sobem), por isso pode ser mais eficiente não ter muitos actores privados fora do mercado através da criação de um stock público. Se o stock total detido pelo sector privado for considerado insuficiente do ponto de vista da sociedade, é provável que seja mais barato subsidiar as actividades desses armazenistas ao invés de criar uma operação de armazenagem pública. (Essas operações tendem a limitar o surgimento de armazenistas privados, em parte, porque estes podem estar sujeitos a imperativos políticos que passariam por cima das suas decisões comerciais - ver Gulati, Rashid, e Cummings 2008).

Mesmo apenas a possibilidade de o governo tornar-se cada vez mais envolvido no armazenamento de vários produtos, conforme previsto no projecto de lei, reduz os incentivos para que as empresas invistam em instalações de armazenamento. Com menos desses investimentos, há menos espaço para os agentes privados contribuírem para a estabilidade de preços. Se se tiver que embarcar em armazenamentos públicos nacionais, a análise de Wright (2012) sugere que devem ser limitados a um stock adequado para atender às prováveis necessidades de segurança alimentar de emergência, em vez de visarem alterar o comportamento dos preços. Mesmo assim, há espaço para formar um acordo com os países vizinhos ou outros parceiros comerciais para poder tirar das suas reservas de segurança em caso de necessidade, em qual caso o stock de emergência ideal de cada país do acordo será menor quanto menor for a correlação entre os deficits nacionais na produção devido às condições sazonais adversas.

## **Um Novo Conselho, Secretariado e Fundo**

O projecto de lei prevê a criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Nutricional para supervisionar a coordenação de todas as iniciativas governamentais que visam atingir os objectivos do projecto de lei. O Conselho deve ser gerido por um Secretariado, e deve-se criar um Fundo para financiar os dois. O orçamento previsto para tal não está especificado, mas inúmeras actividades previstas para este Conselho e o Secretariado estão listadas. Dentre outras coisas, incluem a exigência de que todas as políticas, programas ou investimentos propostos que possam colidir com a segurança alimentar e nutricional tenham que ser submetido a uma avaliação de impacto *ex ante*.

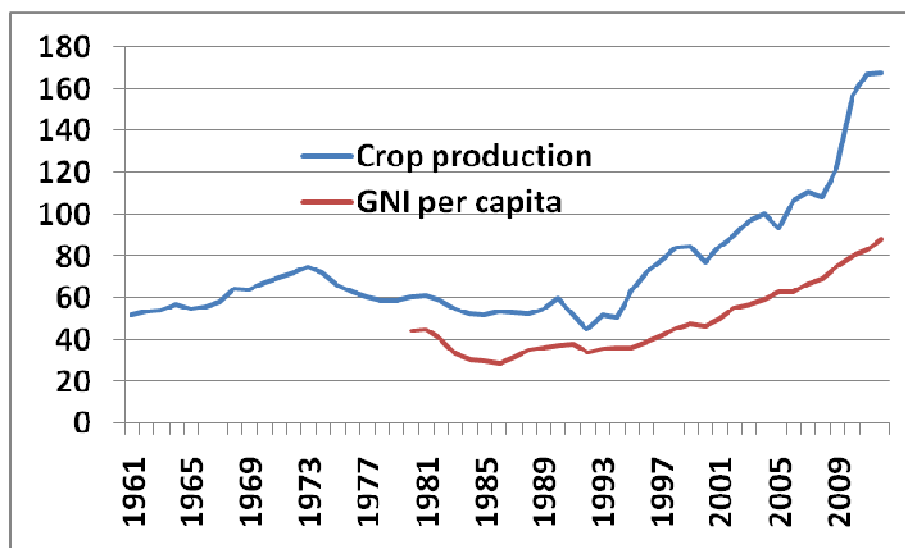
Na medida em que as avaliações de impacto acabaram por ser um fardo oneroso para os potenciais investidores, estas desencorajariam o investimento e, assim, reduziriam a taxa de crescimento da economia nacional. Tal exigência também pode estar em conflito com os acordos já em vigor entre o Governo e, por exemplo, as empresas de mineração, cujos empreendimentos estão prestes a arrancar. Moçambique já está muito embaixo no *ranking* dos países em termos de facilidade para fazer negócios (139º de 189 países - Banco Mundial 2013), então qualquer coisa que aumenta o fardo de operar no país corre o risco de tornar essa classificação mais baixa ainda, desestimulando novos investimentos.

## Maior Intervenção no Mercado

A implementação de todas as disposições do projecto de lei significaria no total uma intervenção considerável nos mercados de insumos e produtos agrícolas, incluindo o armazenamento e distribuição, não obstante as declarações de princípio em contrário, tais como no artigo 5j (“interferência reduzida na livre comercialização privada”). Em Moçambique e muitos outros países, a história tem mostrado que a pesada intervenção no mercado reduz os incentivos ao investimento e, portanto, o crescimento da produção e da receita, retardando, assim, a redução da pobreza. Durante o longo período de preços administrados para o início de 1990, inclusive antes da guerra civil dos anos 1980, a produção agrícola de Moçambique estagnou-se, mas, assim que os mercados foram liberalizados, a produção e a renda começaram a crescer rapidamente e continuaram a fazê-lo ao longo das duas últimas décadas (Figura 2). É, portanto, necessário ter cuidado ao considerar novas intervenções de modo a garantir que estas gerem benefícios líquidos para a sociedade depois de tomar devidamente em consideração qualquer impacto de redução de investimento que possam ter.

**Figura 2**

*Índices de produção total de culturas e a renda per capita real nacional, Moçambique, 1961 a 2012 (2004-2006 = 100 para produção de culturas e 61.5 para receitas)*



Fonte: Banco Mundial (2014b)



# 4. Opções de Políticas para a Implementação do Projecto de Lei

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, o reforço da segurança alimentar e nutricional significa garantir maior disponibilidade, melhor acesso económico e uma melhor utilização dos alimentos do ponto de vista nutricional (Pinstrup-Andersen 2009, Barrett 2010). As famílias que praticam a agricultura de subsistência, por definição, ganham alimentos por via da auto produção. Para muitas pessoas, mesmo nos países de baixa renda, no entanto, a comida é mais disponível a preço barato no mercado. O nível de acesso que as famílias têm às fontes disponíveis de alimento depende muito da sua renda ou activos ou outros direitos (por exemplo, transferências, tais como envios de dinheiro). E a qualidade do uso do alimento que está acessível a elas depende do seu conhecimento e vontade de garantir uma dieta saudável e nutritiva para todos os membros do agregado familiar. Esta última, por sua vez depende do nível de educação na família, particularmente dos adultos do sexo feminino, que por sua vez está intimamente correlacionada com a renda e riqueza familiar ou outras posses. Assim, a insegurança alimentar é uma questão de consumo, que está intimamente relacionada com a pobreza e o preço dos alimentos.

A partir desta perspectiva, qualquer iniciativa que aumenta os rendimentos reais dos pobres sem aumentar o preço dos alimentos poderia aumentar tanto a segurança alimentar assim como o crescimento económico, enquanto qualquer acção política que distorça o preço interno de um alimento pode afectar a pobreza e a insegurança alimentar quer positiva ou negativamente e é susceptível de reduzir o crescimento económico global. Portanto, examinamos estes dois conjuntos de iniciativas de forma sequencial.

## **Iniciativas de Segurança Alimentar que Reforçam o Crescimento Económico**

As iniciativas no novo projecto de lei para aumentar a segurança alimentar e nutricional que se enquadram na primeira categoria de serem potenciadoras do crescimento, incluem potencialmente investimentos na educação rural, infra-estrutura rural e R&D agrícola, e melhorias direitos de propriedade sobre a terra e água e mercados, discutidas na primeira metade da secção anterior. Para garantir que o seu potencial para aumentar a segurança alimentar e nutricional seja realizado é necessária a realização diligência *ex ante*, assim como para qualquer outro investimento importante.

Coincidentemente, esses investimentos também são susceptíveis de aumentar a produção de alimentos agregados mais do que aumentam o consumo dos alimentos, uma vez que as pessoas gastam apenas uma fracção de qualquer aumento da renda em comida, e assumindo que os preços de, pelo menos, os alimentos que são comercializáveis internacionalmente não mudem. Nesse caso, também iriam aumentar a auto-suficiência do país.

Tais medidas potenciadoras do crescimento também facilitariam a adaptação de Moçambique a alguns outros desenvolvimentos globais não mencionadas acima. Estas são as forças que muitas vezes recaem sob o título geral de globalização, porque são movidas por quedas nos custos de transacções comerciais em todo o espaço (tanto dentro como entre países). Estão também associadas com o rápido aumento da renda e na urbanização das economias emergentes, que estão a impulsionar importantes mudanças nas dietas. A revolução dos supermercados está a contribuir para essas transformações, mas há também uma “revolução silenciosa” que ocorre em muitos países que está rapidamente a alterar

também a cadeia de abastecimento por alimentos básicos destinados aos mercados menos sofisticados – novamente impulsionados pelos declínios nos custos das transacções e mudanças nos padrões da procura nas cidades (Reardon et al. 2012). Estas forças de mercado estão, por sua vez a transformar os sistemas de produção agrícola e comércio de alimentos nos países em desenvolvimento. Em particular, a agricultura está cada vez mais a tornar-se uma actividade a tempo parcial para muitas famílias, de modo que o seu bem-estar económico depende cada vez mais dos ganhos provenientes do processamento pós agrícola e actividades de serviços para além dos da própria produção agrícola (Otsuka e Yamano 2006; Reardon e Timmer 2014).

Na verdade, isto faz parte de uma revolução mais ampla nas cadeias de valor globais que está a ter impacto sobre a fabricação e o comércio de serviços também. Tal como Baldwin e Lopez- Gonzales (2013) esclarecem, esta característica do comércio global drasticamente em mudança está a expandir as oportunidades de negócios para os países que não só abriram as fronteiras, mas também mercados domésticos flexíveis não prejudicados pelos custos elevados do cumprimento dos regulamentos. Os elementos reguladores do novo projecto de lei precisam de ser avaliados nessa perspectiva, porque existem muitos artigos nesse projecto de lei que sugerem que o governo pode intervir mais no mercado e tornar-se um actor mais activo ao longo da cadeia de valores dos produtos agrícolas.

### **Propostas de Distorção de Preços**

As acções propostas no novo projecto de lei que se enquadram na categoria de intervir de uma forma que altere os preços domésticos de produtos agrícolas, exigem uma avaliação mais crítica, porque essas acções de distorção geralmente reduzem o bem-estar nacional. Da mesma forma, os seus efeitos distributivos e, portanto, os impactos sobre a pobreza e a insegurança alimentar são incertos sem uma análise empírica de cada proposta específica.

Muitos governos reviram totalmente as suas várias políticas reguladoras de distorção de preços e outras políticas ao longo dos últimos anos. A maioria tem procurado aumentar a concorrência nas suas economias, reconhecendo que o aumento da concorrência pode melhorar o desempenho económico de um país, abrir mais oportunidades de negócios para os seus cidadãos graças à revolução da cadeia de valor global, e, assim, impulsionar o crescimento económico e reduzir o custo dos bens e serviços em toda a economia. As organizações multilaterais como a OECD e a APEC juntaram o seu conhecimento e compreensão para sugerir directrizes para os governos nacionais que procuram reformar as suas práticas regulatórias (OCDE 2005a, b). A recente crise financeira global levou-os a enfatizar isso ainda mais, conduzindo à publicação de um conjunto de ferramentas muito abrangente de política de concorrência (OECD 2011) e um conjunto revisto de recomendações sobre a política de regulação e governação (2012 a OCDE). Essas recomendações de melhores práticas estão resumidas no Quadro 4-1. Embora pareça que algumas delas foram tidas em conta durante a elaboração da nova proposta de lei de Moçambique, existe, contudo, a oportunidade de adoptar-se mais dessas melhores práticas durante a fase de reelaboração. Em particular, o uso da análise de custo/benefício para avaliar o valor das principais mudanças regulatórias propostas antes de decidir se devem ser adoptadas ou não, pode ajudar a evitar as intervenções mais onerosas.

Algumas das medidas de distorção de preços discutidos na Secção 3 acima são dirigidas a alterar o nível de tendência dos preços no mercado interno, de modo a aumentar a auto-suficiência alimentar; as outras são direccionadas a reduzir a instabilidade dos preços em torno do seu nível de tendência, de modo a evitar perdas catastróficas para certos grupos onde os preços dos alimentos aumentariam ou reduziriam ou onde as culturas a fracassariam por causa das condições climáticas adversas ou desastres naturais.

A principal medida que alteraria os níveis de tendência dos preços é uma restrição à importação de alimentos. Necessariamente, esta eleva a auto-suficiência e beneficia vendedores líquidos desse alimento – mas às custas tanto dos compradores líquidos desse alimento, que enfrentaria um preço mais elevado, como dos produtores de outros sectores que concorrem para a terra e outros recursos utilizados para produzir esse bem. Se entre os pobres em Moçambique existem mais compradores líquidos do que vendedores líquidos desse alimento, a pobreza e a insegurança alimentar, provavelmente aumentariam se fosse imposta a tal restrição à importação.

As restrições à importação também são propostas nos casos em que o preço internacional de um produto agrícola caia bruscamente, a fim de reduzir a queda nos rendimentos agrícolas. Os preços mínimos podem ser oferecidos aos agricultores em tais ocasiões, sendo que o governo compra e armazena o produto (presumivelmente na esperança de poder vendê-lo a um preço suficientemente mais elevado no futuro para cobrir o custo de manuseio, armazenagem, juros e deterioração). Esta acção distorceria o preço de mercado, tanto no momento da compra como da revenda, e, além disso, diminuiria o incentivo para que os agentes privados investissem no armazenamento.

A outra proposta fundamental no projecto de lei para proteger os rendimentos agrícolas nos em momentos de quebra de safra, são os subsídios ao crédito e seguro agrícola. Estas medidas distorceriam os mercados de serviços bancários e de seguros, e, assim, retardariam o seu desenvolvimento natural, e aqueles capazes de fornecer outros possíveis instrumentos privados de gestão de risco (Byerlee, Jayne e Myers, 2006). Levantou-se a questão de qual é a falha de mercado que estas intervenções visam compensar.

### **Alternativas às Políticas de Distorção de Preços**

Em tempos anormais envolvendo um aumento do preço dos alimentos ou queda dos preços agrícolas, não é irracional que os governos queiram fornecer protecção social para algumas famílias vulneráveis. Que instrumentos alternativos os governos podem usar em vez de variarem as suas restrições comerciais para evitar perdas para grupos significativos nas suas sociedades? A segurança alimentar para os consumidores, mais notavelmente a acessibilidade de alimentos para os pobres, pode ser tratada com o uso mais eficiente de medidas genéricas de redes de segurança social que compensam os impactos adversos de uma ampla gama de diferentes choques sobre as pessoas pobres – vendedores líquidos bem como compradores líquidos de alimentos – sem impor as onerosas distorções dos subprodutos que acompanham necessariamente o uso dos enésimos melhores instrumentos de política comercial para a protecção social. Tais medidas podem assumir a forma de suplementos de renda direccionados apenas para os agregados familiares mais vulneráveis, e apenas enquanto a alta do preço durar.

Esta resposta padrão tem muito mais poder agora do que há alguns anos atrás, graças à revolução digital da tecnologia de informação e comunicação (TIC). No passado, muitas vezes, afirmou-se que esses pagamentos são inacessíveis em países pobres por causa da despesa fiscal envolvida e do alto custo de administração de tais serviços. No entanto, a revolução das TIC tornou possível em muitos países em desenvolvimento as transferências condicionais de dinheiro fornecidas por via electrónica como assistência directa até mesmo às famílias remotas e pequenas, e até mesmo aos membros mais vulneráveis desses agregados familiares (geralmente as mulheres e seus filhos – ver, por exemplo, Fiszbein e Schady (2009), Adato e Bassett (2012) e Skoufias, Tiwari e Zaman (2010)). Tais transferências podem ainda estimular o crescimento económico (Alderman, e Yemtsov 2013; Gertler, Martinez e Rubio - Codina 2012).

A Indonésia, por exemplo, tem sido um líder na testagem tanto das transferências monetárias condicionais como incondicionais e temporários. Transferências foram destinadas a fornecer

benefícios monetários directos condicionados à participação das famílias nos serviços de saúde e educação, fornecidos localmente. Estas tiveram um impacto imediato na redução da vulnerabilidade das famílias, ao mesmo tempo que incentivaram o investimento na produtividade doméstica de longo prazo. Estas têm, porém, o potencial de quebrar o ciclo de pobreza entre gerações. Mais especificamente, as transferências monetárias condicionais da Indonésia aumentaram directamente a renda das famílias muito pobres e, ao mesmo tempo, promoveram comportamentos saudáveis: as despesas com serviços de saúde registaram especialmente grandes aumentos, e ajudaram também as famílias a aumentar a sua quota de gastos com alimentação em alimentos ricos em proteínas (Banco Mundial 2012a). Esses programas foram complementados por transferências monetárias incondicionais temporárias para elevar o consumo de alimentos por parte das famílias pobres que enfrentam aumentos de preços sem precedentes. Benefícios de tamanho médio foram proporcionados no momento certo, pela duração certa, em toda a Indonésia, e com um aparelho administrativo muito pequeno (Banco Mundial, 2012b).

Estes programas demonstram que os países em desenvolvimento podem reduzir tanto a insegurança alimentar crónica de longo prazo associada com os ciclos de pobreza entre gerações assim como a insegurança alimentar de curto prazo associada com os picos dos preços de alimentos. Com o crescimento da experiência com esses novos mecanismos de protecção social, estes prometem oferecer, talvez, as formas mais eficientes de lidar com as questões de segurança alimentar. Portanto, estas merecem ser consideradas como potenciais alternativas aos instrumentos de políticas mais ineficientes – enumerados no novo projecto de lei de Moçambique, mais notavelmente as medidas variáveis de restrição do comércio fronteiriço. A pré-condição para a sua aprovação, no entanto, é um sector de telecomunicações vibrante e competitivo.



## Anexo 4-1

### Melhor Prática de Política Regulatória e Governança

---

A OECD e APEC reuniram o seu conhecimento e compreensão para sugerirem directrizes para os governos nacionais que procuram reformar as suas práticas regulatórias (OECD 2005a, b). A recente crise financeira global levou-os a enfatizar isso ainda mais, conduzindo ao lançamento de um conjunto abrangente de ferramentas da política de concorrência (OECD 2011) e um conjunto revisto de recomendações sobre a política de regulação e governança (2012a OCDE), extraído em parte da reforma regulatória na Austrália (Escritório de Regulamentação das Melhores Práticas 2010). Essas recomendações de melhores práticas incluem o seguinte (itálico acrescentados para enfatizar):

- Comprometer-se ao mais alto nível político a uma *política explícita de todo o governo* para a qualidade regulatória. A política deve ter *objectivos e quadros claros* para a implementação a fim de assegurar que, se o regulamento for usado, os benefícios económicos, sociais e ambientais justifiquem os custos, os efeitos distributivos sejam considerados e que os benefícios líquidos sejam maximizados.
  - Aderir aos princípios de *governo aberto, incluindo a transparência* e participação no processo de regulamentação a fim de garantir que o regulamento sirva o interesse público e seja informado pelas necessidades legítimas dos interessados e afectados pelo regulamento. Isso inclui fornecer oportunidades significativas (inclusive on-line) para o público contribuir para o processo de elaboração de propostas de projectos de regulamento e para a qualidade da análise de suporte. Os governos devem assegurar que os *regulamentos sejam abrangentes e claros* e que as partes possam facilmente compreender os seus direitos e obrigações.
  - Estabelecer mecanismos e instituições para fornecerem activamente a supervisão dos procedimentos e metas da política de regulamentação e, assim, *promover a qualidade regulatória*.
  - Integrar a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) nas fases iniciais do processo da política para a formulação de novas propostas de regulamentação. *Identificar claramente os objectivos da política, e avaliar se a regulamentação é necessária* e de que forma pode ser mais eficaz e eficiente na consecução desses objectivos. Considerar outros meios diferentes da regulamentação e identificar as vantagens e desvantagens das diferentes abordagens analisadas a fim de identificar a melhor abordagem.
- assegurar que os regulamentos se mantenham actualizados, de custo justificado, eficazes e consistentes, e realizarem os objectivos políticos pretendidos
- Publicar *regularmente relatórios sobre o desempenho das políticas regulatórias* e programas de reformas e as autoridades públicas responsáveis por aplicar os regulamentos. Tais relatórios devem também incluir informações sobre a forma como as ferramentas reguladoras, tais como a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), as práticas de consulta pública e as revisões dos regulamentos existentes estão a funcionar na prática.
  - Desenvolver uma política consistente que abrange o papel e funções das agências reguladoras, a fim de proporcionar uma maior confiança de que *as decisões regulatórias são feitas de forma objectiva, imparcial e consistente*, sem conflito de interesses, vícios ou influência indevida.
  - Assegurar a eficácia dos sistemas para a revisão da legalidade e da justiça processual dos regulamentos e das decisões tomadas pelos organismos habilitados a emitir sanções regulatórias. Certificar-se de que os cidadãos e as empresas têm acesso a estes sistemas de avaliação a um custo razoável e recebem as decisões em tempo hábil.
  - Aplicar a avaliação de riscos, a gestão de riscos e as estratégias de comunicação de risco para a concepção e implementação de regulamentos para garantir que o regulamento é direccionado e eficaz. Os reguladores devem avaliar a forma como os regulamentos se tornarão efectivos e devem *conceber estratégias compreensivas de implementação e execução*.
  - Sempre que necessário, *promover a coerência regulamentar*, através de mecanismos de coordenação entre os níveis supranacional, nacional e subnacional do governo. Identificar questões regulatórias transversais em todos os níveis de governo, a fim de promover a coerência entre as abordagens regulamentares e evitar a duplicação ou conflito dos regulamentos.
  - Promover o desenvolvimento da capacidade e desempenho da gestão regulatória a níveis subnacionais do governo.
  - No desenvolvimento de medidas regulatórias, *dar atenção a todas as normas e quadros internacionais pertinentes* para a cooperação no mesmo campo e, quando apropriado, os seus prováveis efeitos sobre as
-

- 
- Realizar revisões sistemáticas dos programas do stock dos regulamentos significativos em função de objectivos políticos claramente definidos, incluindo a *consideração dos custos e benefícios*, a fim de partes fora da jurisdição.
- 

## 5. Conclusão

A economia mundial está a mudar muito rapidamente, e a Ásia está rapidamente a tornar-se um dos principais centros de gravidade para a produção mundial, consumo e comércio, inclusive de alimentos. As oportunidades para se tornar mais envolvida nesse processo são enormes, nomeadamente através da adesão às cadeias de valor globais do mundo. Moçambique poderá tornar-se um colaborador integrante e beneficiário desses desenvolvimentos dramáticos. Pode fazê-lo mais quando mais sólidas forem as suas políticas macroeconómicas, quanto mais aberta e flexível for a sua economia, quanto mais claramente definir e reforçar os direitos de propriedade, e quanto mais coerente e transparente forem os seus processos de regulamentação e governação. Com base nestes padrões, no entanto, o novo projecto de lei parece estar a afastar o sistema alimentar moçambicano para longe, em vez de em direcção a estas oportunidades emergentes, e poderia tornar menos provável do que mais provável que as suas diversas indústrias fossem uma mais-valia para o crescimento económico nacional, redução da pobreza e segurança alimentar.

A assistência geral do governo para o sector agrícola de Moçambique passou de ser negativa até o final do século 20, para perto de neutra nos primeiros anos deste século (Alfieri, Arndt e Cirera 2009). Se a implementação do novo projecto de lei incluísse as restrições às importações de alimentos mais nos próximos anos, e se os preços internacionais não subissem muito acima dos níveis actuais, então a assistência ao sector poderia crescer. A auto-suficiência nos produtos direccionados seria maior, mas a segurança alimentar (em termos de quantidade e qualidade do consumo de alimentos pelas famílias) seria menor, tal como o comércio fomentador do crescimento seria na China e outros países asiáticos.

O desafio de se mudar de instrumentos de política comercial para política interna para atender às preocupações internas, tais como a desigualdade da renda rural e urbana e as flutuações dos preços dos alimentos é, evidentemente, não trivial para os países de baixa renda. No entanto, os mecanismos de protecção social, que envolvem transferências monetárias condicionais e incondicionais devem ser exploradas pelo governo, pois estas têm o potencial de oferecer formas mais eficientes, equitativas e sustentáveis de lidar com as imprevisíveis perdas domésticas e a insegurança alimentar associada. Se forem complementados com uma expansão de investimentos públicos na R&D agrícola e na educação e infra-estrutura rurais, também acrescentaria para a taxa global de crescimento económico de Moçambique.

# Referências

- Adato, M. and L. Bassett. 2012. Cash Transfers, Food Consumption, and Nutrition. Ch. 8 in their *Social Protection and Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Alderman, H. and R. Yemtsov. 2013. How Can Safety Nets Contribute to Economic Growth? World Bank Policy Research Working Paper 6437. Washington D.C.
- Alfieri, A., C. Arndt and X. Cirera. 2009. Mozambique. In *Distortions to Agricultural Incentives in Africa*. World Bank, Washington D.C., freely accessible at [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions).
- Anderson, K., C. McRae and D. Wilson (eds.) 2012. *The Economics of Quarantine and the SPS Agreement*, Adelaide: University of Adelaide Press. Freely available as an e-book at <http://www.adelaide.edu.au/press/titles/quarantine/>
- ASTI (Agricultural Science and Technology Indicators). 2014. *ASTI Database*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. <http://www.asti.cgiar.org/data>, accessed 5 March.
- Baldwin, R.E. and J. Lopez-Gonzales. 2013. Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses. CEPR Discussion Paper 9421. London.
- Barrett, C.B. (2010). Measuring Food Insecurity. *Science* 327: 825-28, February 12.
- Buttari, J.J. 1995. *Subsidized Credit Programs: The Theory, the Record, the Alternatives*. USAID Evaluation Special Study No. 75. Washington D.C., June. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABS520.PDF](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABS520.PDF)
- Byerlee, D., T.S. Jayne, and R.J. Myers. 2006. Managing Food Price Risks and Instability in a Liberalizing Market Environment: Overview and Policy Options. *Food Policy* 31(4): 275–87.
- Fan, S. 2008. Public Expenditures, Growth, and Poverty in Developing Countries: Lessons from Developing Countries. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.
- Fiszbein, A. and N. Schady (with F.H.G. Ferreira, M. Grosh, N. Kelleher, P. Olinto and E. Skoufias). 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank Policy Research Report. Washington D.C..
- Gertler, P., S. Martinez and M. Rubio-Codina. 2012. Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1): 164-92.
- Gulati, A., S. Rashid, and R. Cummings Jr. (eds.). 2008. *From Parastatals to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture*. Baltimore: Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute.
- Gutierrez, E. and T. Choi. 2014. Mobile Money Services Development: The Cases of the Republic of Korea and Uganda. World Bank Policy Research Working Paper No. 6786. Washington D.C.

- Hazell, P. 2013. *New Developments in Financial Risk Management Tools for Farmers*, GSSP Discussion Note 14, Washington D.C.: International Food Policy Research Institute. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gsspdn14.pdf>
- Martin, W. and K. Anderson. 2012. Export Restrictions and Price Insulation During Commodity Price Booms. *American Journal of Agricultural Economics* 94(2): 422-27, January.
- Minot, N. 2011. Transmission of World Food Price Changes to Markets in Sub-Saharan Africa. IFPRI Discussion Paper 1059, Washington D.C. [www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp01059.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp01059.pdf)
- Minot, N. 2014. Food Price Volatility in Sub-Saharan Africa: Has it Really Increased? *Food Policy* 45: 45-56, April.
- Mogues, T., B. Yu, S. Fan and L. McBride. 2012. The Impacts of Public Investment in and for Agriculture: Synthesis of the Existing Evidence. Discussion Paper 01217, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- OECD. 2005a. APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: A Policy Instrument for Regulatory Reform, Competition Policy and Market Openness. Paris: OECD. [www.oecd.org/document/27/0,3746,en\\_2649\\_34141\\_2753254\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_2649_34141_2753254_1_1_1_1,00.html)
- OECD. 2005b. OECD Guidelines for Regulatory Quality and Performance. Paris: OECD. [www.oecd.org/document/27/0,3746,en\\_2649\\_34141\\_2753254\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_2649_34141_2753254_1_1_1_1,00.html)
- OECD. 2011. *Competition Assessment Toolkit: Volume 1, Principles; Volume 2, Guidelines*. Paris: OECD. [www.oecd.org/document/48/0,3746,en\\_2649\\_37463\\_42454576\\_1\\_1\\_1\\_37463,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3746,en_2649_37463_42454576_1_1_1_37463,00.html)
- OECD. 2012a. Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance. Paris: OECD, March. [www.oecd.org/document/27/0,3746,en\\_2649\\_34141\\_2753254\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_2649_34141_2753254_1_1_1_1,00.html)
- Office of Best Practice Regulation. 2010. *Best Practice Regulation Handbook*. Canberra: Office of Best Practice Regulation, Australian Department of Finance. [www.finance.gov.au/obpr/proposal/gov-requirements.html](http://www.finance.gov.au/obpr/proposal/gov-requirements.html)
- Otsuka, K. and T. Yamano. 2006. Introduction to the Special Issue on the Role of Non-farm Income in Poverty Reduction: Evidence from Asia and East Africa. *Agricultural Economics* 35(3): 393-97, November.
- Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food Security: Definition and Measurement. *Food Security* 1(1): 5-7, February.
- Rao, X., T.M. Hurley and P.G. Pardey. 2012. Recalibrating the Reported Rates of Return to Food and Agricultural R&D. Staff Paper P12-8, Department of Applied Economics, University of Minnesota, St. Paul. September.
- Reardon, T., K.Z. Chen, B. Minten and L. Adriano. 2012. *The Quiet Revolution in Staple Food Value Chains in Asia: Enter the Dragon, the Elephant, and the Tiger*. Manila: Asian Development Bank and Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

- Reardon, T. and P. Timmer. 2014. Five Inter-Linked Transformations in the Asian Agri-food Economy: Food Security Implications. *Global Food Security* Vol. 3 (forthcoming).
- Skoufias, E., S. Tiwari and H. Zaman. 2010. Can We Rely on Cash Transfers to Protect Dietary Diversity During Food Crises? Estimates from Indonesia. World Bank Policy Research Working Paper 5548. Washington D.C.
- Timilsina, G.R., J.C. Beghin, D. van der Mensbrugghe and S. Mevel. 2010. The Impacts of Biofuel Targets on Land-use Change and Food Supply: A Global CGE Assessment. World Bank Policy Research Working Paper 5513. Washington D.C., December.
- Williamson, J.G. 2012. Commodity Prices over Two Centuries: Trends, Volatility, and Impact. *Annual Review of Resource Economics* 4(6): 1-22. DOI: 10.1146/annurev-resource-110811-114502.
- World Bank. 2012a. PKH Conditional Cash Transfer Social Assistance Program and Public Expenditure Review. In *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*, Volume 2. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2012b. BLT Temporary Unconditional Cash Transfer Social Assistance Program and Public Expenditure Review. In *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*, Volume 2. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 2013. *Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org/rankings>, accessed 25 February 2014.
- World Bank. 2014a. *Pink Sheets*, <http://econ.worldbank.org>, accessed 25 February.
- World Bank. 2014b. *World Development Indicators*, <http://econ.worldbank.org>, accessed 25 February.
- Wright, B.D. 2011. The Economics of Grain Price Volatility. *Applied Economic Perspectives and Policy* 33(1): 32-58.
- Wright, B.D. 2012. International Grain Reserves and Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets. *World Bank Research Observer* 27(2):222-60.