

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.¹ 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 substitua 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.² 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.³ 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.⁴ 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 trabalho⁵ (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.⁶

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.⁷

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.⁸

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 produção⁹ 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.¹⁰
- 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;¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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 totais¹⁴ 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 tecnológica¹⁵ 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.¹⁶

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).¹⁷ 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 indústria¹⁸ 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.¹⁹ 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 Estado²⁰ 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).²¹ 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.²² 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.²³ 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.²⁴

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).²⁵ 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.²⁶

- *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 estabilização 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.²⁷

- 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 1988.²⁸ 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

preços dos seus produtos aumentassem à mesma taxa do aumento dos seus custos, por causa da baixa utilização da capacidade instalada (em si outra das causas do aumento dos custos), da elevada elasticidade da procura dos bens industriais relativamente ao rendimento e aos preços,²⁹ da competição motivada pelos donativos em espécie e da fraqueza das relações inter e intra industriais dentro da economia, o que diminui as possibilidades de substituição de importações. Por isso, o mercado para os produtos industriais foi-se tornando cada vez mais pequeno. Em face disso, as empresas diminuíram ou paralisaram a produção.

Os impostos indirectos aumentaram, substancialmente, os preços dos produtos aos consumidores, por causa das taxas elevadas e da sua aplicação em cascata e sobre o valor bruto do produto. Portanto, os consumidores pagam preços altos pelos produtos industriais, mas as empresas industriais recebem uma proporção que, muito frequentemente, é inferior a metade desse valor.

Crise do Princípio dos Anos 90

Nos primeiros anos de implementação do programa de reabilitação industrial, a produção nacional aumentou como resultado directo da injeção de divisas dirigidas para a importação de peças, sobressalentes, combustíveis e matérias-primas. No entanto, tal estratégia viria a consolidar a dependência externa do sector, com efeitos imediatos no declínio posterior dos níveis de produção.

Entre 1986 e 1990, a produção industrial cresceu 8,5%, a uma taxa média anual de 2% (muito aquém dos 13% programados). Este crescimento foi muito irregular: entre 1986-88, a produção cresceu 24%, a uma taxa média anual de 11,4%. A partir de 1989, a produção industrial entrou em declínio, tendo decrescido em 12% em 1990 e em 32% entre 1990 e 1993, a uma taxa média anual de (-9%). Em 1993, sete anos depois do início da implementação das reformas de liberalização económica, a produção industrial era 25% inferior à atingida em 1986, ano anterior ao início do PRE (Tabela 6).

Tabela 6. Índice da produção da indústria transformadora (anos de base: 1974, 1981 e 1986); e taxa de variação anual ($\Delta Y_i/Y_i$) da produção industrial, em (%)

	1986	Período do PRE/PRES						
		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
1974=100	33	36	41	41	36	32	27	25
1981=100	42	46	53	53	46	41	35	33
1986=100	100	109	124	124	109	97	82	75
$\Delta Y_i/Y_i$	-	9	14	0	-12	-11	-16	-7

Fonte: Estimado com base em MIE e UNIDO 1993:15-9, parte I e DNE (séries de 1992 e 1993).

A taxa de utilização da capacidade instalada disponível permaneceu muito baixa. Uma amostragem de 148 empresas do sector indicava que mais de metade das empresas (83 em 148) utilizavam menos de um quarto da capacidade instalada disponível, e quatro quintos das empresas (117 em 148) utilizavam menos de metade dessa capacidade em 1991 (Tabela 7).

Tabela 7. Taxa de utilização da capacidade instalada na indústria transformadora (amostra de 148 empresas em 1991)

	Uso da capacidade instalada em (%)			
	<25%	26-50%	51-75%	+75%
Nº de empresas	83	34	19	12
Freq. relativa	56%	23%	13%	8%
Freq. acumulada	56%	79%	92%	100%

Fonte: MIE e UNIDO 1993:34, Quadro I.16, parte I.

A situação financeira das empresas industriais agravou-se. Um estudo realizado em meados de 1992, baseado numa amostragem de 15 empresas médias e grandes, constatou que todas estavam em crise financeira e com grandes dificuldades para pagar salários; 5 estavam totalmente paralisadas e as restantes 10 semi-paralisadas por razões financeiras. O grau de autonomia financeira média das empresas havia baixado de 25% em 1989 para 16% em 1991.³⁰ A proporção de empresas em estado de falência técnica havia crescido de 33% em 1989 para 73% em 1991 (MIE 1992 e Castel-Branco 1993c).

Estudos sobre as indústrias química e de óleos e sabões mostravam que a estrutura dos custos das empresas era desequilibrada e ineficiente: o peso dos meios circulantes materiais (*stocks* de matérias-primas e auxiliares, peças e produtos acabados) era muito alto; enquanto o dos meios fixos (máquinas, equipamentos, edifícios) era muito baixo. Este desequilíbrio indicava desinvestimento, incapacidade de colocação dos produtos acabados no mercado, excessivo *stock* de insumos para minimizar o efeito inflacionário das desvalorizações do metical nos custos e evitar as rupturas de *stocks* originadas pela extrema dependência relativamente a donativos (Austral 1992b, Macol 1992, Castel-Branco 1993c; MIE 1982; MIE e UNIDO 1993:43, parte I).

A análise da evolução do emprego e sua eficiência relativa, na indústria transformadora, ilustra duas tendências características do período. Por um lado, registou-se uma redução drástica da força de trabalho, na tentativa de reduzir o número de trabalhadores excedentários nas empresas e aumentar a produtividade e a eficiência económica de cada posto de trabalho. Entre 1987 e 1992, o número de trabalhadores diminuiu de 112 mil para 69 mil — um decréscimo de 38% para o período, a uma taxa média anual de (-6,6%) (a taxa planificada de crescimento do emprego no período era de 3% ao ano). Por outro lado, dado que a produção e a taxa de utilização da capacidade produtiva diminuíram (Tabelas 4 e 5), em 1992, cerca de 40% dos trabalhadores continuavam a ser excedentários relativamente à capacidade de produção utilizada³¹ (MIE e UNIDO 1993:10 e 24 parte I). Nas indústrias que utilizavam trabalho mais intensivamente, como eram os casos do ramo alimentar, de bebidas e de tabaco (47% da força de trabalho do sector em 1991), e o ramo de têxteis, vestuário, couro e calçado (21%), a produção poderia duplicar com alguns investimentos de reabilitação da capacidade

actual, sem que o número de postos de trabalho aumentasse (MIE-UNIDO 1993:10 e 24, parte I).

Privatização: Reflexões

Contexto da Privatização

As privatizações foram iniciadas em 1985 de forma não sistemática e ainda tímida. A ideia, na altura, era libertar o Estado da gestão do grande número de pequenas e médias empresas não estratégicas e aumentar a participação do sector privado.

Com a introdução do PRE, em 1987, a privatização passou a ser um pilar da política económica. A ideia já não era a 'libertar' o Estado do excesso de carga, mas 'libertar' a economia do controle do Estado. O contexto já não era o de racionalizar a planificação estatal, mas o de liberalizar a economia. Uma série de instrumentos legais foram então adoptados pela Assembleia da República e pelo Conselho de Ministros para regulamentar o processo de privatização.

Até 1992, haviam sido privatizadas pouco mais de uma centena de empresas de pequena dimensão e iniciados os processos de negociação sobre o futuro das empresas mais importantes do parque industrial nacional. O plano geral era privatizar totalmente as acções do Estado nas pequenas empresas e constituir complexos industriais mistos com capital estrangeiro e nacional nas grandes empresas.

Objectivos e Pressupostos Económicos

A privatização das empresas sob controle do Estado, intervencionadas ou nacionalizadas, era um dos pilares centrais do processo de liberalização do ambiente económico. Entendia-se que a libertação da iniciativa privada iria beneficiar a indústria, injectando novo capital e introduzindo maior dinâmica empresarial. A privatização, dentro de um contexto mais geral de liberalização da economia, traria três vantagens:

- Libertaria a economia da onnipresença do Estado, alargando o campo para a iniciativa privada, pois o Estado era um peso a reduzir,

o sector privado operaria melhor livre do Estado e a economia operaria melhor depois da privatização.

- Reduziria o défice fiscal por via das receitas das vendas das acções do Estado e pela expansão da base tributável se as empresas se tornassem lucrativas. Também reduziria o valor dos subsídios do Estado às empresas. Esta vantagem decorria dos pressupostos de que o Estado teria preferência por activos líquidos, as suas acções seriam vendidas pelo melhor preço e as empresas ficariam mais eficientes se fossem privatizadas.
- Aumentaria a eficiência empresarial na medida em que o ambiente industrial fosse competitivo e o lucro operasse como incentivo à eficiência do sector privado.

Pontos de Reflexão sobre a Eficiência da Privatização

A experiência da privatização na indústria moçambicana ainda não forneceu suficiente evidência que permita, em definitivo, comprovar ou rejeitar cada um dos pressupostos apresentados, e analisar quantitativamente a eficiência relativa da privatização. No entanto, há quatro problemas que merecem análise:

- A reformulação do papel económico do Estado é um objectivo em si, independentemente da privatização. É, por isso, pelo menos discutível se a filosofia a presidir à privatização não deveria antes ser conducente à reformulação do papel do Estado e à integração dos diferentes agentes económicos, em vez de à libertação da economia em relação ao Estado. Esta abordagem tem três implicações: coloca a reformulação do papel do Estado como acção activa, não se tratando de uma simples retirada do Estado da gestão económica, mas de tornar o seu papel mais construtivo, selectivo, flexível e eficiente. Coloca a tarefa de reformular o papel do sector privado e de lhe dar um enquadramento económico e social, em vez de apenas lhe vender propriedades falidas e exigir lucros comerciais. Aponta para uma economia gerida de forma diferente, mas gerida. Levanta, ainda, uma questão interessante, a privatização não é a única

alternativa ao mau funcionamento de empresas do Estado, pois uma outra alternativa é a reorganização das empresas do Estado e a reformulação dos seus objectivos.

- A definição económica de 'melhor preço' para as acções de uma empresa é 'o valor actual dos lucros futuros'. Portanto, este preço depende quase inteiramente das expectativas de lucro de cada empresário tomado isoladamente. Estas expectativas serão tanto maiores quanto menor for a competição. Portanto, pode ser estabelecida uma relação inversa entre as expectativas de lucro e o grau de liberalização dos mercados, e entre a maximização do preço de venda das empresas e a sua eficiência competitiva. Para além das condições do mercado, cada empresário constrói as suas expectativas com base em alguns outros factores: a sua experiência, o seu conhecimento da indústria, o seu capital. Por exemplo, um empresário com mais capital pode ser menos vulnerável à política monetária do governo e às flutuações da taxa de câmbio, e pode estar mais habilitado a investir para resolver constrangimentos estruturais da indústria. Portanto, dado o mesmo mercado, diferentes empresários podem eventualmente ter expectativas de diferente magnitude. Daí que uns ofereçam melhores preços para as mesmas empresas do que outros. Para maximizar as suas receitas, o Estado deveria optar pelo valor mais alto. Contudo, isto poderia conduzir a três problemas: à concentração e centralização de propriedade nas mãos de um pequeno grupo de empresários ou famílias, marginalização da grande maioria dos empresários nacionais e possível descapitalização dos empresários.

- A privatização deveria favorecer o enquadramento económico dos empresários. Consciente dos problemas colocados pela alienação das empresas exclusivamente com base no preço, o MIE adoptou um modelo de avaliação das propostas de aquisição de empresas, em que o melhor preço é estabelecido à partida, numa óptica do governo, e o fundamental é o programa de reabilitação apresentado pelo empresário. Há dois problemas com este modelo: quem controla a aplicação do programa de reabilitação após a privatização? Se for o Estado, a privatização deixa de ser compatível com a redução do papel do Estado e torna-se mais compatível com a reformulação do papel do Estado. Em termos práticos, a questão coloca-se de modo

diferente: haverá capacidade de controle? Um modelo daquele tipo introduz, logo à partida, constrangimentos para a acção futura dos empresários, num contexto em que o Estado não dispõe de instrumentos para implementar uma política industrial activa — nem tão pouco dispõe de uma política industrial activa. Será, então, possível avaliar seriamente as propostas de desenvolvimento das actividades apresentadas pelos empresários?

- A eficiência das empresas privatizadas depende não só do incentivo dado pelo lucro, mas, principalmente, das condições em que o lucro pode ser obtido. A maioria dos ramos industriais em Moçambique opera em condições de oligopólio. Teoricamente, o lucro pode ser maximizado por via de acordos entre empresas ou, simplesmente, do domínio exercido pelos produtores sobre o mercado. Neste caso, o lucro não resulta da eficiência, pelo que não a incentiva. Dado que os mercados são muito pequenos e as empresas tecnologicamente obsoletas, o oligopólio não permite tirar vantagens de economias de escala pelo que não gera eficiência a longo prazo. Dada a recessão da economia e os efeitos das políticas cambial, monetária e fiscal, as empresas operam muito abaixo da capacidade instalada, pelo que não podem tornar-se eficientes.

Ambiente Económico e Eficiência do Sector Privado

A rentabilidade e a eficiência da propriedade alienada (ou a alienar) dependerão, a curto e médio prazos, de três variáveis: as políticas do governo, a disponibilidade de moeda externa e as condições do mercado. Se o governo continuar a não dispor de uma política industrial selectiva, flexível e coerente, e se as suas políticas monetária e fiscal continuarem a ser restritivas, as condições do mercado só poderão piorar. Isso agravará a já péssima situação financeira das empresas, sejam elas estatais, privadas ou mistas. Para ter acesso à moeda externa, as empresas privadas terão que associar-se com parceiros estrangeiros. No entanto, o capital estrangeiro terá opções selectivas e não investirá na grande maioria das empresas.

Não há evidência de que a privatização tenha aumentado a liberalização e tenha intensificado a competição no sector industrial. Ao

adquirir uma empresa, o empresário privado 'compra' a propriedade e o ambiente em que a empresa maximiza os seus retornos. Os empresários industriais não podem aumentar os preços ao mesmo ritmo da taxa de inflação, por causa da pequena dimensão dos seus mercados. Portanto, a inflação é absorvida pelos custos, mas não é passada através das vendas. Daí provém parte significativa da crise financeira das empresas. Por isso, os empresários apelam ao Estado para apoiar a minimizar os seus custos e ampliar os seus mercados, pedem a revisão das cargas fiscais e do modo como são aplicadas, apoios para enfrentar os efeitos das políticas cambial e monetária restritivas e protecção contra as importações. Em suma, empresários nacionais e estrangeiros lutam por incrementar as rendas provenientes de condições comerciais favoráveis e de termos de troca que beneficiem os utilizadores de recursos escassos — neste caso, as indústrias.

Não há evidência de que a privatização tenha incentivado uma significativa realocação de recursos dentro do sector — excepção pode ser feita em relação à força de trabalho, pois o emprego continua a diminuir, com particular incidência no sector industrial. Não é previsível que essa realocação venha a ser feita, a não ser por meio da falência geral. Isto porque:

- O investimento em sectores já estabelecidos, com mercados protegidos e com termos de troca favoráveis, é mais atractivo do que o investimento em novas áreas, ainda que de maior potencial a longo prazo.
- O capital fixo das empresas industriais não é suficientemente flexível para ser facilmente realocável. Um comerciante pode vender arroz num dia, e açúcar no dia seguinte. Mas um produtor de arroz não pode destruir a sua plantação para produzir açúcar, nem um industrial pode transformar uma fábrica de calçado em machamba de algodão.
- Mesmo que essa realocação possa ser realizada a longo prazo, ela implica altos custos económicos de transacção e desperdício de recursos a curto prazo. De facto, a decisão de realocar recursos de um ramo industrial para outro, depende não só de quão atractivo o preço do novo produto é presentemente, mas também do valor actual

do custo de realocar recursos, do tempo necessário para fazer a realocação e da probabilidade de, no futuro, o preço do produto se manter como o mais atractivo.

O sector privado responde melhor a mudanças na estrutura dos preços, quando tais mudanças atingem a indústria em que já está instalado, e quando não é necessária uma significativa realocação de recursos. Portanto, é mais provável e racional que os privados se mantenham nos mesmos sectores em que as empresas estatais ou interencionadas operavam — pelo que lutarão pelas mesmas rendas — ou que façam especulação com a nova propriedade adquirida. É pouco provável que privatização, em si, altere a estrutura do mercado e das relações de troca, modifique o padrão de produção e de acumulação, e aumente a eficiência da indústria.

Enquadramento do Sector Privado: Para Onde Ir?

Os efeitos económicos positivos da privatização do parque industrial serão maximizados na condição de o Estado prosseguir políticas industrial e macroeconómica selectivas, flexíveis e coerentes. A transformação de uma economia e o seu desenvolvimento exigem uma visão estratégica clara e uma exacta definição, controle e utilização dos meios e instrumentos para a implementar. Portanto, mais importante do que privatizar, em si, é reformular o papel do Estado numa perspectiva estratégica: para onde ir e como lá chegar? A privatização é parte, e não a essência, desse processo.

Conclusões

Uma breve avaliação dos resultados das duas estratégias estudadas indica que os seus objectivos principais e as suas metas nunca estiveram próximos de ser atingidos. Por exemplo, entre 1986 e 1990, a produção industrial cresceu a uma taxa média de 2% ao ano (em vez dos 13% planificados no PRE), e as exportações do sector aumentaram a uma taxa média de cerca de 12% ao ano (em vez dos 25% planificados). No princípio da década de 90, a produção e as exportações começaram a

diminuir; em 1991, o valor da produção industrial já era inferior ao de 1986. Entre 1987 e 1992, o emprego no sector diminuiu a uma taxa média de 6,6% ao ano, contra um crescimento planificado de 3% ao ano. Pode, então, concluir-se que: ou tais metas e objectivos eram demasiado ambiciosos e impossíveis de atingir; ou as políticas definidas não foram implementadas ou foram insuficientes e inadequadas; ou ambas as coisas. Da análise apresentada, é possível tirar algumas conclusões principais e preliminares.

Estratégia de Desenvolvimento Industrial

As estratégias em análise (o PPI e o PRE) não enfrentaram os constrangimentos estruturais da indústria nacional: a estrutura subdesenvolvida, desequilibrada e dependente da indústria e o seu enquadramento distorcido e débil na economia nacional.

O PPI tentou 'queimar' as etapas de transição: concentrou o investimento em grandes projectos de raiz, sem construir capacidade de sustentação do programa nem reabilitar selectivamente a indústria existente. Em resumo, este programa nunca enfrentou o problema central da acumulação: como crescer. A economia não foi capaz de criar e de realocar excedentes para o desenvolvimento da indústria transformadora, nem de formar os respectivos mercados. Grandes investimentos na construção de nova capacidade, absolutamente dependentes de recursos externos não garantidos, resultaram na redução da utilização da capacidade existente.

No PRE, a reabilitação foi concebida como um processo de voltar a pôr as fábricas a laborar, sem que fossem avaliadas as necessidades de transformação da estrutura da indústria, nem as prioridades de reabilitação numa estratégia de construção de uma indústria mais útil e eficiente. Os recursos externos postos à disposição da indústria foram distribuídos pelas várias empresas sem qualquer critério de selecção e, por conseguinte, sem coerência. A economia não foi capaz de sustentar a recuperação de uma estrutura industrial obsoleta e dependente. A recuperação dos níveis de produção de uma indústria dependente do exterior foi conseguida à custa de uma injeção de recursos externos por um período muito curto, logo seguido de um novo declínio abrupto e muito rápido.

Uma estratégia de industrialização para o futuro tem que enfrentar estas questões: que indústrias e empresas reabilitar? Que ramos criar? Como fazê-lo e para quê? Os escassos recursos da economia não podem ser gastos sem uma estratégia clara, que determine os critérios de selecção e imponha coerência no programa de desenvolvimento.

A experiência mostra que a estratégia de industrialização deve:

- maximizar o retorno social e a utilidade da indústria: isto é, deve reforçar as ligações com os outros sectores da economia e aumentar a utilidade económica do investimento na indústria. Isto pressupõe a revisão dos objectivos económicos da indústria em função dos objectivos económicos prioritários da sociedade, e o ajustamento dos objectivos dos outros sectores às capacidades da indústria nacional.
- ser selectiva: isto é, ser capaz de identificar os mercados, as tecnologias, as indústrias e os agentes económicos a desenvolver em cada período;
- ser prática e coerente: isto é, ter uma adequada relação entre os diferentes elementos da estratégia: as indústrias, mercados e tecnologias, por um lado, e os recursos financeiros, o ambiente macroeconómico e a estratégia económica global, por outro;
- ser flexível: isto é, poder ajustar-se rapidamente a um ambiente económico em transformação, às oportunidades do mercado e ao comportamento dos agentes económicos;
- ser faseada: isto é, desenvolver-se etapa por etapa, acumulando recursos em cada uma, para o desenvolvimento da próxima. O faseamento deve resolver dois problemas: o que fazer para transformar a indústria existente e como considerar o factor 'tempo' na análise dos custos de oportunidade para a escolha dos projectos. A propósito do factor 'tempo', há duas questões chave a analisar. Primeiro, o 'tempo' óptimo para se iniciar a realização de um projecto, que depende das condições existentes e determina o retorno do investimento: a procura, a tecnologia disponível, os recursos financeiros necessários e como garanti-los, as ligações dentro da economia, etc. Quanto mais 'condições' houver, maior será a integração, a utilidade

e o retorno do projecto. Para testar as diferentes opções, podem ser usados critérios económicos específicos, tais como a análise comparativa de custos marginais e dos rácios capital/produto e investimento/produto. Segundo, o 'tempo' de retorno do investimento: se os recursos forem concentrados numa estratégia de retorno a longo prazo, esgotar-se-ão antes da sua completa implementação (caso do PPI); se forem concentrados em projectos de curto prazo sem uma visão estratégica, a economia ficará sujeita a enormes flutuações e crises de curto prazo (caso do PRE);

- ser eficiente: isto é, gerar mais recursos do que os que gasta, reproduzindo a capacidade de a economia se desenvolver.

Ligações com o Resto da Economia

Ambas as estratégias não permitiram o desenvolvimento das ligações económicas e tecnológicas entre a indústria transformadora e os outros sectores, por várias razões: a questão da transformação estrutural da economia não foi enfrentada nem resolvida, faltou selectividade e coerência aos programas económicos, os planos eram dependentes de recursos externos e não foram encontradas soluções para uma mobilização equilibrada de recursos domésticos.

Por exemplo, o PPI projectou um programa industrial sem mercados porque a agricultura dependia da importação massiva de factores de produção e o seu desenvolvimento não foi equacionado em função das capacidades e do desenvolvimento da indústria nacional. Por outro lado, os grandes projectos industriais foram concebidos independentemente da capacidade da economia em sustentá-los, e sem que fosse estabelecida uma estratégia de transformação da indústria.

O PRE não tinha qualquer estratégia coerente para o sector, pois não era mais do que um somatório de programas e projectos que tinham em vista pôr a funcionar o que fosse possível, de acordo com os fundos externos disponíveis.

As ligações entre sectores e entre indústrias depende da coerência, selectividade, flexibilidade e integração dos objectivos e actividades económicas. Isso requer um centro de formulação de política económica,

o controle de instrumentos para implementação dessa política e a planificação estratégica do investimento.

Numa economia onde a base da acumulação económica é a produção agrária do campesinato, a estratégia de industrialização tem de se relacionar com o desenvolvimento e a transformação da produção camponesa.

Financiamento da Estratégia

Tanto o PPI como o PRE foram incapazes de financiar o programa industrial, de forma sustentada e equilibrada. No caso do PPI, a prioridade era a expansão e não a eficiência na utilização dos recursos; o crescimento do sector real tornou-se o único ponto de referência, de que resultou um grande desequilíbrio macroeconómico: logo, os recursos esgotaram-se.

No caso do PRE, a recuperação foi de curta duração: uma injeção de moeda externa permitiu a operação das empresas por um período muito curto. Esse período não permitiu a revitalização das empresas, pois a sua estrutura e o ambiente económico e do mercado eram desfavoráveis. O equilíbrio das contas nacionais e dos saldos com o exterior tornou-se a única prioridade; o financiamento do investimento foi realizado quase totalmente por intermédio de donativos 'amarrados', enquanto a política em relação às finanças domésticas era muito restritiva.

Uma estratégia industrial para o futuro necessita de ser fortemente apoiada pela política macroeconómica. As políticas fiscal e aduaneira, cambial e monetária devem incentivar o investimento industrial numa base selectiva, coerente e eficiente. Por exemplo, a concessão de crédito subsidiado para toda a economia, conduziria a graves desequilíbrios monetários, inflação, escassez de recursos e paralisação da produção. Mas se condições especiais de crédito forem criadas selectivamente, por exemplo para sectores exportadores ou para a aquisição de tecnologia relacionada com exportação, podem evitar-se os desequilíbrios e atingirem-se objectivos de desenvolvimento. Além disso, a gestão macroeconómica deve ser flexível: doutro modo, ou se perde o controle da gestão, se os desequilíbrios forem muitos grandes (caso do PPI); ou se obtêm efeitos perversos, por exemplo, induzindo a inflação via custos (caso do PRE).

A coerência entre políticas sectoriais e entre estas e a gestão macroeconómica é central.

O Estado e o Sector Privado

Nem o PPI, nem o PRE encontraram respostas práticas e balanceadas para a relação entre o Estado e o sector privado, e para a orientação do processo de acumulação económica. Cada uma destas estratégias adoptou uma posição retórica, independente da real operação dos agentes económicos, dos seus problemas, dos constrangimentos concretos, dos incentivos e dos mercados. Com o PPI, o único centro oficial de acumulação económica era o Estado, que para tal usava o mecanismo de planificação centralizada. Com o PRE, não só se deslocou o centro de acumulação para o sector privado, como a privatização foi entendida como solução final para a ineficiência empresarial.

Seja qual for a forma de propriedade, a eficácia de uma empresa depende dos seus objectivos sociais, do ambiente económico que a envolve e das condições dos mercados em que opera. A exploração do potencial da economia requer um sector empresarial forte. É necessário desenvolvê-lo, o que requer uma direcção estratégica, um enquadramento das iniciativas individuais, uma coordenação das expectativas e dos investimentos, etc.

O enquadramento da iniciativa empresarial pressupõe um raciocínio estratégico. Assim, : reformular e integrar o papel dos diferentes agentes económicos, concretizar o papel de direcção política do Estado, identificar os instrumentos de que o Estado dispõe para fazer implementar uma política económica específica, definir o quadro concreto em que o sector privado opera e se expande e consolida, tudo isso são acções com mais impacto positivo do que simplesmente privatizar empresas falidas.

Notas

¹ Não cabe aqui discutir as causas deste problema. No entanto, num país extenso, acabado de sair de uma guerra prolongada, com tantos problemas económicos, políticos e sociais, de organização e gestão, com tanta falta de quadros qualificados, a situação dificilmente poderia ser melhor.

² A população do país estava estimada em cerca de 10 milhões de habitantes em 1973.

³ O algodão foi a matéria-prima que permitiu lançar a indústria têxtil portuguesa no mercado internacional. Até ao fim do período colonial, o algodão era produzido pelo campesinato moçambicano como cultura forçada, e por empresas agrícolas capitalistas, como a João Ferreira dos Santos, em Nampula, fazendo uso de trabalho forçado e de trabalho infantil. Nos finais dos anos 60, o preço do algodão no mercado mundial era 14 vezes superior ao praticado ao produtor em Moçambique, o que constituía uma vantagem comparativa substancial para a indústria têxtil portuguesa.

⁴ Os citrinos, nomeadamente laranjas e toranjas, eram exportados através de uma companhia monopolista sediada na África do Sul, a qual controlava a exportação de todos os citrinos dos países da África Austral sob influência sul-africana. Esta companhia tinha uma representação no cais de citrinos do Porto de Maputo, com a missão específica de controlar a qualidade e aprovar a exportação. O destino e os preços eram decididos pela sede dessa companhia. Este monopólio era protegido pelos grandes consumidores de citrinos na Europa, por intermédio de acordos que estabeleciam que citrinos da região somente seriam adquiridos através da referida companhia. Depois da independência nacional, em 1975, este monopólio foi rompido por intermédio de acordo comerciais estabelecidos entre o governo moçambicano e alguns países do leste europeu, especialmente a RDA e a URSS.

⁵ O baixo custo da força de trabalho só se pode revelar como uma vantagem comparativa para uma indústria específica se o valor acrescentado dessa indústria, a preços internacionais, for competitivo.

Além disso, para a determinação do custo relativo da força de trabalho é necessário relacionar o nível salarial com a produtividade da força de trabalho. Assim, a força de trabalho é barata ou cara em função das unidades monetárias de trabalho necessárias para produzir uma dada unidade de produto. No entanto, o conceito *força de trabalho barata* geralmente relaciona-se com *baixos salários*, quando se aplica a economias subdesenvolvidas, dado que estas não possuem vantagens tecnológicas que tornem a sua força de trabalho competitiva pelo nível de produtividade.

Para a economia como um todo, a presença de força de trabalho barata, no sentido de baixos salários, como característica dominante, pode tornar-se uma *desvantagem comparativa* estrutural de grande impacto negativo: em regra, reflecte a existência de desemprego e/ou subemprego em larga escala; gera uma força de trabalho não (ou pouco) eficiente, qualificada e organizada; resulta numa procura agregada doméstica reduzida, o que limita o mercado e o crescimento económico; desincentiva o progresso tecnológico.

Portanto, mesmo que se possa considerar uma vantagem comparativa ao nível

microeconómico e a curto prazo, uma força de trabalho barata (com baixos salários) não é vantajosa para a economia como um todo.

⁶ O valor do ouro sul-africano para os negócios com o governo colonial em Moçambique, fora estabelecido por um acordo que se manteve por várias décadas. Por isso, o ouro estava sub-valorizado relativamente ao seu preço mundial corrente. Dado que cerca de 37% do salário dos mais de cem mil mineiros moçambicanos era diferido e pago ao governo colonial em ouro, as receitas em divisas eram substanciais. O governo colonial recebia o ouro equivalente ao salário diferido dos mineiros; pagava-lhes essa parte do salário em escudos; depositava o ouro no Banco Nacional Ultramarino e revalorizava-o ao preço do mercado mundial. Este rendimento extra, a que se chamou o lucro (ou negócio) do ouro, sistematicamente servia para cobrir o défice da balança de pagamentos de Moçambique. Em 1976, o governo sul-africano revalorizou o seu ouro unilateralmente, eliminando, assim, uma importante e tradicional fonte de receitas adicionais em divisas para a economia de Moçambique.

⁷ Investimento em modernização tecnológica tem sempre um carácter de longo prazo e alto risco, dada a natureza altamente imperfeita e intangível do mercado de tecnologia. Por um lado, as escolhas tecnológicas são feitas tendo em conta a informação disponível sobre o *performance* de um pacote tecnológico específico: esta informação é publicitária, 'incompleta' e em regra baseada em experiências realizadas em condições específicas, sendo apenas um indicador do potencial de determinado 'pacote' tecnológico. Portanto, só depois de se aplicar o 'pacote' é que se obtém a informação plena acerca das suas externalidades, capacidades e *performance*. Por outro lado, a adopção de tecnologia requer adaptação e experimentação, bem como o treinamento de pessoal, o que pressupõe a existência de capacidade local de investigação e desenvolvimento de tecnologia: técnicos qualificados, meios financeiros e materiais, adequadas políticas tecnológicas e de investigação, adequado ambiente institucional (serviços de extensão, relações estreitas e fáceis entre centros de produção e centros de investigação, etc.), e um ambiente económico que incentive o progresso tecnológico. Além disso, é comum que haja um considerável período diferencial entre a introdução de uma nova tecnologia e o início da sua exploração em pleno: é o período de adaptação, experimentação, treinamento, ajustamento, etc. Durante este período, a unidade de produção ainda não é eficiente e competitiva: a sua eficiência vai crescendo em relação directa e positiva com o domínio da tecnologia. Por isso, a unidade de produção necessita de um período de protecção. Finalmente, não é boa política importar tecnologia sem desenvolver a capacidade doméstica de pesquisa, inovação, adaptação e desenvolvimento tecnológico, porque a tecnologia não é estática. Qualquer economia que seja absoluta e completamente dependente da importação de tecnologia estará sempre pelo menos um passo atrás em relação aos seus competidores.

⁸ As cidades eram principalmente habitadas pelos colonos, os quais tinham um nível médio de rendimento substancialmente mais alto que o da população rural. Nas cidades também vivia o grosso da classe operária, cujo salário constituía a sua principal fonte de rendimento monetário e estava parcialmente disponível para a aquisição de bens de consumo directo no mercado. Nestas condições, era natural que as cidades constituíssem os principais mercados para os produtos da indústria transformadora nacional.

⁹ O índice de produção industrial é um indicador da evolução da produção industrial ao longo de um determinado período. No caso presente, foi usado o índice de Laspeyres, em que a evolução da produção industrial, a preços constantes, é estimada em relação a um ano de base. O índice é construído do seguinte modo:

- estima-se o valor da produção industrial no ano de base, multiplicando-se a quantidade produzida pelo preço unitário do produto nesse ano (no caso em análise, o ano de base é 1974):

$$VQ_{74} = Q_{74} \cdot P_{74} \quad (1)$$

- estima-se o valor da produção industrial do ano a comparar com o ano de base (no caso em análise, pode ser qualquer um dos anos indicados na tabela, por exemplo, 1975), multiplicando-se a quantidade produzida em 1975 pelo preço do produto em 1974:

$$VQ_{75} = Q_{75} \cdot P_{74} \quad (2)$$

- divide-se o produto da equação 2 pelo resultado da equação 1, e multiplica-se o quociente assim obtido por 100:

$$IQ_{75/74} = \frac{Q_{75} \cdot P_{74}}{Q_{74} \cdot P_{74}} \cdot 100 \quad (3)$$

Pela forma da equação 3, é óbvio que o valor do índice no ano de base (1974) terá que ser igual a 100. Se a produção em 1975 for maior que a de 1974, o índice em 1975 será superior a 100; se for menor, o índice será inferior a 100. Para se estimar a taxa de crescimento da produção entre 1974 e 1975, subtrai-se ao valor de produção do ano 1975 (como estimado pela equação 2) o valor da produção em 1974 (como estimado pela equação 1), divide-se a diferença pelo valor da produção no ano de base (1974), e multiplica-se o quociente por 100:

$$\Delta Q_{75/74} = \frac{(Q_{75} \cdot P_{74}) - (Q_{74} \cdot P_{74})}{(Q_{74} \cdot P_{74})} \cdot 100 \quad (4)$$

¹⁰ Economias de escala resultam da redução proporcional do custo por unidade produzida, à medida que a escala de produção aumenta. Este fenómeno é tanto mais acentuado quanto maiores forem os custos fixos envolvidos no processo de produção, ex., investimento em edifícios, máquinas e equipamento, administração. Os custos fixos são independentes da quantidade produzida. Portanto, quanto maior for a quantidade produzida, menor será o custo unitário total, até ao limite da capacidade instalada utilizável. A partir desse limite será necessário mais investimento fixo, o que de novo incrementará o custo unitário, o qual voltará a reduzir-se à medida que aumentar a quantidade produzida (e assim por diante). Economias de escala são frequentes na indústria transformadora, especialmente nas indústrias consideradas básicas, ex., metalo-mecânica, metalurgia, química.

¹¹ A produção de alumínio é baseada no uso intensivo de energia. Nestes termos, seria razoável localizar a sua produção nas proximidades de uma grande fonte de energia eléctrica muito barata, como a HCB. Ao longo do rio Zambeze, existem reservas identificadas e economicamente eficientes de minerais essenciais para as indústrias de ferro e aço e electro-químicos. Além disso, tais projectos poderiam beneficiar da energia da HCB. No entanto, os muitos outros problemas de localização continuavam por resolver: os mercados para os produtos finais desta indústria ficavam deslocados muito mais para sul; a sua dependência relativamente à importação de factores de produção só poderia ser satisfeita através dos portos, dos quais os mais importantes também estavam deslocados para sul (Beira e Maputo). O porto de Nacala não poderia, a curto prazo, e sem substancial investimento, fazer face ao tráfego. Por outro lado, a exploração mineira e industrial daquelas regiões ao longo do Zambeze colocaria um novo problema: como agir relativamente ao campesinato? Finalmente, os principais centros de formação de trabalhadores qualificados, incluindo a nível superior, estavam localizados em Maputo: como, então, deslocar os trabalhadores qualificados necessários para aquelas regiões? Eventualmente, haveria respostas mais ou menos satisfatórias para, pelo menos, alguns destes problemas. No entanto, na altura pretendeu-se que a planificação centralizada de todo o investimento e da alocação de todos os factores poderia resolver todas estas questões.

¹² Ao contrário do que se possa pensar, não só as indústrias que produzem bens de consumo final para a população têm um carácter terminal. Por exemplo: uma fábrica de fertilizantes cuja produção dependa totalmente da importação dos insumos, tecnologia, equipamento e máquinas para fazer os compostos, é também uma indústria terminal. Para não se importar o fertilizante na sua forma final, importam-se os insumos, o capital fixo e a tecnologia, e contratam-se especialistas.

Portanto, o carácter terminal de uma indústria é dado não necessariamente pelo destino do seu produto, mas pela fase do processo de produção do produto final que realiza.

¹³ A elasticidade das importações relativamente aos preços é dada pela taxa de variação do volume de importações à medida que os seus preços variam — $\Delta M/\Delta P$, onde o sinal Δ representa "variação", e M e P representam "importações" e "preços", respectivamente. Esta elasticidade varia com a estrutura das importações. No caso de Moçambique e de muitos outros países subdesenvolvidos, a importação de factores de produção representa entre dois terços e três quartos do total das importações, ao mesmo tempo que a produção desses países depende desses factores importados. Se os preços desses bens importados aumentarem — seja por efeito da desvalorização da taxa de câmbio ou da inflação internacional — essas economias não conseguirão ajustar o nível de importações aos novos preços sem que a produção nacional seja duramente afectada. Tipicamente, se os preços das importações se alteram as economias subdesenvolvidas incorrem em graves desequilíbrios na balança de pagamentos ou reduzem a produção nacional.

¹⁴ Activos externos líquidos totais incluem os activos líquidos em moeda externa e em ouro.

¹⁵ Uma boa parte do desenvolvimento tecnológico resulta das inovações e adaptações correntes realizadas em qualquer tipo de empresa e equipa de trabalho. O mesmo já não acontece com a pesquisa tecnológica básica: o investimento é grande, os resultados são muito incertos e o período de desenvolvimento é longo. Paralelamente, os retornos sociais da pesquisa tecnológica são, regra geral, maiores que os privados: uma nova tecnologia para a produção de fibras pode ser aplicada em muitas outras empresas, para além da empresa que tenha investido na pesquisa tecnológica. Finalmente, o objectivo central do desenvolvimento tecnológico, na óptica das empresas, é a redução dos custos unitários e a conquista de mercados, oferecendo bens e serviços de melhor qualidade e relativamente mais baratos. Se o mercado for pequeno, não haverá pressão do lado da procura para incentivar o desenvolvimento tecnológico. Dadas estas condições, empresas e outras organizações não se envolvem neste tipo de investimento arriscado e de longo prazo, sem uma certeza de obter retornos crescentes de escala, ou sem incentivos especiais dirigidos.

¹⁶ A teoria económica ortodoxa considera que a existência de monopólios e oligopólios incentiva ineficiência, pois as empresas produtoras podem realizar lucros extra com base no controle do mercado. Todavia, é também reconhecido que tais mercados podem permitir a criação de economias de escala e incentivar o progresso tecnológico, dependendo da política industrial, do ambiente macroeconómico e da pressão do lado da procura (Chang 1991). Em Moçambique, o modelo visava tornar o sector estatal dominante na produção, subvalorizava a

eficiência na alocação e utilização dos recursos e não beneficiava de uma crescente procura (doméstica e externa) de produtos industriais. Nestas condições, era improvável que a eficiência empresarial aumentasse.

¹⁷ O crude e derivados são essenciais para a operação das unidades industriais: para além de servirem como matérias-primas em muitos processos industriais, são ainda o principal combustível para as máquinas e equipamentos, para a produção de energia eléctrica, para o aquecimento das caldeiras e dos fornos industriais, etc. A redução das importações de crude e derivados necessariamente implicou a redução da produção industrial. Como se pode observar, o período de maior investimento na expansão da capacidade produtiva coincidiu com o da redução da capacidade de importar petróleo e derivados. Obviamente, entre a expansão da capacidade produtiva e a taxa de utilização da capacidade instalada estabeleceu-se uma relação inversa.

¹⁸ Por capacidade produtiva entenda-se não a nominal, ou seja, a capacidade *standard* original do equipamento, mas a disponível, ou seja, aquela que é possível atingir, na realidade, com a recuperação marginal do equipamento actual. Estima-se que a capacidade disponível se situe entre 60% e 70% da capacidade nominal (MIE e UNIDO 1993:33, parte I).

¹⁹ O incremento da actividade económica e do rendimento real é a forma mais dinâmica de aumentar as receitas fiscais. Se os lucros e os salários aumentarem em termos reais, o consumo também aumentará; portanto, as receitas provenientes dos impostos directos e indirectos aumentarão, ainda que as taxas fiscais permaneçam fixas e a base fiscal não se expanda. Se o aumento do rendimento real for acompanhado de maior equidade na sua distribuição, a base fiscal poderá ser expandida. Se o incremento da actividade económica for acompanhado da reorganização do chamado 'sector informal' e da produção do campesinato, a base fiscal poderá ser largamente ampliada. Se a mesma taxa de incremento das receitas fiscais for tentada pelo aumento da carga fiscal, o rendimento real e a actividade económica poderão ser contraídos, o que pode conduzir a uma redução nas receitas fiscais reais.

²⁰ As despesas correntes do Estado incluem os salários dos funcionários, despesas de administração e do funcionamento do aparelho administrativo, subsídios, etc., e excluem o investimento público. Segundo os dados em análise, praticamente todas as receitas do Estado se destinavam ao consumo público, pelo que praticamente todo o investimento público tinha que ser financiado por outras vias que não a poupança pública — ex., através da emissão monetária, empréstimos ao sistema bancário, ajuda externa oficial maioritariamente em forma de créditos (isto é, dívida externa).

²¹ Em 1982 o investimento público em capital fixo aumentou comparativamente ao ano anterior em 3%, apesar do enorme défice gerado em 1981 (estimado com base em Wuyts 1989:108-11).

²² A prioridade relativa dos ramos industriais foi determinada pelas suas ligações com outros sectores, em especial com o sector agrário. Assim, foram consideradas prioritárias as indústrias produtoras de bens de consumo e instrumentos de trabalho para o campo, bem como transformadoras de produtos agrícolas. Em regra, eram indústrias ligeiras que faziam a substituição terminal de importações.

²³ Os principais critérios adoptados para seleccionar estas 15 empresas foram: a sua dimensão (em termos de investimento, activos e força de trabalho), a sua contribuição relativa para o produto interno industrial e para o orçamento do Estado. O critério 'ligação com a agricultura', anteriormente referido, foi passado para uma prioridade inferior. Por exemplo, as fábricas de cervejas e tabacos receberam grande prioridade apesar de nem operarem com produtos provenientes da agricultura em Moçambique, nem estarem particularmente orientadas para o abastecimento do campo. A sua escolha deveu-se ao facto de os seus produtos serem os maiores contribuintes para as receitas fiscais do Estado, por via das elevadas taxas de imposto de consumo a que estão sujeitos.

²⁴ Os donativos *tied* relativamente a projectos só podem ser aplicados num determinado projecto (por exemplo, da indústria do vidro) e frequentemente para um determinado objectivo único (por exemplo, reparação do forno, ou aquisição de matérias-primas). Os donativos *tied* relativamente a fontes, são os que determinam o que é que deve ser adquirido e onde (país, empresa, etc.). Os dois tipos de 'amarras' geralmente operam em conjunto, de modo a satisfazer os interesses específicos dos doadores. Esta forma de donativos, igualmente conhecida como 'subsídio' para as exportações do país doador, é muito criticada pelo facto de desenvolver ao extremo os laços de dependência entre a economia do país recipiente e a do doador.

²⁵ Estas estimativas assentam nos seguintes pressupostos: (a) um rácio insumo/produto constante; (b) a não alteração da estrutura básica do sub-sector (apenas a sua reabilitação); (c) a não alteração da estrutura básica do PIB e uma constante proporção para a indústria química na formação do PIB (dada a sua não transformação); e (d) um efeito linear nas diferentes variáveis.

²⁶ As elasticidades da procura relativamente ao preço dos produtos industriais e ao rendimento dos consumidores, indicam por quanto é que a procura varia (aumenta ou diminui) por cada variação no preço ou no rendimento. No caso vertente, a procura de produtos industriais varia pouco relativamente à variação no rendimento abaixo do médio, por este ser muito baixo; mas varia bastante relativamente ao rendimento acima do médio devido à alta elasticidade. Assim, se o rendimento real dos consumidores de baixa renda subir por uma unidade, a procura dos produtos

industriais por parte desses consumidores subirá por uma pequena fracção dessa unidade. Se o rendimento dos consumidores de renda acima da média subir por uma unidade, a proporção de produtos industriais no seu consumo aumentará significativamente. Se o rendimento real baixar, a procura de produtos industriais diminuirá rapidamente para os grupos de rendimento mais alto, e menos rapidamente para os grupos de rendimento mais baixo, pois os primeiros gastam uma maior proporção do seu rendimento em produtos industriais do que os segundos.

²⁷ No caso dos têxteis, por exemplo, os efeitos eram ainda mais graves dada a quantidade de donativos em espécie fornecidos através do Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN) e de organizações não-governamentais (ONGs). Mais interessante, algumas ONGs estrangeiras transformaram a venda de roupa usada proveniente dos seus países na sua principal fonte de receitas. Os preços praticados eram totalmente desfasados das condições de mercado, sendo inacessíveis para a indústria nacional. Parte dos fundos assim gerados era aplicada em projectos de desenvolvimento rural baseados em importações de factores, aprofundando o isolamento da indústria transformadora.

²⁸ Persistem muitas dúvidas quanto aos valores reais da inflação na economia moçambicana, principalmente por dois motivos:

- *os métodos de cálculo*: Dada a alta diferenciação no rendimento e nos padrões de consumo, cada vez mais se justifica a medição de níveis de inflação para diferentes grupos de rendimento, pois cada um deles integra diferentes bens e serviços, com diferentes pesos relativos, no seu cabaz específico de consumo. O *cabaz* em uso está desactualizado, em termos dos produtos que integra e dos seus pesos relativos;

- *dificuldades com obtenção e processamento de informação*: O sistema nacional de estatística tem muitas deficiências; dados são geralmente colhidos para a Cidade de Maputo e projectados para a economia como um todo, no pressuposto de que as taxas de inflação nas restantes regiões são inferiores à da capital; uma parte considerável das trocas é efectuada em mercados sobre cujos preços é muito difícil manter informação actualizada.

²⁹ A elevada elasticidade da procura de bens industriais relativamente ao rendimento e ao preço significa que, à medida que o rendimento e o preço variam a procura varia mais do que proporcionalmente. No caso de Moçambique, o rendimento *per capita* não aumentou no período entre 1987 e 1992, e a sua distribuição real tornou-se muito menos igualitária. Isto resultou numa redução do rendimento real da maioria da população, o que contribuiu para reduzir a procura efectiva de bens industriais. Ao mesmo tempo, os preços dos bens industriais subiram significativamente, o que também contribuiu para reduzir a procura efectiva de

bens industriais. O efeito combinado da quebra do rendimento real *per capita* e do aumento dos preços dos produtos industriais foi uma drástica redução na procura agregada de bens industriais.

³⁰ Autonomia financeira significa, em termos gerais e simples, a proporção dos custos correntes e de investimento que a empresa tem capacidade de suportar sem recorrer a terceiros (por exemplo, ao crédito bancário). Quanto mais alta for esta percentagem, mais independente a empresa é. Em regra, nenhuma empresa tem um grau de autonomia financeira de 100%. O grau de autonomia financeira também depende das condições de crédito, do ambiente macroeconómico, das expectativas dos investidores, etc. De acordo com a experiência existente, estabeleceu-se que aquela percentagem não deve ser inferior a 25%.

³¹ O conceito 'trabalhador excedentário' só tem sentido económico se definido em relação à capacidade utilizada, e não em relação à capacidade nominal. Este argumento é particularmente válido dado o baixo nível de utilização da capacidade instalada e a elevada proporção de trabalhadores sub-empregados nas empresas.

Referências

- AUSTRAL (Austral Consultoria e Projectos, Lda.) 1992a. Estudo compreensivo do sub-sector da indústria têxtil e do vestuário. Relatório para o Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- . 1992b. Estudo compreensivo do sub-sector dos óleos comestíveis e sabões. Relatório para o Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- Banco Mundial. 1985. Mozambique: An introductory economic survey. Relatório n° 5610-Moz, Washington, D.C.
- Castel-Branco, C. 1992. Notas sobre o sub-sector da indústria química. Doc. de Campo n° 28, Projecto DP/MOZ/86/014, Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- . 1993a. A indústria transformadora em Moçambique. Texto de palestra (não publicado). Centro de Estudos Africanos. Univ. Eduardo Mondlane. Maputo.
- . 1993b. Considerações sobre a política fiscal e aduaneira. Doc. de Campo n° 35, Projecto DP/MOZ/86/014, Ministério da Indústria e Energia, Maputo.

- . 1993c. Notas sobre a situação financeira das empresas industriais. Doc. de Campo n° 36, Projecto DP/MOZ/86/014, Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- . 1993d. Notas técnicas sobre a projecção do crescimento do PIB. Doc. de Campo n° 32, Projecto DP/MOZ/86/014, Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- . 1993e. O significado e o método de cálculo da taxa de juro real: Seu impacto na política de crédito à indústria. Doc. de Campo n° 33, Projecto DP/MOZ/86/014, Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- Chang, Ha-Joon. 1991. The political economy of industrial policy. Ph.D. diss., Faculty of Economics and Politics, Univ. of Cambridge.
- DNE (Direcção Nacional de Estatística). 1991. *Anuário Estatístico*. Maputo: DNE.
- . 1992. *Anuário Estatístico*. Maputo: DNE.
- . 1993. *Anuário Estatístico*. Maputo: DNE.
- Doriye, J. e Wuyts, M. 1993. Foreign aid, import constraints and capacity utilization: The case of Tanzania. Institute of Social Studies (The Hague), discussion paper.
- MACOL (Manana Consultores, Lda.) 1992. Estudo compreensivo do sub-sector das indústrias químicas. *Draft* para o Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- MIE (Moçambique, Ministério da Indústria e Energia). 1990. Caderno de encargos para alienação de empresas do Estado. Brochura, Maputo.
- . 1992. Reflexão sobre a situação da indústria e seu enquadramento no ambiente económico nacional. Relatório, Maputo.
- MIE e UNIDO. 1993. Orientações para o desenvolvimento industrial de Moçambique. Relatório preliminar do projecto DP/MOZ/86/014 para o Ministério da Indústria e Energia, Maputo.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). 1987. Situação da indústria em Moçambique, vol. 1: Relatório principal, Maputo.
- Wuyts, M. 1981. Camponeses e economia rural em Moçambique. Relatório 81/8, Centro de Estudos Africanos, Univ. Eduardo Mondlane, Maputo.
- . 1989. *Money and Planning for Socialist Transition: The Mozambican Experience*. Aldershot: Gower.