

## Problemas Estruturais de Industrialização

### *A Indústria Transformadora*

Carlos Nuno Castel-Branco\*

### Introdução

O objectivo central deste artigo é fazer uma análise da situação actual da indústria transformadora em Moçambique, para dela tirar algumas lições que possam ser importantes para o futuro. O artigo poderia ser limitado à análise da situação depois de 1987 (quando se iniciaram as reformas económicas de tipo liberal), e ao impacto dessas reformas. No entanto, a resposta do sector industrial às políticas adoptadas e ao ambiente económico geral depende da sua estrutura e do seu padrão de acumulação e de rentabilidade. Igualmente, a avaliação da validade relativa das diferentes abordagens ao desenvolvimento industrial depende do tipo de indústria que existe e do ambiente económico que a envolve. Por exemplo, será que o declínio da produção industrial a partir de 1989 reflecte insuficiente liberalização, ou a resposta esperada do sector às medidas de ajustamento tendo em conta a sua estrutura produtiva? A resposta a esta pergunta requererá uma análise da estrutura da indústria transformadora e do processo dinâmico da sua formação e reprodução.

Por outro lado, após a independência o estado da indústria transformadora foi influenciado por diferentes estratégias: até sensivelmente 1984-85, por uma estratégia teoricamente assente na alocação administrativa de recursos por via da planificação centralizada, com o Estado como centro de acumulação, e com novos investimentos de raiz

---

\*Docente da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane.

como prioridade. A partir de 1986-87, por uma estratégia teoricamente caracterizada pela liberalização das operações dos mercados e pela privatização das empresas estatais e intervencionadas, com o sector privado como centro de acumulação, e com investimentos na reabilitação do parque industrial existente como prioridade. Por que motivos tais estratégias, embora teoricamente tão diferentes, produziram o mesmo padrão de resultados? Quais as alternativas para uma industrialização sustentável da economia moçambicana? A resposta a estas perguntas requererá a avaliação específica das estratégias adoptadas e da sua relação com a estrutura industrial, assim como das condições em que foram adoptadas e implementadas.

Assim, na primeira secção deste artigo é analisada a estrutura da indústria transformadora moçambicana e o processo da sua formação. O argumento básico é que a estrutura subdesenvolvida e desequilibrada da indústria transformadora foi criada em função dos objectivos económicos específicos do colonialismo: o semi-processamento de produtos primários para exportação e a produção para o mercado doméstico baseada em importações. A transformação dessa indústria num factor catalisador do desenvolvimento requereria a alteração dos objectivos do sector e das suas ligações com os restantes sectores da economia, num contexto em que a escassez de recursos era um constrangimento central a enfrentar pela estratégia.

A segunda secção analisa a estratégia de industrialização definida no contexto do Plano Prospectivo Indicativo (PPI). Argumenta que a estratégia correctamente colocava a necessidade de transformação do tecido industrial. Todavia, cinco problemas centrais para o desenvolvimento do programa de industrialização não foram adequadamente resolvidos: como implementá-lo a partir da base económica e industrial existente, ou seja, quais as etapas realistas de transição? O que fazer com o parque industrial existente? Como financiar o programa de forma sustentável e sem incorrer em desequilíbrios monetários estruturais de longo prazo? Qual o relacionamento entre o programa de industrialização e o resto da economia, ou seja quais os seus objectivos e papel económicos específicos? Qual o papel e a natureza da industrialização em condições de guerra? A inadequada resposta a estas cinco questões determinou a crise que o sector enfrentou na primeira metade dos anos 80.

A terceira secção discute a estratégia de reabilitação industrial adoptada no quadro do Programa de Reabilitação Económica (PRE).

Argumenta que os objectivos e metas do programa não foram alcançados, e que isso se deveu à adopção de uma estratégia de reabilitação sem transformação do tecido industrial, uma política macroeconómica demasiado restritiva e desligada de objectivos desenvolvimento e uma política de financiamento totalmente dependente de recursos externos. Em resumo, é argumentado que o PRE não ofereceu políticas alternativas para a crise, sendo mais um programa de saneamento das contas nacionais e dos balanços com o exterior, do que de reabilitação da economia. Como resultado, foi consolidada a estrutura ineficiente e dependente da indústria, o que se reflectiu na crise dos anos 90.

Na quarta secção é debatida a questão da privatização do parque industrial. Argumenta-se que os efeitos económicos que possam ocorrer com a privatização dependem do ambiente económico, da reforma e enquadramento construtivos do Estado e do sector privado, assim como da implementação de políticas industriais e macroeconómicas selectivas, flexíveis, coerentes e activas. Estes factores, que enquadram a acção dos agentes económicos, determinam a eficiência empresarial independentemente da forma de propriedade.

A quinta secção contém um conjunto de conclusões de análise e de perspectiva sobre a indústria nacional, que resumem os principais argumentos desenvolvidos ao longo do artigo e algumas lições importantes para o futuro.

Em regra, informação estatística de diferentes fontes é utilizada para sustentar os diagnósticos e argumentos principais. No entanto, as estatísticas respeitantes à economia de Moçambique são, geralmente, muito pobres: falta-lhes qualidade, veracidade e detalhe. Uma parte considerável da informação é baseada em estimativas, muitas vezes alcançadas por processos metodológicos pouco claros e/ou adequados. Frequentemente, a informação é demasiado agregada. Os dados têm que ser ajustados, comparados, seleccionados e utilizados com muitas precauções.<sup>1</sup> Por isso, cada argumento tem que ser fortemente sustentado por outros factores: a teoria, a lógica, a observação de factos, o conhecimento do contexto sócio-económico e outras informações adicionais.

## Criação da Estrutura da Indústria Transformadora

A análise da estrutura da indústria transformadora nacional é importante, pois permite a compreensão das forças sociais e económicas e dos constrangimentos que operam neste sector e na economia como um todo. Esta análise é básica para que se compreenda por que é que a indústria transformadora nacional é como é (subdesenvolvida, isolada do resto da economia, ineficiente e vulnerável) em vez de ser como normativamente ela deveria ser. Além disso, esta análise permite a identificação da do padrão de acumulação e desenvolvimento da indústria, do seu efeito na economia como um todo e do possível comportamento da indústria em face de ajustamentos estruturais na economia.

A estrutura da indústria transformadora nacional não é um facto dado e estático. Por isso, a sua análise não pode limitar-se a fornecer informação sobre a base de partida para o programa subsequente de industrialização. É necessário que se estudem os processos através dos quais esta estrutura foi sendo criada, pois é esta informação que permite a percepção das forças sociais e económicas que afectam o sector, e em que medida o afectam.

Assim, esta secção procura explicar como foi criada a estrutura industrial de Moçambique, e por que motivos essa estrutura tomou a sua forma actual.

### O Colonialismo e a Indústria Transformadora

A estrutura actual da indústria transformadora nacional é, em grande parte, o produto da herança colonial. O processo de industrialização iniciado no período colonial obedeceu a objectivos específicos e, em consequência, resultou num determinado tipo de estrutura industrial que servia esses objectivos.

Frequentemente, estudiosos consideram que a indústria moçambicana é atrasada, isto é, encontra-se num estágio inferior de desenvolvimento em relação ao, de outras economias. Neste caso, o aumento do investimento no sector industrial seria uma solução para o problema do atraso. No entanto, uma análise alternativa enfatiza que a indústria

nacional é subdesenvolvida, isto é, está distorcidamente desenvolvida. Se o investimento aumentar sem que o padrão de acumulação e a estrutura da produção sejam transformados, o parque industrial expandirá e, com ele, aumentará a dimensão do subdesenvolvimento e da dependência. Portanto, é necessário que o investimento aumente mas no quadro de uma estratégia de transformação. A análise dos objectivos que guiaram a política industrial colonial e da estrutura industrial resultante desses objectivos deverá demonstrar que a indústria nacional é subdesenvolvida, não somente atrasada.

### Os Objectivos da Indústria Transformadora

O desenvolvimento da indústria transformadora em Moçambique foi iniciado nos anos 30 e acelerado nos anos 60, visando essencialmente dois objectivos:

- a oferta de matérias-primas semi-processadas para exportação ou para o aprovisionamento da indústria transformadora portuguesa (como eram os casos da indústria do descasque da castanha de caju, do descaroçamento de algodão, do sisal, da copra e do açúcar); e
- a satisfação do crescente mercado doméstico, principalmente dos colonos, que eram cerca de 250 mil habitantes em 1974 (Banco Mundial 1985:i).

Em 1973, 61% da produção da indústria transformadora era destinada ao mercado interno, e 39% à exportação (MIE-UNIDO 1993:16, parte I).

A indústria produtora para o mercado interno substituíra importações terminais em regra geral destinadas ao consumo imediato: fazia o processamento, mistura ou montagem final (ou terminal) de matérias-primas ou componentes importados, e o produto era normalmente destinado ao consumo directo. Raramente servia como insumo para outros processos de produção.

O desenvolvimento desta indústria obedeceu a quatro objectivos:

- satisfazer a crescente procura de bens terminais para o consumo;

- criar oportunidades de investimento para o pequeno e médio empresário português residente na, então, colónia;

- oferecer um mercado para recolocação dos equipamentos e máquinas tecnologicamente ultrapassados e fisicamente depreciados que a indústria portuguesa teria que substituir no processo da sua modernização, diminuindo assim o custo de oportunidade do progresso tecnológico para a indústria de Portugal; e

- tentar melhorar a face do regime colonial de modo a aliviar a crescente pressão política doméstica e internacional, intensificada com o início da luta armada de libertação nacional.

A indústria produtora para exportação executava o primeiro estágio de processamento de matérias-primas, normalmente agrícolas, a exportar. Esta indústria desenvolveu-se devido à necessidade de:

- diminuir os custos relativos de transporte, reduzindo o volume e aumentando a concentração da carga de modo a elevar o valor da mercadoria por unidade de peso ou volume (como era o caso do descaroçamento do algodão); e

- e garantir a conservação dos produtos e a manutenção da sua qualidade até ao destino final (como era o caso do açúcar).

Apesar de processadas, as principais exportações do sector eram produtos primários tradicionais. Em 1973, as indústrias de descaroçamento do algodão, de descasque de castanha de caju e do açúcar contribuíam com mais de 50% das exportações de Moçambique e com mais de 85% das exportações da indústria transformadora (estimativas com base em Castel-Branco 1993a:3-5 e Tabela 1, e UNIDO 1987:32-34).

### *A Estrutura Débil, Dependente e Vulnerável da Indústria Transformadora*

Como consequência dos objectivos enunciados, foi criada uma indústria débil e dependente de importações e da variação da procura

internacional, o que a tornava particularmente vulnerável. A *debilidade geral* do sector pode ser demonstrada pela observação do seu impacto na economia: em 1973, a indústria transformadora contribuía com cerca de 17% para a formação de um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 175 USD.<sup>2</sup> Isto é, o valor acrescentado *per capita* da indústria transformadora era inferior a 30 USD (estimativas com base em UNIDO 1987:28-33).

A *fraqueza das ligações* inter e intra-industriais é evidente a partir da observação da estrutura da produção industrial. Em 1975, 67% da produção da indústria transformadora provinha de três ramos da *indústria ligeira*: alimentos, bebidas e tabacos (54%); têxteis, vestuário e couro (7%); e madeira e mobiliário (6%) (MIE e UNIDO 1993:21-3 e Quadro I.9, parte I). A produção do ramo de têxteis e vestuário era dependente da importação de fibras sintéticas, apesar de Moçambique ser produtor e exportador de algodão.<sup>3</sup> Os principais produtos da indústria de bebidas (cervejas e refrigerantes) eram produzidos sob patente e completamente dependentes da importação dos compostos principais, embora Moçambique fosse um produtor e exportador de frutas tropicais, especialmente de citrinos.<sup>4</sup> Os ramos *básicos* da indústria transformadora (ex., metalomecânica, metalurgia, químicos industriais, materiais de construção, material e equipamento eléctrico e electrónico) eram relativamente pouco importantes e as relações inter e intra industriais eram pouco desenvolvidas.

Em 1975, a indústria química era o segundo mais importante ramo industrial, produzindo 17% da produção da indústria transformadora. No entanto, apenas realizava misturas finais de componentes químicos importados para a substituição de importações terminais, não produzia químicos básicos e importava mais de 70% dos seus insumos. O seu papel na oferta de insumos para o sector industrial e agrícola era mínimo. Na prática, a única vantagem comparativa desta indústria era o baixo custo da força de trabalho<sup>5</sup> (Castel-Branco 1992; MIE-UNIDO 1993:21-3 e Quadro I.9, parte I).

A *dependência de importações* era clara. Em 1973, eram importados:

- 60% dos insumos para a indústria transformadora: combustíveis, matérias-primas de origem industrial (ex., ferro, aço, fibras sintéticas, soda cáustica, compostos para misturas e todos os

componentes para equipamento eléctrico) e materiais auxiliares (ex., solventes para a fabricação de tintas e vernizes); e

- 80% dos equipamentos, máquinas e peças sobressalentes e 50% da assistência técnica especializada (MIE e UNIDO 1993:15-7, parte I; UNIDO 1987:28-33).

No seu conjunto, a indústria transformadora era um consumidor líquido de moeda externa, pois as receitas com a exportação dos produtos primários semi-processados eram inferiores aos gastos totais com a importação de factores de produção para o sector. A estrutura das importações foi modificada: a importação de factores de produção, peças e serviços de manutenção passou a constituir uma proporção cada vez maior das importações devido à extrema dependência externa do sector. A viabilidade desta indústria dependia, pois, das receitas de serviços e invisíveis, especialmente dos transportes, e do efeito combinado do salário deferido dos mineiros na África do Sul e do lucro do ouro.<sup>6</sup>

O *atraso tecnológico* da indústria transformadora era marcante. Dados os mercados alvo desta indústria, bem como a política proteccionista do governo colonial, a indústria em Moçambique não enfrentava grandes desafios tecnológicos. Além disso, a maior parte do equipamento industrial havia sido transferido da indústria portuguesa em modernização para Moçambique no período de rápido crescimento industrial (anos 60). Estava tecnologicamente obsoleto e, em muitos casos, fisicamente depreciado. Em 1975, mais de 70% do equipamento industrial tinha um tempo de uso superior a 15 anos, com mais de metade acima dos 20 anos (MIE e UNIDO 1993:16, parte I). Portanto, aquela que viria a ser a base da indústria nacional havia nascido já destorcida e incapaz de enfrentar mercados competitivos e desafios tecnológicos. Para que tal indústria se tornasse competitiva, seriam necessários avultados investimentos para a substituição do equipamento tecnologicamente obsoleto e/ou fisicamente depreciado, e para a reabilitação e manutenção do restante. A implementação de uma tal estratégia exigiria uma política industrial selectiva e flexível, um período de protecção para desenvolver mercados e tecnologias e um ambiente macroeconómico favorável ao crédito selectivo para investimento de longo prazo e de alto risco.<sup>7</sup>

Por causa da debilidade tecnológica, da disponibilidade organizada de força de trabalho abundante e barata, e da natureza das relações

sociais de produção no período colonial, o crescimento da indústria não foi acompanhado do desenvolvimento de uma força de trabalho estável, organizada e qualificada. Estima-se que em 1975 cerca de 80% da força de trabalho no sector fosse analfabeta, e mais de 85% fosse não-qualificada. Este elemento viria a constituir um sério obstáculo à modernização e desenvolvimento do sector e à melhoria rápida da gestão, produtividade e disciplina laboral.

A *propriedade industrial* era controlada por capitais e cidadãos estrangeiros, portugueses e não-portugueses, residentes em Moçambique, cujos interesses se orientavam para o processamento e exportação de produtos primários e para a produção de substitutos terminais de importações para o mercado interno sob protecção. O processo de alteração desta estrutura industrial poderia ser concebido de duas formas. Primeiro, a adopção de incentivos para estimular as forças do mercado a alterar o padrão de industrialização: esta solução tenderia a consolidar o poder do capital estrangeiro, pois, na altura da independência nacional, Moçambique não possuía uma classe de empresários capaz de relançar a indústria. Era, ainda, uma alternativa muito incerta quanto aos seus resultados e custo social. Segundo, a alocação planificada dos recursos: esta alternativa era, das duas, a única realmente disponível, mas os seus resultados dependeriam da estratégia selectiva escolhida e dos mecanismos de financiamento e reprodução dos recursos necessários.

Por outro lado, a maior parte das empresas era de pequena escala e muitas delas resultavam de pequenos investimentos de expansão aplicados em actividades manufactureiras de tecnologia primária. A racionalização das linhas de produção, a standardização da tecnologia e da qualidade dos produtos, e a normação dos processos e técnicas de trabalho, eram tarefas que se impunham e que requeriam uma certa concentração e centralização da produção industrial.

A indústria transformadora estava excessivamente concentrada em Maputo (50% do parque industrial) e Beira (20%). As indústrias de processamento primário de produtos exportáveis (ex., descaroçamento do algodão, descasque da castanha de caju e açucareiras) estavam menos concentradas por causa da vantagem relativa de se localizarem nas proximidades das fontes de matéria-prima. No entanto, também necessitavam de acesso fácil às vias de escoamento para exportação do produto e para importação de insumos. Quando tais facilidades (ex., uma linha

férrea) não eram economicamente possíveis de fornecer, as indústrias eram desenvolvidas em torno das principais zonas portuárias.

As indústrias de substituição de importações terminais estavam muito mais concentradas em torno das duas maiores cidades, por causa da necessidade de se localizarem próximo dos portos por onde entravam todos os factores de produção importados de que estas indústrias eram completamente dependentes e porque os principais mercados para os seus produtos finais eram as próprias cidades.<sup>8</sup>

### Transição e Crise no Período Pós-Independência

Durante a transição (1974-76), a indústria transformadora enfrentou uma série de graves problemas imediatos (Banco Mundial 1985; UNIDO 1987; MIE e UNIDO 1993):

- Muitas empresas foram sabotadas e abandonadas pelos antigos proprietários: capital foi transferido, *stocks* foram inutilizados e a produção foi paralisada. O Estado teve que intervencionar um grande número de pequenas e médias empresas para as manter em funcionamento.
- A escassez de técnicos qualificados para substituir os técnicos estrangeiros que haviam abandonado o país levou quase generalizada má gestão dos departamentos governamentais e das empresas. Este tornou-se num dos principais obstáculos à definição e implementação de estratégias e políticas adequadas para o desenvolvimento económico.
- A rede de comercialização agrária foi rompida, pois também havia estado sob controle dos colonos. Entre 1974 e 1977, a produção agrária comercializada total decresceu em 43%, ou cresceu em -43%, com os seguintes valores sectoriais: -60% no sector camponês (o que essencialmente afectou as principais exportações de Moçambique — algodão e caju — e a produção de alimentos); -54% no sector empresarial agrário dos colonos portugueses (principal responsável pelo abastecimento urbano em bens de consumo de maior qualidade); e -16% nas plantações (capital estrangeiro não-português

virado para exportação, ex., chá, açúcar, copra e algodão) (Wuyts 1981 e 1989). Portanto, as indústrias utilizadoras de matérias-primas nacionais tiveram que começar a importá-las, a componente importada do consumo directo urbano também aumentou, o mercado para os bens industriais tornou-se mais restrito por causa da ruptura dos circuitos de comercialização e as exportações essenciais foram reduzidas.

- A obsolescência tecnológica do parque industrial foi agravada pelo desgaste físico do equipamento e pelas dificuldades de manutenção. A indústria não estava em condições de operar plenamente sem realizar consideráveis investimentos, o que requeria disponibilidade de moeda externa. No entanto, as receitas de exportação haviam começado a diminuir rapidamente e os escassos recursos passaram a ser disputados entre as necessidades de novo investimento, por um lado, e a garantia de níveis mínimos de abastecimento do povo, por outro.

Como resultado desta conjugação de factores, a produção da indústria transformadora decresceu em 35% entre 1974 e 1976 (MIE e UNIDO 1993:15-9, parte I; DNE 1992:27-8 e 49).

## Estratégia de Desenvolvimento Industrial Acelerado: O PPI

### Reorganização do Sector

Em 1977, o governo estabeleceu um programa económico que, para a indústria transformadora, visava:

- repor os níveis de produção de 1973; e
- desenvolver a indústria básica, de modo a alterar a estrutura industrial subdesenvolvida do país.

Até 1981, as acções prioritárias do governo foram concentradas em:

- melhorar o aprovisionamento das empresas em matérias-primas e materiais auxiliares indispensáveis;
- reorganizar as principais linhas de produção e indústrias; e
- elaborar os projectos para o desenvolvimento da indústria básica nacional.

Como resultado desta reorganização, ao rápido declínio da produção do sector no período 1974-76, seguiu-se um período de recuperação sensível dos índices de produção: entre 1977 e 1981 a produção da indústria transformadora cresceu em 18%, a uma taxa média anual de 4%. Apesar disso, em 1981, a produção da indústria transformadora era apenas 78% da produção de 1974 (Tabela 1).

Tabela 1. Índice de evolução da produção<sup>9</sup> da indústria transformadora (1974 = 100)

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
100	65	65	66	69	72	75	78

Fonte: Estimado com base em MIE e UNIDO 1993:15-9, parte I.

A concentração e centralização da produção nas unidades industriais foi marcante. Esta tendência já se vinha acentuando desde os finais do período colonial: entre 1969 e 1973, registou-se uma acelerada concentração industrial, com o número global de trabalhadores no sector a crescer em 36% e o de empresas a diminuir em 21%. A média de trabalhadores por empresa aumentou de 41 para 70 (estimativas com base em MIE e UNIDO 1993:16, Quadro I.6, parte I). Naquele período, a concentração industrial tinha sido motivada pela concorrência entre capitais: o capital financeiro, apoiado pelo Estado colonial, havia passado a exercer um crescente controle sobre as indústrias. A concentração industrial também

realizava as funções de racionalização das linhas de produção e dos mercados das diferentes indústrias.

A partir de 1975, foi adoptada uma política deliberada de concentração da actividade do sector em complexos industriais porque:

- Era necessário racionalizar a actividade industrial herdada, especialmente para evitar a dispersão do investimento e a competição excessiva.
- Os mercados domésticos eram pequenos e, dada a existência de muitas empresas de pequena escala, não encorajavam a realização de economias de escala e o desenvolvimento tecnológico.<sup>10</sup>
- A debilidade tecnológica e a fraca competitividade da indústria impediam a diversificação das exportações, pelo que não era possível compensar a reduzida dimensão do mercado interno pela conquista de mercados externos. Para o fazer, a indústria teria que realizar economias de escala e desenvolver-se tecnologicamente.
- A escassez de quadros de gestão e de técnicos de produção, bem como de recursos para a reabilitação do equipamento e para a importação de factores de produção, encorajou a concentração como alternativa de curto prazo.

Em finais da década de 80, a média de trabalhadores por empresa no sector era superior a 200 (estimado com base em MIE e UNIDO 1993:24, 28, Quadro I.10, parte I).

### Programa de Industrialização

Com a aprovação do Plano Prospectivo Indicativo (PPI) em 1981, foi oficialmente adoptado um programa específico de industrialização. Este programa visava a construção, em dez anos, das bases essenciais da indústria básica moderna em Moçambique. O programa assentava-se em:

- reforço do papel do sector estatal e da planificação centralizada, como vias essenciais para garantir a acumulação centrada no Estado;

- realização de novos e grandes investimentos de raiz, especialmente na indústria pesada e química, tendo em vista o desenvolvimento da indústria básica e da malha industrial, bem como o racional aproveitamento dos recursos nacionais;

- localização dos grandes agregados industriais nas proximidades das suas fontes de matérias-primas principais e dos mercados para os seus produtos finais, o que permitiria descentralizar a localização industrial e estender os benefícios da industrialização a todo o território nacional. Por exemplo, o grande projecto de alumínio seria localizado nas proximidades da central hidroeléctrica de Cahora Bassa, enquanto os grandes projectos de ferro e aço e de electro-químicos seriam localizados ao longo do rio Zambeze;<sup>11</sup> e

- concentração e racionalização do parque industrial existente, em ordem a facilitar a planificação e a alocação dos recursos, bem como a construção de economias de escala.

Correctamente, o programa colocava na ordem do dia a tarefa essencial de transformar a estrutura industrial: modernizá-la, aprofundar e expandir a sua malha e ligações e criar a indústria virada para a acumulação, ou seja, a indústria produtora de factores de produção e de materiais, que arrastasse consigo o desenvolvimento dos diferentes sectores da economia. A indústria a criar deveria ser capaz de não só incorporar nova tecnologia, mas também de a criar.

Três problemas centrais eram colocados pelo programa de industrialização: como o financiar, implementar e relacionar com o resto da economia. A solução retórica e simplista da época para qualquer uma destas questões era a planificação centralizada: por meio da planificação central seria possível controlar o processo de produção e os excedentes, determinar a alocação de factores, estabelecer os devidos balanços materiais entre as diferentes empresas e entre a procura e a oferta, gerir a utilização dos recursos escassos e coordenar os diferentes projectos no tempo e no espaço.

O equilíbrio do sistema de planificação perfeita era baseado na possibilidade de determinar a procura e a oferta, e de garantir os respectivos balanços materiais. Portanto, a atenção do sistema era concentrada na realização das metas quantitativas. Se tal equilíbrio fosse

conseguido, o sistema dos preços relativos deixaria de ter valor como mecanismo económico alocativo de recursos. Mesmo que o equilíbrio planificado não fosse alcançado a curto e médio prazos, os preços não poderiam exercer um papel central na alocação de recursos porque poderiam entupir o mecanismo do plano e alterar o centro de acumulação, por causa da escassez relativa dos principais recursos — moeda externa, capital, excedentes agrícolas.

A análise comparativa e controle dos custos não eram instrumentos privilegiados de gestão económica, porque se estimava que, a médio e longo prazos, os novos projectos se tornariam eficientes e elevariam a eficiência do conjunto da economia. A curto e médio prazos, o investimento seria financiado pelo orçamento do Estado e pela banca, de acordo com o plano de crescimento económico, e, a médio e longo prazos, o retorno desse investimento geraria novos recursos. De facto, a moeda era vista como um factor passivo, cuja oferta era unicamente determinada pelas necessidades de crescimento planificado do sector real da economia (Wuyts 1989).

Portanto, a prioridade era logicamente dada aos balanços materiais e à execução física dos projectos, com muito menor atenção prestada à eficiência no uso dos factores, custos e resultados reais de cada projecto (Wuyts 1989:56-67).

### Fraquezas Económicas do Programa de Industrialização

O programa de industrialização continha uma série de fraquezas económicas fundamentais: dependência de recursos externos, orientação comercial excessivamente centrada no mercado interno, uma gestão macroeconómica desequilibrada, excesso de centralização e uma relação estruturalmente inadequada com o sector agrícola.

#### *Dependência de Recursos Externos*

O programa era totalmente dependente de recursos externos que não estavam disponibilizados. Em 1980, 50% do investimento público era coberto por ajuda externa oficial — virtualmente todo o investimento na economia nacional era público.

No mesmo período, as receitas em divisas haviam diminuído por causa do boicote económico da África do Sul contra Moçambique, da aplicação das sanções internacionais contra a Rodésia do Sul e do efeito combinado da redução das exportações e deterioração dos seus termos de troca relativamente às importações.

Ao mesmo tempo, Moçambique tentara tornar-se membro da Comunidade de Ajuda Mútua Económica (CAME), mas não conseguira especialmente porque a União Soviética não estava disposta a subsidiar a economia moçambicana ao nível do que já vinha fazendo em relação a Cuba e Vietname. O país não conseguira fontes alternativas de financiamento externo, nem parceiros com quem partilhar os custos.

Portanto, enquanto as despesas com a importação de combustíveis, equipamento, máquinas e capital circulante aumentavam, a disponibilidade de moeda externa diminuía. Se uma economia é simultaneamente dependente da importação de capital fixo e circulante e de combustíveis, e as suas receitas em moeda externa crescem mais lentamente do que o investimento em capacidade produtiva, o aumento da capacidade instalada fica inversamente relacionado com a utilização dessa capacidade (Doriye e Wuyts 1993). Dado que as importações competiam entre si por um mesmo recurso escasso — a moeda externa — quanto mais capital fixo (ex., tractores, autocombinadas, máquinas industriais) se importasse para a expansão da capacidade produtiva, menos matérias-primas e combustíveis se poderiam importar para a utilização dessa capacidade. Assim, embora o fluxo de investimento estivesse a aumentar, o produto da economia estava a contrair-se. Como o rendimento diminuiu, a poupança doméstica, voluntária e forçada, também se contraiu. Dado que a poupança doméstica se reduziu por causa da contração do produto num período em que o investimento aumentou rapidamente, a economia ficou mais dependente de poupança externa que não estava plenamente disponível. Portanto, a economia ficou sem recursos para prosseguir o programa de crescimento acelerado.

#### *Limitações do Mercado Doméstico*

O programa de industrialização estava principalmente orientado para o mercado interno, por causa da:

- *estrutura industrial herdada:* Da produção industrial total, 61% estava orientada para a substituição de importações terminais de consumo directo. A manutenção dessa indústria em funcionamento apenas consolidou a sua orientação comercial, até porque este sector não era competitivo internacionalmente. As exportações industriais eram quase exclusivamente de produtos primários semi-processados — apenas sete produtos (caju, algodão, açúcar, chá, camarão, copra e tabaco) representavam 90% das exportações da economia nacional. A indústria de exportação entrou em declínio, por causa da crise da produção agrícola comercializada e da sua vulnerabilidade aos choques económicos externos.

- *intenção de substituir importações de factores de produção:* A política do governo era orientada para reduzir a dependência da indústria relativamente a importações, pelo que a produção de factores de produção doméstica de factores de produção para o mercado interno deveria ser desenvolvida.

- *baixa eficiência da indústria nascente:* Para entrar no mercado externo, as novas indústrias teriam que realizar economias de escala, dominar a tecnologia, aperfeiçoar a gestão e operar num ambiente mais competitivo. O processo de amadurecimento da indústria nascente precisaria de tempo, e tanto mais tempo quanto mais rapidamente a fronteira tecnológica internacional estivesse a evoluir, maior fosse a diferença entre a tecnologia doméstica e internacional e mais imperfeitos fossem os mercados internacionais. Portanto, a indústria nascente só poderia começar a exportar efectivamente a longo prazo.

A orientação comercial da produção industrial para o mercado interno gerou uma série de novos problemas relacionados com eficiência e sustentabilidade do programa de industrialização. Primeiro, o programa tinha *altos custos líquidos em moeda externa*. A debilidade da estrutura industrial herdada limitava a produção nacional de bens de capital e intermediários — ex., máquinas, equipamentos, produtos químicos básicos. Para produzir esses factores de produção a indústria nacional tinha que importar máquinas, equipamentos, combustíveis, lubrificantes, matérias-primas e materiais intermediários, e recorrer ao crédito externo e à assistência técnica. Portanto, as importações aumentaram e a

produção nacional manteve o seu carácter terminal.<sup>12</sup> Além disso, a estrutura das importações alterou-se, pois o peso dos bens de investimento e combustíveis nas importações totais aumentou significativamente. Assim, as importações da economia ficaram menos elásticas relativamente aos preços, pelo que a economia perdeu capacidade de se ajustar a variações nos preços relativos internacionais.<sup>13</sup> Ao mesmo tempo, o volume das exportações diminuiu e o seu poder de compra deteriorou-se. Dado que os recursos externos eram limitados, o programa industrial não podia ser sustentado.

Wuyts (1989:79 e 92, Figs. 3.A2 e 4.1) mostra, para o período entre 1981 e 1983, a existência de uma correlação directa, forte e positiva entre: (a) o declínio do valor combinado das exportações e saldo de invisíveis, por um lado, e o declínio das importações, por outro — neste período, o grosso das exportações era composto por capital fixo e circulante e combustíveis; e (b) a redução das exportações e a quebra da produção industrial. Em 1983 os activos externos líquidos totais<sup>14</sup> eram 0.6% dos de 1980 e os activos líquidos em moeda externa baixaram de cerca de 22 milhões de USD para cerca de (-26) milhões de USD no mesmo período (Wuyts 1989:110).

Segundo, o programa enfrentava uma *reduzida procura doméstica*. A procura doméstica de produtos industriais intermédios, especialmente de factores de produção, era demasiado pequena para que novos projectos nestas áreas pudessem realizar economias de escala, desenvolver a pesquisa tecnológica<sup>15</sup> e criar eficiência industrial a níveis competitivos. Na maior parte das indústrias, criaram-se mercados monopolistas ou oligopolistas de pequena dimensão, o que prejudicou a eficiência empresarial.<sup>16</sup>

Parcialmente, este problema tinha sido reconhecido: daí que o plano priorizasse o desenvolvimento de grandes projectos. No entanto, a eficiência resulta não tanto da dimensão da empresa e da capacidade instalada, mas principalmente da eficiente utilização dessa capacidade. Ora, se a procura doméstica era pequena e o mercado internacional não estava disponível, a capacidade dos grandes projectos seria substancialmente subutilizada. Por exemplo, o grande projecto de investimento da têxtil de Mocuba, cuja construção foi iniciada após 1977, nunca chegou a ser concluído; se tivesse entrado em funcionamento teria enfrentado sistemáticas rupturas do seu stock de matérias-primas, pois a sua escala de produção requeria substancialmente mais algodão do que o país

alguma vez produzira. O grande projecto da fábrica de alfaías agrícolas da Beira era totalmente dependente da importação das matérias-primas básicas, da tecnologia e das próprias linhas de produção, e tinha uma capacidade de produção suficiente para satisfazer a procura global de alfaías agrícolas em toda a África Austral; se a produção tivesse sido iniciada, o projecto não teria tido um mercado suficientemente amplo para poder atingir um nível eficiente de utilização da capacidade produtiva.

Terceiro, a dependência externa e o padrão geral da política de investimento combinaram-se para gerar uma *crescente escassez de recursos para a industrialização*. A economia era simultaneamente dependente da importação de capital fixo e circulante e de combustíveis. Além disso, as receitas em moeda externa haviam diminuído e o poder de compra das exportações, depreciado. A maior parte da poupança externa transferida para a economia nacional — ex., crédito externo e donativos — era canalizada para a realização de novos projectos que envolviam a importação de mais máquinas e equipamento e o alargamento da capacidade produtiva. Nestas condições, estabeleceu-se uma relação inversa entre o investimento no aumento da capacidade produtiva e a disponibilidade de recursos para operar essa capacidade. À medida em que se construíam novos projectos, diminuía a capacidade de os por e manter em funcionamento.

Entre 1980 e 1985, a construção de novas infra-estruturas representou sistematicamente 33% a 70% do investimento nacional, e a aquisição de novos equipamentos, entre 23% e 45%. No total, estes dois *items* absorviam entre 78% e 93% do investimento nacional naquele período. No entanto, entre 1982 e 1985, o *stock* de capital fixo diminuiu significativamente, reflectindo a deterioração e a obsolescência da base produtiva do país e a incapacidade de a repor, bem como a prioridade dada à expansão da base produtiva e a secundarização da reabilitação da capacidade existente (UNIDO 1987:22, 23, Quadros II.7 e II.9, e Wuyts 1989).

Entre 1975 e 1982, a importação de crude (vulgarmente petróleo) e derivados aumentou em cerca de sete vezes, mas entre 1982 e 1985 diminuiu em mais de 60% (UNIDO 1987:25, Quadro II.11).<sup>17</sup> Em grande medida, esta variação reflectia a incapacidade de a economia sustentar os ritmos de crescimento pretendidos: face à escassez de recursos externos e à dupla dependência, não era possível manter os programas de importação de equipamentos e investimento em

construções, por um lado, e garantir a operação da capacidade produtiva do país, por outro. Como resultado, em 1984 a taxa de utilização média da capacidade produtiva da indústria<sup>18</sup> era de 30%, com as indústrias básicas em pior situação (2% para laminados, 6% para metalo-mecânica pesada) e a de têxteis e vestuário em melhor situação (aproximadamente 50% para os diferentes ramos desta indústria) (UNIDO 1987:25, Quadro II.11).

### *Financiamento e Gestão Macroeconómica*

O financiamento doméstico do programa de industrialização era baseado no desequilíbrio monetário sistemático. Recursos financeiros domésticos eram requeridos para financiar o investimento, cobrir os custos domésticos de projectos com financiamento externo e subsidiar os factores de produção, o crédito e os preços ao consumidor.

### *Financiamento e Política de Investimento*

A partir de finais da década de 70, virtualmente todo o investimento na economia era público (Wuyts 1989:58-9). Este investimento era financiado pelo orçamento de investimento público e pela banca estatal. Entre o orçamento do Estado e a banca foi estabelecida uma clara divisão de trabalho: o investimento em capital fixo e parte do investimento em capital circulante eram financiados pelo orçamento do Estado, ao passo que a principal função dos bancos era financiar o capital circulante das empresas estatais (Wuyts 1989:110-12). Havia, pois, duas vias alternativas para financiar o programa:

- *aumento rápido das receitas fiscais e dos lucros das empresas estatais:* As receitas fiscais são uma função do rendimento real da economia, da base fiscal e da sua cobertura, e das taxas fiscais. O rendimento real da economia, sob a forma de lucros, salários, juros e rendas, seria a principal variável na determinação do nível das receitas fiscais.<sup>19</sup> A reorganização da vida económica no campo, priorização da transformação do sector camponês, reabilitação do sector empresarial, elevação da eficiência na alocação e utilização dos recursos, tudo isto eram condições vitais para se atingir um rápido

incremento do rendimento real e uma maior equidade na sua distribuição.

- *desequilíbrios monetários:* Se as receitas fiscais não aumentassem ao mesmo ritmo das despesas, seria criado um largo défice fiscal. O estado teria, então, que recorrer a empréstimos ou emitir moeda para cobrir o défice. Se o défice financiasse a rápida recuperação da actividade produtiva, e se as despesas improdutivas fossem minimizadas, a curto prazo o equilíbrio poderia vir a ser reposto em condições de crescimento económico. Se o défice se destinasse a subsidiar um estado geral de ineficiência, com a produção a baixar ou a aumentar muito lentamente, criar-se-ia um estado de desequilíbrio monetário estrutural com efeitos imediatos na contracção do investimento e da actividade económica e na degradação do valor da moeda e do rendimento real. Neste último caso, o défice teria a tendência de se agravar e acumular, a menos que drásticas medidas de contracção económica fossem aplicadas, com todos os seus efeitos nocivos na economia e no nível de vida das camadas menos privilegiadas.

A partir de 1981, a produção material diminuiu significativamente em todos os sectores, com excepção do sector da construção que continuou a crescer até 1985. As empresas tornaram-se mais deficitárias, o rendimento do campesinato diminuiu e os salários reais degradaram-se. As empresas e os projectos tornaram-se mais dependentes do orçamento do Estado e do crédito bancário. Entre 1979 e 1983, o orçamento das despesas correntes do Estado<sup>20</sup> consumia entre 94% e 96% das receitas totais do Estado, pelo que praticamente todo o investimento público representava défice orçamental (Wuyts 1989:109, tabela 5.1).

Na óptica do governo, a médio e a longo prazos os lucros das empresas estatais seriam a principal fonte de financiamento do orçamento. No entanto, embora o sector estatal tenha ficado dominante em termos do produto em quase todos os sectores da economia, os lucros gerados pelas empresas estatais representavam apenas 2%, 18% e 13% das receitas totais do Estado em 1979, 1981 e 1983 respectivamente (Wuyts 1989:109, tabela 5.1). Na prática, o sector estatal tornou-se um consumidor líquido de recursos do orçamento do Estado.

Ao mesmo tempo, as empresas estatais não eram encorajadas a tornarem-se lucrativas. Por um lado, todo o lucro gerado era automaticamente transferido para as finanças públicas, para centralizar o excedente económico e realocá-lo de acordo com o plano. Deste modo, quer fossem ou não lucrativas, as empresas estatais não podiam reter excedente e tinham que recorrer à banca e às finanças públicas para o seu financiamento.

Por outro lado, as empresas estratégicas contempladas no plano central operavam com um sistema de contas correntes no Banco de Moçambique. Se o saldo do período fosse negativo, o Banco automaticamente fazia uma transferência para a conta da empresa de modo a cobrir a diferença. Por via deste mecanismo foi concedido crédito ilimitado e indiferenciado para capital circulante a alguns agentes económicos, com duas agravantes: primeiro, o montante de crédito era positiva e proporcionalmente relacionado com a fraca *performance* de tal modo que, quanto mais deficitário fosse o empreendimento, mais crédito lhe era concedido. Segundo, mais de dois terços desse crédito corrente foram utilizados para pagar salários em empresas que não produziam, tendo vista a protecção do emprego, não o desenvolvimento das condições para se atingir eficiência económica. Os agentes económicos não contemplados no plano não tinham acesso aos recursos mais escassos.

Além disso, era dada absoluta prioridade ao investimento nos grande projectos em prejuízo total da reabilitação da capacidade existente. Estima-se que 80% do investimento na economia no período entre 1979-85 tenha sido alocado à construção, agricultura de grande escala (incluindo agro-indústrias) e construção de novos projectos industriais (Wuyts 1989:109-12). Esta política afectou a produção do sector industrial, onde predominavam pequenas e médias empresas necessitadas de capital circulante e de investimento de reposição do equipamento e reabilitação de infra-estruturas.

Até 1982, o investimento público e as despesas correntes do Estado continuaram a aumentar, apesar de o produto nacional ter começado a diminuir. Em 1981, o défice público global (receitas totais menos despesas correntes e de investimento público) era substancial: as receitas cobriam apenas 59% das despesas públicas globais — os restantes 41% eram dívida pública — e o défice era equivalente a 18% do PIB desse mesmo ano. Em 1983, a taxa de cobertura das despesas globais do Estado aumentou para 70% — o que significa que o défice global se reduziu

para 30% do orçamento do Estado — mas à custa de uma redução substancial do investimento público na economia relativamente a 1982 (-40%) (Wuyts 1989:108-11).<sup>21</sup> O rácio do investimento bruto como percentagem do PIB aumentou de 15% em 1980 para 20% em 1981, caindo de novo para 15% em 1983. A gravidade do défice fiscal, que teve um ponto de ruptura em 1981-82, resultou numa travagem brusca do investimento em capital fixo na indústria e energia (Tabela 2). Esta travagem impediu a realização dos planos de desenvolvimento industrial.

Tabela 2. Alocação do investimento público ao sector da indústria e energia (em milhões de meticais correntes), taxa de variação anual ( $\Delta I_t/I_t$ ) em (%) e índice de evolução do investimento (base: 1978-79 = 100)

	1978-79	1980	1981	1982	1983
Valores	561	1 227	3 349	3 493	2 769
$\Delta I_t/I_t$	---	119	173	4	-21
Índice	100	219	598	622	491

Fonte: Estimado com base em Wuyts (1989: Tabela 3).

Paralelamente, a dependência de fontes externas de financiamento do investimento público aumentou. Entre 1980 e 1982, cerca de metade do orçamento de investimento era coberto pela assistência externa oficial, maioritariamente através de créditos governamentais. Em 1983, a assistência externa oficial correspondia a 12% do PIB e cobria cerca de 80% do investimento público, embora o valor do investimento total tivesse diminuído substancialmente em relação aos dois anos precedentes (Wuyts 1989:110, Tabelas 5.2 e 5.3).

### *Mecanismo de Alocação de Recursos*

O mecanismo de preços controlados e determinados centralmente reflectia três objectivos do sistema: garantir uma crescente igualdade social no que respeita ao acesso a bens essenciais de consumo e evitar a degradação do salário real, impedir a excessiva acumulação por parte dos sectores intermediários — comércio e transporte — e deslocar a direcção da acumulação para os sectores produtivos, em especial o sector estatal, e controlar os custos dos factores e de produção. A ideia era que o preço não deveria ser o principal mecanismo de alocação e de escolha, mas devia permitir apenas a reprodução das actividades produtivas. As escolhas e a alocação de recursos eram determinadas pelo plano.

A inflexibilidade de tal sistema, em face do agravamento da situação económica doméstica, da inflação internacional e da guerra, ditou o surgimento de uma série de efeitos perversos e distorcidos. As empresas tornaram-se incapazes de cobrir os seus custos correntes e ficaram mais dependentes da alocação administrativa de recursos cada vez mais escassos e em maior procura. Sistemáticamente, o Estado teve que subsidiar as empresas. O mercado paralelo prosperou e com ele se desenvolveu a acumulação especulativa e improdutivo. Por isso, o salário real degradou-se. A política de acumulação centrada no Estado passou a ser uma questão de retórica, pois, na prática, o sector privado e a actividade especulativa prosperaram como nunca.

O mecanismo de alocação administrativa de recursos havia sido construído premeditadamente e não era uma obra do acaso, pois acreditava-se na sua maior eficiência relativamente ao mecanismo do mercado. Teoricamente, a alocação administrativa dos recursos permitiria concentrar os recursos menos abundantes nos sectores, ramos, projectos e empresas de maior prioridade social e evitaria o desperdício de recursos sociais que é inerente à competição anárquica do mercado capitalista. Procurava-se, igualmente, garantir a transformação da estrutura social da produção, privilegiando o sector estatal e intervencionado, que incluíam os empreendimentos de maior escala. A ideia era transformá-lo no sector dominante da economia e construir um mecanismo de acumulação centrada no Estado.

Esta visão tinha a sua fundamentação histórica: a estrutura e a operação dos mercados e a base produtiva da economia correspondiam a um padrão de acumulação económica herdado do colonialismo, que era

o principal responsável pelo subdesenvolvimento. A livre operação dos mercados nas condições então prevaletentes apenas reproduziria o padrão de acumulação herdado, ainda que alguma propriedade pudesse mudar de mãos. Neste contexto, a acumulação económica mais rápida requeria a transformação da base produtiva e das forças em operação nos mercados da economia moçambicana. A experiência internacional, até então, parecia indicar que a planificação centralizada oferecia alternativas tecnicamente mais eficazes de alocação de recursos. Assim, a alocação administrativa dos recursos, por via do plano, era vista como a forma de determinar um novo rumo para o desenvolvimento.

No entanto, o problema do financiamento sustentado da estratégia foi sempre evitado e nunca resolvido. Este problema, provavelmente mais do que qualquer outro, determinou o fracasso da estratégia.

Da análise apresentada, há três lições a tirar:

- Em períodos de transição e de desenvolvimento a médio e longo prazos, o mecanismo alocativo de preços pode ser altamente ineficiente e ter que ser substituído por sistemas de planificação. Mas isso não minimiza, pelo contrário aumenta, a importância de perceber a estrutura, as relações entre agentes económicos e a operação dos mercados, para que seja possível planificar, com sucesso, a intervenção e a influência do Estado nesses mercados.
- Mesmo quando a prioridade é o crescimento económico sectorial, a gestão macroeconómica é crucial para garantir a eficiência dos programas de desenvolvimento e a sua sustentabilidade.
- O prosseguimento, com sucesso, de uma política macroeconómica activa pressupõe quatro condições:
  - capacidade política e técnica do Estado para seleccionar os objectivos;
  - flexibilidade das políticas e do sistema de alocação de recursos para se garantir o rápido ajustamento a mudanças no ambiente e nas condições políticas e económicas gerais e específicas;

- compreensão da estrutura produtiva e de troca (que reflecte o padrão de acumulação), para se poder perspectivar os impactos de diferentes políticas e escolher as mais adequadas a cada período; e
- utilização das políticas como incentivo para a eficiência, isto é em relação directa com a *performance* dos agentes económicos. Por exemplo, crédito grátis ilimitado sem objectivos de eficiência e concedido como função positiva do défice financeiro das empresas, promove ineficiência eterna e a utilização ineficaz dos recursos.

### *Crise da Agricultura*

A política agrária do governo e a crise do sector agrícola afectaram profundamente a indústria. Em termos práticos, o objectivo essencial da política agrária foi o desenvolvimento da acumulação centrada no Estado, assente na propriedade estatal, na planificação centralizada da produção e das trocas, e no desenvolvimento extensivo da agricultura através de grandes empresas agrícolas, grande investimento em máquinas, equipamento, infra-estruturas e sistemas de irrigação e aplicação de químicos.

Até 1984, 70% do investimento na economia nacional foi destinado à agricultura e construção; uma componente central na construção eram obras destinadas à expansão da produção agrária (ex., projectos de irrigação). No mesmo período, mais de 90% do investimento e dos técnicos alocados à agricultura destinaram-se ao sector estatal, numa clara tentativa para o expandir, modernizar e tornar dominante na economia. Entre 1977-81 foram importados mais de 3.000 tractores e cerca de meio milhão de auto-combinadas, entre outro equipamento e maquinaria agrícola. Neste mesmo período, não foi importada uma única enxada, apesar de a produção nacional de enxadas ter diminuído em 50%, essencialmente por falta de divisas para importar chapa. Insumos agrícolas de melhor qualidade, especialmente químicos importados (ex., fertilizantes e pesticidas), passaram a ser usados massivamente (Wuyts 1989:60).

A rentabilidade das culturas não aumentou substancialmente, e ficou sempre muito aquém do planificado. Isso deveu-se a vários factores, tais

como: a chegada tardia dos insumos, cujo aprovisionamento dependia de importações; a inexistência de serviços de extensão eficientes e de adequada pesquisa e adaptação tecnológica às condições locais, o que levou à transferência directa de insumos e tecnologias muitas vezes inadequados; o sobredimensionamento das empresas, o que dificultou a gestão e coordenação das operações; a concorrência entre insumos dirigidos para a rentabilidade das culturas e a maquinaria agrícola pelo acesso ao mesmo recurso escasso, a moeda externa. O maior problema parece ter sido a subvalorização da optimização e economia na aplicação dos factores e a sobrevalorização das soluções extensivas como alternativas para a baixa rentabilidade das culturas. Quando a meta de produção material era subcumprida por causa da baixa rentabilidade, recorria-se à expansão da área de cultivo. Esta 'solução' consumia mais factores (tractores, adubos, pesticidas, sementes, electricidade, combustíveis, canais de irrigação) e aumentava os custos unitários. Dado que a produção material era a prioridade absoluta, o incremento dos custos era apenas 'um preço' a pagar.

Esta política agrária criou novos problemas:

- Promoveu o consumo de mais factores de produção, em vez de incentivar o aumento da produtividade e economia de factores escassos.
- Esgotou o excedente da economia em investimento em capital fixo no sector estatal agrário, em vez de permitir a transferência de recursos para sectores de maior produtividade potencial (como seria o caso da indústria transformadora).
- Impediu o melhoramento das condições e técnicas de produção, e da organização social e económica do campesinato, tornando-o mais dependente do trabalho assalariado num contexto em que os postos de trabalho disponíveis diminuam.
- Diminuiu a produção de excedentes agrícolas, pelo que se tornou necessário proceder à importação de bens de consumo e de matérias-primas outrora produzidos no país.

- Diminuiu as exportações, pelo limitou a capacidade de importar insumos e bens de consumo necessários.

- Tornou insignificante o contributo da indústria transformadora nacional para o desenvolvimento do sector agrário, pois a estratégia agrária era baseada na mecanização extensiva, embora a indústria nacional não produzisse os bens de equipamento necessários. Portanto, nem a agricultura representava um mercado para os produtos da indústria nacional básica e não incentivava o seu desenvolvimento, nem a indústria tinha capacidade para apoiar o desenvolvimento da produção agrária em moldes mais eficientes. A modernização do sector agrário não tinha qualquer relação com a construção da capacidade industrial da economia.

A indústria transformadora e o sector estatal agrário foram sendo estruturados como 'ilhas' dentro da economia: não desenvolviam relações dinâmicas entre si e com os restantes sectores; mas absorviam todo o excedente. A crise da produção agrícola e industrial limitou ainda mais as trocas entre estes dois sectores; e o empobrecimento do campesinato estreitou e fragmentou ainda mais o mercado rural.

### *Intervencionismo Estatal Excessivo*

A indústria era afectada pela centralização e intervencionismo de órgãos de tutela, não só excessivos como também incompetentes, e pela inflexibilidade das políticas macroeconómicas. Na verdade, mais de 60% do parque industrial estava controlado pelo Estado, principalmente por causa do grande número de empresas intervencionadas. Entre 1975 e 1977, muitas pequenas e médias empresas haviam sido intervencionadas pelo Estado na sequência do seu abandono, após a independência nacional, pelos antigos proprietários, cidadãos estrangeiros, maioritariamente portugueses, até então residentes em Moçambique. O Estado herdou, então, um grande número de pequenas e médias empresas abandonadas, pouco competitivas e descapitalizadas, que se viu obrigado a intervencionar para manter em funcionamento. Estas foram as chamadas 'nacionalizações defensivas', embora as empresas não tivessem sido realmente nacionalizadas. Algumas dessas empresas viriam, mais tarde,

a transformar-se em empresas estatais. A maioria, no entanto, permaneceu com o estatuto indefinido de intervencionadas.

A reestruturação deste parque empresarial apenas foi iniciada em 1985, por causa da:

- estratégia de centrar a acumulação económica no Estado, aprovada pelo III Congresso, em 1977. No IV Congresso da FRELIMO, em 1983, o papel do sector privado foi reconhecido e foi parcialmente revista a estratégia de acumulação centrada no estado (Wuyts 1989:50-79); e

- indefinição do que fazer com o parque industrial existente, porque os novos grandes projectos da indústria básica eram a prioridade absoluta e porque não havia uma concepção clara de etapas de transição que permitissem implementar uma estratégia de transformação da indústria existente.

Por outro lado, a gestão económica centralizada operou ao nível das decisões mais básicas das empresas (escolha dos mercados, dos tipos de produtos, dos recursos materiais, da quantidade de trabalhadores, etc.), e ao nível do ambiente económico mais geral (determinação dos preços, concessão automática de recursos financeiros em moeda doméstica e moeda externa para os grandes projectos e outros projectos do plano, independentemente da sua *performance*). Tal sistema foi implantado independentemente da operação real dos mercados e dos constrangimentos objectivos enfrentados pelos agentes económicos. O sistema de gestão económica viria a favorecer o desenvolvimento da ineficiência e a bloquear a acção dos agentes económicos.

### **Crise da Primeira Metade dos Anos 80**

O papel económico da indústria ficou distorcido, pois a partir de um certo período, passou a limitar-se à promoção do emprego, de forma economicamente ineficiente. Entre 1973 e 1987, o número de trabalhadores na indústria transformadora cresceu em 13%, de 99 mil para cerca de 112 mil. Esta taxa não era substancial em valores absolutos, pois a taxa média anual de crescimento do emprego era

inferior a 1% (MIE e UNIDO 1993:10 e 24, Quadros I.6 I.10, parte I). Comparativamente, a taxa média anual de crescimento da população no período era estimada em 2,6%, quase três vezes superior à do crescimento do emprego na indústria transformadora (Castel-Branco 1993d). No entanto, se o crescimento do emprego e da produção forem comparados, conclui-se que o emprego no sector cresceu de forma ineficiente.

O crescimento da produção do sector, entre 1974 e 1986, foi irregular. Entre 1976 e 1981, a produção industrial cresceu a uma taxa média de 4,3% ao ano, mas entre 1981 e 1986, decresceu a uma taxa média anual de (-7,9%) (Tabelas 1 e 3). Em termos globais para todo o período, a produção do sector decresceu em (-64%), a uma taxa média anual de (-4,3%). Em 1986, a produção da indústria transformadora nacional correspondia a 33% do nível atingido em 1974 e 42% do nível atingido em 1981.

A taxa de utilização média da capacidade instalada nas empresas do sector decaiu até 20%. A produtividade média por trabalhador diminuiu para menos de um terço do nível atingido em 1974 (MIE e UNIDO 1993:15-9, parte I; e DNE 1992:27-8, 49).

Tabela 3. Índice da produção da indústria transformadora (ano de base = 100) e taxa de variação da produção em relação ao período anterior ( $\Delta Y_{it}/Y_{it-n}$ ) em (%)

Ano de base	1974	1981	1985	1986
1974	100	78	34	33
1981	128	100	44	42
$\Delta Y_{it}/Y_{it-n}$		-22	-56	-5

Fonte: Estimado com base em MIE e UNIDO 1993:15-9, parte I.

## O PRE e a Estratégia de Reabilitação Industrial

### Objectivos, Metas e Pressupostos

Em Janeiro de 1987, foi iniciada a implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE) adoptado pelo governo e inspirado e condicionado pelas políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Os seus objectivos, para a indústria transformadora, eram:

- atingir, em 1990, os níveis de produção e de exportação de 1981 nos ramos considerados prioritários.<sup>22</sup> Para que este objectivo fosse alcançado foram definidas as seguintes taxas médias anuais de crescimento: 18% para os ramos prioritários, 13% para o conjunto da indústria transformadora, 25% para as exportações e 3% para o emprego (MIE e UNIDO 1993:58, parte I);
- alterar o ambiente para o desenvolvimento industrial, liberalizando-o e privatizando as empresas e estabelecimentos industriais; e
- lançar as bases para uma política industrial virada para um desenvolvimento equilibrado e competitivo para o futuro (MIE e UNIDO 1993:57-9, parte I).

O programa assentava em três pressupostos:

- A comunidade internacional garantiria os fundos em moeda externa para a importação de peças e sobressalentes, equipamentos e assistência técnica, bem como para matérias-primas, materiais auxiliares e combustíveis.
- A guerra terminaria e a economia rural começaria a recuperar rapidamente.
- A produção industrial encontraria um mercado disponível para todo o seu produto.

A reabilitação do parque industrial foi priorizada, incluindo a sua privatização e a alteração do ambiente institucional. A reabilitação foi orientada em dois sentidos: por um lado, para um grupo de 15 empresas consideradas estratégicas, que viriam a ser integradas num projecto específico de reabilitação de empresas industriais.<sup>23</sup> Por outro lado, o grosso das empresas beneficiou de certas facilidades para a reabilitação e a manutenção do equipamento e aquisição de matérias-primas e materiais auxiliares.

Os fundos para o financiamento da reabilitação empresarial provinham de poupança externa: donativos, créditos e algum investimento directo estrangeiro. Os donativos vinham especialmente na sua forma *tied* (ou condicionada), quer a projectos, quer a fontes, ou a ambos.<sup>24</sup>

### Debilidade Conceptual do Programa

A estratégia transportava consigo os germes da sua própria doença, sobretudo porque:

- Não continha uma clara política industrial: as prioridades e critérios de selecção eram vagos e múltiplos, o que levava à dispersão dos recursos disponíveis e à indefinição de alvos a atingir. Aliás, o PRE fora concebido como um conjunto de programas sectoriais e medidas de ajustamento financeiro, e não como um programa económico global.
- Visava repor em funcionamento um parque industrial obsoleto e não competitivo — sem enfrentar a necessidade de o reestruturar e transformar — e pretendia fazê-lo com dependência total de recursos externos. Mais uma vez, os problemas centrais para o financiamento sustentado e equilibrado da estratégia não eram enfrentados.

### Reabilitação sem Transformação

A estratégia de reabilitação não enfrentava os problemas estruturais da indústria: a sua debilidade estrutural, fracas ligações internas, completa dependência relativamente ao exterior, e incapacidade de competir e ganhar mercados externos importantes. A indústria era, de

novo, vista como uma ilha. A estratégia de reabilitação do tecido obsoleto da indústria nacional provar-se-ia dispendiosa, não sustentável e ineficaz.

A estrutura industrial não foi alterada. Em 1991, 63% da produção do sector provinha dos ramos alimentar, de bebidas, tabacos, têxteis, vestuário, couro, calçado, madeiras e mobiliário, todos eles dependentes de importações de insumos, equipamento e peças, e com poucas ligações inter e intra industriais. Estas indústrias empregavam 74% da força de trabalho do sector. As indústrias básicas (química, metalo-mecânica, metalúrgica e de material eléctrico) produziam 28% do produto interno industrial e empregavam 16% da força de trabalho do sector. Estas indústrias eram ainda mais dependentes de importações do que as anteriores. Em geral, substituíam importações apenas na sua fase terminal e a sua produção principal destinava-se ao consumo final directo da população. Não estavam orientadas para a criação de capacidade produtiva.

Mais de 90% de todo o equipamento e peças industriais e instrumentos de produção usados nos sectores produtivos eram importados, embora existisse uma indústria metalo-mecânica e de equipamento eléctrico. Em 1992, os principais produtos desta indústria eram latas e tambores de chapa (a chapa era importada), bombas de água não-eléctricas (cujos componentes eram importados) e motociclos (todos os componentes eram importados, já cromados e pintados, para montagem no país), candeeiros eléctricos para habitações (montados em Moçambique) (Castel-Branco 1992; DNE 1992; MIE e UNIDO 1993:22-26, Quadros I.8 a I.12; e 8-10, parte II).

Em 1990, a indústria química contribuía com cerca de 11% do valor acrescentado da indústria transformadora nacional e menos de 2% do PIB, empregava menos do que 1% da força de trabalho assalariada nacional e consumia 16% das importações totais do país (se se excluírem os combustíveis e outros derivados de petróleo, essa percentagem das importações era reduzida para 7.2%). Esta indústria contribuía com pouco mais de 1% das exportações totais da economia nacional. As matérias-primas, em especial os químicos básicos e intermediários, representavam 90% das importações da indústria química (Macol 1992; Castel-Branco 1992:6-18).

Da produção da indústria química, 70% destinava-se a outros sectores, nomeadamente: pneus, câmaras de ar, tubos de borracha, vedantes e solventes, todos eles com dependência absoluta da importação de insumos. No entanto, 96% dos químicos básicos e intermediários

consumidos pela economia nacional eram importados. A produção de fertilizantes e outros agro-químicos representava apenas 2% da produção da indústria e uma ínfima parte do consumo nacional destes insumos (Macol 1992; Castel-Branco 1992:6-18).

Dado que esta indústria operava, em média, a menos de 25% da capacidade disponível, em teoria seria possível triplicar a sua produção em 15 anos com alguns projectos chave de reabilitação empresarial. No entanto, isso resultaria no crescimento do PIB em pouco mais de 3%, das exportações nacionais em 2%, das importações nacionais em mais de 30% e da força de trabalho em menos de 1%, se a estrutura da indústria não fosse alterada (Castel-Branco 1992:6-18).<sup>25</sup> Uma tal estratégia não seria sustentável, pois:

- A indústria não seria competitiva, pelo que não teria mercado interno nem externo para um volume de produção triplicado;
- A indústria seria apenas capaz de pagar 4 cêntimos de cada dólar de insumos importados de que seria absolutamente dependente;
- A economia pouparia moeda externa importando, em vez de produzir, a maior parte dos produtos da indústria química;
- Dada a estrutura da sua produção e o seu baixo peso no que respeita à formação do PIB e ao emprego, esta indústria não poderia ser considerada prioritária, a não ser que fosse estruturalmente transformada.

#### *Dificuldades em Recuperar o Mercado Doméstico*

A recuperação do mercado para os produtos industriais requeria a materialização de cinco pressupostos:

- *O aumento do rendimento das camadas menos favorecidas da população urbana:* Deste modo, seria possível expandir o mercado doméstico. Abaixo do nível médio de rendimento, a procura de produtos industriais seria muito baixa; acima desse nível médio, uma crescente proporção do rendimento seria gasta em produtos

industriais, por causa da elevada elasticidade da procura de bens industriais relativamente ao rendimento. Portanto, o aumento do rendimento médio e a melhoria da equidade na sua distribuição eram variáveis centrais para o alargamento do mercado para a indústria nacional, na medida da elasticidade da procura relativamente ao rendimento.<sup>26</sup>

- *A recuperação da produção do campesinato:* Assim, o seu rendimento aumentaria, a procura de produtos industriais de bens de capital e de consumo manufacturados seria incrementada, e o aprovisionamento da indústria seria melhorado, o que a ajudaria a tornar-se mais competitiva.

- *A recuperação das vias de acesso e de comercialização e da capacidade de transporte:* A reposição da capacidade de circulação era fundamental para expandir o mercado abrangido pelas empresas industriais. Esta variável era tanto mais importante quanto mais concentrada fosse a localização das indústrias.

- *A diversificação das exportações:* Isto seria uma alternativa para as limitações impostas pela dimensão do mercado interno e contribuiria para melhorar a balança de pagamentos. Todavia, seria necessário diversificar as exportações industriais para produtos qualitativamente diferentes, em vez de apenas aumentar as exportações de produtos primários (tradicional ou não).

- *A protecção selectiva do mercado doméstico:* Desde que virada para objectivos de eficiência, a protecção era importante porquanto a indústria transformadora pretendia começar a sair de uma profunda crise conjuntural e estrutural.

No entanto, nenhum destes pressupostos foi atingido. Em 1991, as empresas industriais enfrentavam mercados cada vez mais estreitos, embora o produto industrial nacional fosse apenas suficiente para satisfazer 30% da procura doméstica para bens manufacturados (MIE e UNIDO 1993:10, parte II). Este fenómeno teve várias causas:

- O *prolongamento da guerra* de destabilização até finais de 1992, impediu a reabilitação da actividade económica e social no campo. Este facto inviabilizou a estratégia de priorizar indústrias com ligações com as zonas rurais. Em 1989, por exemplo, os ramos industriais que mantinham *stocks* maiores de produtos acabados eram exactamente os que produziam factores de produção para a agricultura. A empresa Agro-Alfa, EE (especializada na produção de alfaias agrícolas e equipamento para a indústria local de moagem) chegou a manter stocks de produtos acabados correspondentes a mais de oito meses de produção.

- O *rendimento per capita* não aumentou significativamente, pelo que a procura efectiva não cresceu, nem a sua distribuição melhorou (Tabela 4).

Tabela 4. Taxa de variação do PIB real *per capita* ( $\Delta \text{PIB}_c / \text{PIB}_c$ ) e índice da sua evolução (1985 = 100)

	Índice do PIB <i>per capita</i>	$\Delta \text{PIB}_c / \text{PIB}_c$
1985	100.0	---
1986	98.3	-1.7
1987	100.0	1.9
1988	102.8	2.8
1989	105.6	2.7
1990	104.0	-1.3
1991	104.0	0.0
1992	98.8	-5.0

Fonte: Estimado com base em DNE 1992: Quadro 3.1.

- O *mercado rural*, potencialmente o mais amplo, não foi recuperado por quatro razões:

- O prolongamento da guerra impediu a estabilidade necessária para a recuperação da produção e da circulação de mercadorias.

- O rendimento nas zonas rurais manteve-se extremamente baixo, permanecendo substancialmente inferior à média nacional. Embora os camponeses necessitassem de bens manufacturados, não tinham rendimento para comprá-los. Portanto, a procura efectiva era muito mais baixa do que as necessidades reais do campesinato em produtos industriais. Os donativos em espécie satisfiziam algumas das suas necessidades mais básicas.

- As zonas rurais continuaram a ser abastecidas por donativos em espécie, frequentemente distribuídos gratuitamente. Por exemplo, 60% do vestuário e 90% do equipamento e insumos agrícolas consumidos no país provinham de donativos (MIE e UNIDO 1993:9, parte II). Em regra, as agências doadoras não adquiriam produtos da indústria nacional para colocação no mercado, mesmo se a produção nacional fosse competitiva. Por exemplo, em 1989 alfaias agrícolas importadas do Zimbabwe com donativos da CEE eram distribuídas gratuitamente nas zonas rurais de Moçambique, ao mesmo tempo que a Agro-Alfa, EE, ganhava dois concursos internacionais para exportação de alfaias agrícolas para Angola e Zimbabwe.<sup>27</sup>

- A localização industrial permaneceu excessivamente concentrada em Maputo (53% do parque industrial em 1991) e Beira (16%). As indústrias viradas para o mercado doméstico apresentavam índices maiores de concentração, estando 62% do parque industrial situado em Maputo. Os casos mais extremos eram os da indústria química (79,7% em Maputo), metalo-mecânica (76,8%), têxteis e vestuário (61%), e metalúrgica (57%). As indústrias viradas para a exportação de matérias-primas, com uma concentração de menos de 40% em Maputo, eram as que apresentavam uma melhor distribuição (MIE e UNIDO 1993:28, parte I). Tal concentração tornar-se-ia num

sério obstáculo para a expansão do mercado doméstico para a indústria nacional, o que era agravado pelas dificuldades de circulação e transporte.

### *Política Fiscal, Custos e Protecção*

A política fiscal e aduaneira, tendo como único objectivo o incremento das receitas do orçamento do Estado, não era favorável ao desenvolvimento industrial. Este problema era devido à total prioridade dada ao acerto e limpeza das contas na economia, e à inexistência de uma política industrial selectiva e coerente, que permitisse uma base de negociação com as autoridades financeiras. Assim, o efeito combinado dos impostos indirectos e das tarifas aduaneiras penalizava a indústria nacional. Por exemplo:

- A estrutura do imposto de circulação em média penalizava a indústria nacional em 27,3% e o produto importado em 21,3%. Portanto, a indústria nacional era penalizada relativamente ao produto importado em 6% (MIE 1992; Castel-Branco 1993b:2).
- O imposto de circulação começou a ser aplicado, de forma não selectiva, à importação de factores de produção, num contexto em que mais de 80% do capital fixo e circulante era importado. Esta medida agravou os custos globais médios de produção das empresas industriais em 6% a 8%, conforme o grau de dependência externa de cada empresa (Castel-Branco 1993b:2; 1993c:2-3).
- A aplicação, em cascata, dos impostos de consumo e circulação sobre o valor bruto de produção encarecia todos os factores de produção, chegando a eliminar possíveis vantagens competitivas de certas indústrias nacionais. Na verdade, os mesmos factores começaram a ser tributados várias vezes no decurso do mesmo processo produtivo. As ligações inter-sectoriais domésticas foram desencorajadas, pois cada transacção dentro da economia passou a ser tributada por uma taxa que se aplicava sobre o valor total do produto, em vez de sobre o valor acrescentado em cada fase do processo produtivo.

- O imposto de contribuição industrial começou a ser cobrado antecipadamente, com base na expectativa de lucros das empresas. Esta prática representou um enorme peso financeiro para as empresas industriais, que já estavam descapitalizadas. As empresas tinham que pagar o imposto sobre os seus lucros antes de realizarem esses lucros — frequentemente, até antes de produzirem o que iriam vender para realizar os lucros esperados. Muitas empresas começaram a recorrer ao crédito bancário para pagar impostos.

### *Política Cambial e Custos de Produção Domésticos*

As desvalorizações e ajustamentos subsequentes da taxa de câmbio tinham em vista o restabelecimento do equilíbrio nas contas com o exterior através da promoção das exportações e da contracção das importações.

Na sequência destas medidas, as *indústrias produtoras para o mercado doméstico* foram prejudicadas. Dada a sua dependência externa em factores de produção, uma desvalorização da taxa de câmbio na ordem dos 10% resultaria num aumento automático directo dos custos de produção médios na ordem dos 8%, independentemente de quaisquer outros factores (MIE e UNIDO 1993:41, parte I). Entre 1987 e 1992, a desvalorização nominal acumulada da taxa de câmbio foi de cerca de 6000% (estimado com base em DNE 1992:96, quadro 6.2), incrementando os custos nominais de produção do sector na ordem dos 4000% a 5000%. A maior parte da produção industrial era destinada ao mercado doméstico, onde o crescimento acumulado do nível médio dos preços para os produtos industriais atingiu a ordem dos 2400% (estimado com base em DNE 1992, Quadros 3.1 e 4.4.1 a 4.4.4). Portanto, o crescimento dos custos dos factores importados, que correspondiam a cerca de 80% dos factores utilizados pelo sector, foi duas vezes superior ao crescimento dos preços dos bens industriais no mercado doméstico. Assim, os custos reais aumentaram em duas vezes, somente pelo efeito inflacionário das alterações da taxa de câmbio.

### *Política Cambial e Exportações*

As indústrias exportadoras poderiam obter vantagens relativamente às produtoras para o mercado doméstico, pois o incremento dos seus custos seria mais do que compensado por um incremento mais do que proporcional dos preços dos seus produtos em moeda doméstica. Além disso, estas indústrias utilizavam, regra geral, uma maior proporção de factores domésticos, especialmente no que respeita às matérias-primas básicas, ex., caju, algodão, açúcar, citrinos, madeira.

Entre 1989 e 1992, a indústria transformadora contribuiu, em média, com 40% das exportações nacionais. Em 1991, o valor das exportações do sector era equivalente a 39% do atingido em 1981 (MIE e UNIDO 1993:36 parte I). Entre 1986 e 1990, o valor das exportações do sector aumentou em 60%, a uma taxa média anual de 12%, o que é substancialmente inferior aos 25% projectados no PRE (DNE 1992: Quadro 6.5). Em 1992, as exportações diminuíram em 14% relativamente ao ano anterior.

As indústrias tradicionais continuaram a dominar as exportações do sector: o caju, o algodão e o açúcar contribuíram em média, no período, com mais de 30% das exportações nacionais, outras agro-indústrias tradicionais contribuíram com mais de 26% e o camarão com 34% (DNE 1992:25-28 e 49-67). Na essência, a indústria continuou a exportar produtos primários semi-processados. Portanto, dados os constrangimentos estruturais do sector, a política cambial serviu mais para consolidar o padrão subdesenvolvido da produção industrial, do que para desenvolver novas vantagens competitivas.

Além disso, a indústria de exportação de produtos primários semi-processados era muito vulnerável a:

- *condições de produção e de comercialização* dos produtos primários (especialmente agrícolas), pois a rentabilidade destas indústrias era dependente da oferta de matérias-primas locais muito baratas. No período colonial, estas condições haviam sido asseguradas pelo trabalho forçado e pela prática das culturas obrigatórias e pelo controle monopsonista do mercado de tais produtos agrícolas pelo capital industrial;

- *instabilidade dos preços internacionais*, cuja evolução global, para as principais exportações de Moçambique, foi negativa até ao fim da década de 80; e

- *variação dos custos de oportunidade* relativamente à exportação dos produtos primários em bruto ou semi-processados, o que em parte era determinado pelas condições de produção e comercialização das matérias-primas e pela eficiência produtiva relativa das indústrias de transformação.

Em finais de 1993, a castanha de caju começou a ser exportada em bruto para a Índia, enquanto o *stock* de castanha em todas as fábricas de descasque havia sido rompido. Isto aconteceu por causa da relativa liberalização das exportações num contexto em que as indústrias de caju já não controlavam a comercialização da matéria-prima e as indústrias indianas, por serem mais eficientes, podiam oferecer melhores preços do que as indústrias nacionais para a matéria-prima em bruto. Os comerciantes privados e os camponeses estavam mais interessados na exportação da castanha em bruto do que em aprovisionar a indústria nacional. Em Nampula, Inhambane, Gaza e Maputo, os trabalhadores das principais fábricas de descasque passaram a ter os seus salários atrasados por períodos de três a seis meses, algumas fábricas de descasque foram encerradas e mais de cinco mil trabalhadores perderam os seus empregos (*Notícias* 28/2/1994). Este conflito de interesses reflecte, em última análise, o conflito interno do padrão de acumulação industrial assente na sobre-exploração do campesinato. A já evidente estratégia de privatização da indústria de descasque do caju a favor de grandes grupos económicos, como o J.F. dos Santos, em Nampula, mais provavelmente irá repor o anterior padrão de acumulação industrial baseado na desacumulação do campesinato. Este exemplo demonstra que o incentivo à exportação requer muito mais do que a simples liberalização do comércio e da taxa de câmbio, mas uma política de investimento e desenvolvimento que crie capacidade de produzir melhor e mais barato para poder exportar.

As exportações não tradicionais representaram em média no período (1987-92), cerca de 10% das exportações totais (DNE 1992:25-28, 49-67 e 97). Entre 1988 e 1991, as exportações não tradicionais quase duplicaram, mas em 1992 diminuíram em cerca de 49% relativamente ao ano anterior. As exportações não tradicionais representavam, em 1990,

34% das exportações totais, 30% em 1991 e 17% em 1992 (DNE 1992:97).

Infelizmente, não é possível desagregar o item 'exportações não tradicionais' a partir da estatística disponível, embora se estime que seja principalmente constituído por produtos primários diversos tais como: pedras semi-preciosas, produtos do mar e outros produtos agrícolas. Por outro lado, com o início das reformas económicas na URSS, Moçambique alargou o seu mercado de exportação de alguns produtos industriais não tradicionais, como os têxteis e o vestuário. Isto explica, em grande medida, o rápido aumento das exportações não tradicionais entre 1988 e 1991. A perda deste mercado, com o colapso da URSS, também explica o súbito declínio das exportações não tradicionais. A rápida variação e grande flutuação no valor relativo e na estrutura das exportações devem-se a:

- baixo valor absoluto das exportações, tornando-o muito sensível a pequenas flutuações; e
- dependência do mercado externo, mesmo no caso de exportações não tradicionais, e alta sensibilidade às suas flutuações, por causa da concentração da procura dos produtos exportados.

Em conclusão, os traços mais marcantes do impacto da política cambial nas exportações foram:

- O nível de exportações subiu, mas ficou muito aquém do estimado e a estrutura essencial das exportações não foi substancialmente alterada.
- As indústrias exportadoras continuaram a ser particularmente vulneráveis às condições de produção e comercialização dos produtos primários e às grandes variações do mercado internacional, mesmo no caso das exportações não tradicionais. A indústria do caju, por exemplo, viria a entrar em grave crise financeira a partir de 1993, demonstrando não ter beneficiado das potenciais vantagens da política cambial liberalizada.

### *Política Cambial e Importações*

As importações deveriam ter crescido mais lentamente que as exportações por causa do efeito composto da liberalização da taxa de câmbio e da elasticidade das importações relativamente ao preço e ao rendimento. No entanto, entre 1987 e 1990, as importações aumentaram em 37% e as exportações em 30% (DNE 1992: Quadros 6.5 e 6.8). Este panorama subestima o grau de dependência e inelasticidade das importações, porquanto os donativos em espécie não estão aqui contemplados. Estima-se que os donativos em espécie possam representar entre 10% e 20% do valor das importações (estimado com base em MIE 1992 e MIE e UNIDO 1993). Do mesmo modo, as importações informais não estão aqui consideradas. Dada a inexistência de registos, não é aconselhável estimar quantitativamente a sua importância, embora esta seja reconhecida especialmente no que respeita a bens de consumo.

A análise da estrutura global das importações (Tabela 5) permite que se tirem algumas conclusões:

- Das importações totais, 82% foram bens de consumo e capital circulante (matérias-primas e peças e sobressalentes), o que reflecte uma grande dependência do sector produtivo.
- A importação de equipamento aumentou muito, o que deve reflectir a necessidade de substituir equipamento industrial e agrícola obsoleto e o incremento da importação de equipamento de transporte. No período em análise, a importação de automóveis, veículos de carga e autocarros quadruplicou, a de tractores de rodas quintuplicou e a de máquinas e ferramentas triplicou. Um grande grupo de outros equipamentos, infelizmente não desagregado, quintuplicou em valor (DNE 1992: Quadro 6.9). Parte deste último grupo é constituído por bens de consumo duráveis, tais como aparelhos de TV e vídeo, aparelhagens sonoras, etc., cuja importação tem tendência de aumentar devido à liberalização do acesso a moeda externa para importação e à concentração do rendimento em grupos de alto rendimento com maior propensão para consumir importações.
- A importação de peças e sobressalentes, especialmente para o equipamento agrícola e rodoviário, diminuiu.

Tabela 5. Taxa de variação ( $\Delta M_j/M_j$ ) e proporção das importações por categoria ( $M_j/M$ ), em (%) — 1987-90

	Bens de consumo	Matérias primas	Peças e sobressalentes	Equipamentos
$\Delta M_j/M_j$	37	38	-9	70
$M_j/M$	39	31	12	18

Fonte: Estimado com base em DNE 1992:Quadro 6.8.

A estrutura das importações da indústria transformadora reflecte bem a sua dependência externa. Entre 1989 e 1991:

- as importações deste sector representavam 45% das importações totais;
- somente 16% das importações do sector eram pagas pelas suas exportações; e
- eram importados: 80% das matérias-primas e auxiliares, praticamente todo o combustível, 90% dos equipamentos, máquinas e peças, e 70% da assistência técnica especializada.

Uma análise de 71 empresas indica que, em 1991, 70% eram altamente dependentes de importações (mais de 70% dos principais insumos eram importados); 21% dependiam parcialmente (mais de 45%); e 9% dependiam marginalmente (menos de 45%) (MIE e UNIDO 1993:36, parte I). Este último grupo apenas incluía empresas dos ramos tradicionais de exportação de produtos primários semi-processados, o que realça a fraqueza das relações inter e intra industriais (MIE-UNIDO 1993:36-7, parte I).

A redução das importações, em termos absolutos ou relativamente ao valor das exportações, exigiria muito mais do que uma política cambial ajustada às condições do mercado de câmbios: seria necessário aumentar a produção de bens de consumo e de factores de produção, o que, a curto e médio prazos, implicaria o aumento da importação de factores de

produção. A selecção das importações a substituir teria que basear-se em dois critérios: quais os bens possíveis de produzir com o mínimo de importações, incluindo factores de produção tais como algumas matérias-primas, peças sobressalentes e de reposição, e algum equipamento simples; e quais, desses bens, poderiam ser amplamente colocados no mercado doméstico e exportados.

### *Política de Crédito e Custos de Produção*

A política de restringir o crédito à economia tinha em vista eliminar os desequilíbrios monetários, reduzir a inflação para níveis razoáveis e estabilizá-la, elevar a poupança doméstica e aumentar a eficiência do investimento. Os dois principais instrumentos utilizados foram a elevação da taxa de juro nominal até níveis muito próximos (e até acima) dos da taxa de inflação e o estabelecimento de limites de crédito para manter os alvos monetários mesmo que a taxa de juro real fosse negativa.

Dois diferentes aspectos desta política devem ser analisados: o seu impacto no controle da inflação, se a inflação for usada como um indicador de desequilíbrio monetário; e o seu impacto nos custos de produção e no investimento da indústria transformadora, que é o foco deste artigo.

Depois das desvalorizações de 1987, a taxa de inflação na economia doméstica foi baixando até atingir os 40% em 1990 (segundo estatísticas oficiais do governo). A partir daqui, recomeçou a subir, atingindo níveis próximos dos 50% em 1992-93, apenas ligeiramente mais baixos que os níveis de 1988.<sup>28</sup> As taxas de juro nominais nunca baixaram durante todo o período: para créditos até 365 dias, a taxa de juro era de 43% em 1992, 48% em 1993 e acima de 50% em 1994. Até 1992, as taxas de juro eram diferenciadas de acordo com o tipo de actividade, mas, em Dezembro de 1992, foram unificadas. A partir de 1993, o Banco de Moçambique passou a publicar, apenas, as taxas de redesconto e margens máximas a praticar pelos bancos comerciais.

O impacto, na indústria transformadora, das taxas de juro nominais altas e não diferenciadas é significativo:

- Um estudo sobre o sub-sector de óleos comestíveis e sabões indicava que, entre 16% e 20% dos custos de produção médios anuais, eram encargos de capital, isto é, pagamento de dívidas de

empréstimos de capital. Mais de 50% desse valor provinha do efeito dos juros. Estimava-se que um aumento da taxa de juro em 10% resultaria num agravamento dos custos em cerca de 2%, a curto prazo. A longo prazo, a proporção dos encargos de capital nos custos poderia subir se o investimento aumentasse. No entanto, as empresas preferiam não incorrer em novas dívidas — evitando investir — para não aumentarem os seus encargos de capital. A contracção do investimento estava a reflectir-se no aumento da ineficiência empresarial (Austral 1992b; Castel-Branco 1993c).

- Estudos sobre o impacto da diferença da taxa de retorno média por ciclo de negócio em projectos industriais e comerciais típicos na vulnerabilidade desses projectos aos efeitos da política de crédito, em 1992, mostram que: (a) sendo a taxa de juro real estimada em função da taxa de inflação, a taxa de juro real era de (-5%) para a indústria e (-9%) para o comércio; (b) sendo as taxas de juro reais estimadas em relação com as taxas de retorno por ciclo de negócio, tomando em conta o factor tempo, os seus níveis seriam de +20% para a indústria e (-29%) para o comércio (MIE 1992, MIE e UNIDO 1993, e Castel-Branco 1993e). Esta diferença resulta de as empresas industriais serem mais sensíveis aos efeitos das altas taxas nominais de juro do que as de comércio e serviços, devido ao seu ciclo de negócio, que é muito mais longo; aos seus recursos e actividades, que são menos flexíveis e têm menos mobilidade; ao rácio capital produto, que é mais alto; à escala de produção, que sendo maior implica maiores custos de capital fixo e circulante e maior dependência do crédito; e à dependência de factores importados, que é muito grande e com poucas possibilidades de substituição a curto prazo (MIE 1992 e Castel-Branco 1993e).

Portanto, dadas as diferentes condições de operação e de risco, as taxas de juro unificadas afectam os vários sectores de forma diferenciada. A 'neutralidade' do sistema de taxas de juro opera contra a indústria e todo o tipo de actividade económica com ciclos de negócio mais longos e com maior necessidade de recurso ao crédito (como são também os casos da agricultura e da comercialização agrária).

Os dados disponíveis não são indicadores adequados para julgar sobre os efeitos da taxa de juro na evolução do investimento na economia, por

duas razões: não são suficientemente desagregados por sectores e ramos, por tipo de investimento e por fonte de financiamento; e são substancialmente distorcidos pelo peso desproporcional da ajuda externa, num contexto em que acima de 80% do investimento é financiado por ajuda externa vinculada (*tied*) a projectos e a fontes.

### *Política de Preços, Liberalização e Rentabilidade Empresarial*

Antes de 1987, os preços da maioria dos produtos industriais eram fixados administrativamente. O PRE introduziu uma reforma do sistema de preços tendente à sua gradual liberalização: numa primeira fase, foram estabelecidas três modalidades para a formulação dos preços: os preços fixos e subsidiados pelo Estado, para os bens e serviços considerados estratégicos; os preços condicionados, que eram formulados em função dos custos de produção; e os preços livres, teoricamente determinados pela relação entre a oferta e a procura no mercado. A quantidade de produtos com preços fixos foi gradualmente reduzida, até ser completamente eliminada em 1993. Devido às tensões sociais provocadas pela contínua deterioração do salário real, em 1994 começou-se a vislumbrar a hipótese de fixar, de novo, os preços de alguns produtos.

A política de liberalização de preços visava um objectivo geral de longo prazo — a liberalização do mercado e o aumento da concorrência — e um específico de curto e médio prazos, a rentabilização das empresas industriais.

No entanto, muitas indústrias operavam em condições de monopólio e oligopólio. Dados os limites do mercado doméstico e as restrições impostas pelo ambiente macroeconómico, era improvável que novo investimento viesse alterar as condições de competição, a curto e médio prazos. Por isso, nestes mercados, a liberalização dos preços apenas reforçou a ineficiência monopolista ou oligopolista, porque os lucros dependiam do poder do produtor sobre o mercado e da sua capacidade de fixar o preço, e não do aumento da eficiência empresarial motivada pela competição.

Por outro lado, a inflação dos custos das empresas provocados pelos efeitos das políticas cambial e de crédito, obsolescência tecnológica e sub-utilização da capacidade instalada, não foi totalmente recuperada pelas empresas através das suas vendas. As empresas não conseguiram que os