



AFRICA AGRICULTURAL MARKETS PROGRAM (AAMP) POLICY BRIEFING



Variação nos preços de produtos alimentares básicos na África Austral e Oriental

Maputo, Moçambique, Janeiro, 2010

Esta comunicação sumariza as implicações de políticas de três relatórios temáticos e sete relatórios de enquadramento de países preparados para o seminário de políticas da COMESA sobre: “Variações nos preços de produtos alimentares básicos: causas, consequências e implicações de políticas”. Existe uma pequena controvérsia acerca da necessidade de os governos apoiarem os mercados de alimentos com infra-estruturas, informação de mercados, investigação agrícola e outros bens públicos. Contudo, muitos dos programas agrícolas mais onerosos na África Austral e Oriental envolve aumento de preços para proteger os produtores, baixar os preços dos alimentos e a redução da volatilidade nos preços dos alimentos através de uma série de mecanismos incluindo tarifas, restrições às exportações, comercialização pública de alimentos básicos e distribuição subsidiada. A revisão das experiências com estas políticas é particularmente relevante na emergência da crise global de alimentos, o qual conduziu a expansão nas restrições de comércio e esforços de estabilização.

Quais são as políticas e investimentos que reduzirão as margens de comercialização entre locais? Baseado numa revisão de pesquisas recentes sobre mercados de alimentos em África, oferecemos as seguintes recomendações:

- Continuar o processo de liberalização de mercados agrícolas. Cinco a sete estudos recentes mostram que os mercados agrícolas liberalizados reduziram as margens de comercialização e aumentaram a eficiência.

- Racionalizar os procedimentos administrativos nas fronteiras, os quais poderão ser um obstáculo ao comércio regional maior do que estradas de baixa qualidade. Este passo poderá explorar a viabilidade de um registo regional uniforme de camiões.
- Promover a competitividade nas indústrias de transporte através da redução de barreiras à entrada no sector e eliminando a protecção a companhias locais de transporte de mercadorias.
- Melhorar o sistema de informação usando Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's). Evidências fortes do Níger e outros países sugerem que telefones celulares podem reduzir as variações de preços entre mercados e melhorar a eficiência de mercados.
- Melhorar as infra-estruturas de transporte. Este aspecto é muito importante porque reduzem as barreiras administrativas e de políticas ao comércio.

Estas medidas reduzirão os custos de transporte e os lucros do comerciante diminuindo a diferença entre o preço recebido pelo produtor e o preço pago pelos consumidores.

Como podem os países africanos reduzir a vulnerabilidade às flutuações de preços de alimentos nos mercados internacionais? A crise global de alimentos em 2007-08 renovou o interesse em auto-suficiência alimentar. A auto-suficiência em milho é viável em muitos países que já produzem 90-95% das suas necessidades. No entanto, atingir a auto-suficiência em arroz e trigo será um desafio enorme ou quase impossível.

Uma abordagem, que é politicamente aceitável por causa dos seus resultados rápidos, é a restrição das importações. Se puderem ser impostas, as restrições às importações podem aumentar a taxa de auto-suficiência rapidamente, mas elevam os preços dos produtos básicos significativamente. Evitar a vulnerabilidade aos picos dos preços internacionais de grãos tais como os de 2007-08 poderá requerer que se mantenham permanentemente os preços dos grãos ao nível ou acima do nível mais alto atingido durante a crise. Este poderá ter efeitos adversos graves na segurança alimentar, particularmente entre os pobres urbanos.

Uma abordagem melhor para alcançar a auto-suficiência é impulsionar a produção doméstica através de investimento na investigação agrícola, extensão, controle de doenças e métodos de armazenagem. Com base em inúmeros estudos, esse serão um bom investimento de longo prazo, independentemente do seu sucesso em alcançar a auto-suficiência. No entanto, a auto-suficiência em alimentos poderá não eliminar a volatilidade de preços; pelo contrário, poderá substituir a volatilidade devido aos mercados internacionais pela volatilidade devido a choques de oferta doméstica. As evidências sugerem que a volatilidade de preços devida a choques de oferta doméstica é pelo menos tão grande quanto a volatilidade devida aos mercados internacionais. Por exemplo, os preços de paridade de importação de milho são geralmente mais estáveis do que os preços domésticos de milho em África. Ademais, o preço de arroz (um grão amplamente comercializável) é menos sazonal é mais estável do que o preço de milho (um grão não amplamente comercializável) porque as importações regulares a estabilizam os preços de importação do arroz.

Sendo importadores de alimentos, os países da África sub-sahariana têm um forte interesse impedir que os grandes exportadores imponham restrições às exportações, que foram responsáveis pelos aumentos exacerbados dos preços durante a crise global de alimentos. Isto poderá ser feito

influenciando a Organização Mundial de Comércio a limitar as restrições à exportação de alimentos como parte dos acordos multilaterais de comércio.

Similarmente, o efeito de outro pico nos preços mundiais de alimentos poderá ser mitigado se os próprios países Africanos se refrearem de banimento das exportações de grãos. Embora, esse banimento seja compreensível na perspectiva de um país individual, um efeito combinado de vários países fazendo o mesmo poderá aumentar o aumento brusco de preço, particularmente para os países do interior, sem saída para o mar. Esforços para limitar os banimentos à exportação de alimentos deverão ser feitos ao nível regional e não ao nível nacional.

A longo prazo, os governos africanos podem promover a resistência à volatilidade dos preços internacionais através da diversificação da dieta de dos alimentos básicos dos consumidores. Durante a crise global dos alimentos, os preços domésticos de mandioca, batata-doce e outros alimentos básicos não comercializáveis não aumentaram tanto como os preços de arroz, trigo e milho.

Será que as restrições e intervenções governamentais para comprar, vender e comercializar os produtos alimentares básicos reduzem a volatilidade de preço? Uma comparação das experiências na África Austral e Oriental mostrou que estas políticas não ajudaram o Malawi, a Zâmbia, o Quênia e a Tanzânia na estabilização dos preços de milho. Depois do ajuste correspondente à sazonalidade e ao tamanho das colheitas, a volatilidade dos preços foi pequena no Uganda e em Moçambique, onde os governos raramente restringem o comércio internacional de grãos e não mantêm reservas de equilíbrio. Consequentemente, as barreiras ao comércio e as reservas públicas de grão tendem a piorar a instabilidade de preço.

As restrições ao comércio alargam a banda entre os de preço de paridade das exportações e importações dentro da qual os preços domésticos podem flutuar. As experiências da Etiópia, Malawi, Quênia, e Madagáscar mostraram que os preços de grãos excedem, ocasionalmente, o preço de

paridade de importação devido: 1) ao racionamento de divisas para prevenir a depreciação da moeda, 2) à incapacidade dos comerciantes de obterem licenças de importação, e 3) à incerteza em relação às intenções do governo quanto a importações de alimentos. Estes picos podem ser evitados através da abertura das fronteiras e estabelecimento de uma taxa de câmbio realística. Reservas (de grãos usadas para estabilização introduzem incertezas porque as operações de compra e venda são grandes não previsíveis. Os comerciantes privados hesitam em competir com uma empresa pública subsidiada e podem sair da armazenagem sazonais e da comercialização de grãos. Assim, as reservas públicas tendem a afastar os compradores privados, privando o Mercado os efeitos estabilizadores das suas actividades de arbitragem.

Mudanças de política e institucionais podem facilitar a estabilização de preços de grãos promovendo o comércio regional com uma política de abertura de fronteiras. Adicionalmente, podem encorajar armazenagem privada através do uso das reservas públicas de grãos somente para socorro de emergências. Se uma comercialização e uma política de reserva de grãos mais activas forem consideradas necessárias, elas deverão ser tornadas o mais previsíveis e regulamentadas possíveis, com critérios claros sobre quando as tarifas serão ajustadas e quando serão compradas e vendidas as reservas públicas de grãos.

Isto não significa que os governos não tenham nenhum papel a jogar nos mercados de produtos alimentares essenciais. Como foi acima mencionado, eles têm um papel importante a jogar na correcção de mercados imperfeitos e na promoção da equidade. Por exemplo, o governo deve jogar um papel activo:

- Na provisão bens públicos tais como serviços de investigação e extensão, estatísticas, previsão de colheitas, serviços de informação de mercados e infra-estruturas de transportes;
- Tratando das externalidades nos mercados agrícolas através do controle de

doenças de plantas e animais e regulamentação de agro-químicos:

- Promovendo a competição na comercialização e agro processamento, e;
- Implementando actividades de emergência e outros programas de redução da pobreza bem direccionados.

Embora seja inevitável alguma variação de preços, as políticas aqui descritas contribuirão para que haja um ambiente político estável e previsível e mercados competitivos de produtos alimentares, nos quais serão minimizadas as margens de preços entre mercados e a volatilidade ao longo tempo.