



# IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## Dilemas das ligações produtivas entre empresas numa economia afunilada

Carlos Nuno Castel-Branco, Epifânia Langa e Oksana Mandlate

### Afunilamento da base produtiva e do comércio

De acordo com informação oficial, do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Banco de Moçambique e do Centro de Promoção de Investimento (CPI), nas últimas duas décadas, o PIB real de Moçambique quadruplicou, crescendo a uma taxa média anual de 7,2%, enquanto o PIB real *per capita* aumentou 2,6 vezes, a uma taxa média anual de 4,9%. Portanto, apesar de o PIB se manter comparativamente pequeno e de a economia continuar na faixa das de baixo rendimento, a sua taxa de crescimento foi não só comparativamente elevada (quatro vezes superior à média mundial, 50% superior à média da África a Sul do Sahara e alinhada com a média das economias emergentes) como permaneceu alta por um longo período, resistindo a duas crises financeiras internacionais. Não é surpreendente, portanto, que o primeiro ponto de referência sobre o desempenho económico de Moçambique seja a sua robusta taxa de crescimento.

No entanto, neste período a base produtiva afunilou, tendo reduzido o número e a variedade de produtos, em particular os de substituição de importações, aumentando a concentração em torno de produtos primários, minerais, energéticos e florestais e diminuído o potencial de articulação doméstica da produção. Entre 2005 e 2013, cinco sectores cresceram a taxas mais altas do que a do PIB: a indústria extractiva (21%), os transportes e comunicações (12%), os serviços financeiros (10%), a agricultura (8%) e a construção (8%). Electricidade e água, cruciais para a expansão económica, cresceram a uma taxa média anual inferior à do PIB (6%). Os cinco sectores mencionados contribuíram com mais de 70% da taxa média anual do crescimento do PIB. Portanto, o crescimento da economia tem-se focado no seu núcleo extractivo (complexo mineral-energético e *commodities* agrícolas), nas infra-estruturas e nos serviços que o suportam (transportes e comunicações, energia, serviços de engenharia, estradas, portos e caminhos-de-ferro, etc.) e no sistema financeiro que mobiliza os recursos com base nas expectativas criadas em torno das hipotéticas “promessas” do núcleo extractivo, geradas através de mercados futuros ou

projeções, e os aplica no financiamento desse núcleo e suas áreas adjacentes e periféricas, à custa do resto da economia. Esta é a estrutura e dinâmica do sistema extractivo de acumulação.

Desde o fim da guerra, a produção do sector agrícola cresceu a uma média anual de 6% (tendo acelerado para 8% a partir de 2005), com enfoque na produção de *commodities* para exportação (açúcar, algodão, tabaco, madeira e bananas). Entre 2002 e 2012, a produção *per capita* de culturas alimentares para o mercado doméstico diminuiu a uma média de 0,5% ao ano, e o rendimento por hectare, nestas culturas, decresceu a uma taxa média anual de -2,7%. A produção alimentar para o mercado doméstico recebeu apenas 1% do investimento privado total da última década, tendo as *commodities* absorvido acima de 90% de todo o investimento no sector agrário. Mais de 90% da terra alocada a grandes projectos agrícolas na segunda metade da década de 2000 foi para produção florestal, de biocombustíveis e outras *commodities* agrícolas para exportação, somente 6% se destinou à produção alimentar, e metade desta área foi para produtos alimentares para exportação. Assim, não é surpreendente que os custos do sustento da força de trabalho tenham aumentado e que isso se reflecta nas tensões e lutas associadas à base de rentabilidade das empresas, relações de trabalho e condições de emprego, e na ineficácia da economia em reduzir a pobreza, com impactos negativos na qualidade e produtividade do trabalho.

No que diz respeito ao sector industrial, o afunilamento da produção, em torno de um pequeno número de produtos primários, foi dramático. Em princípios da década de 1990, dez produtos industriais (de entre os quais se destacavam o vestuário e os têxteis, a moagem de cereais, as bebidas e produtos químicos diversos) representavam cerca de 50% da produção da indústria transformadora. Todavia, em finais da primeira década deste século, 67% da produção deste sector era gerada por um único produto, alumínio (envolvendo duas empresas – a fundição de alumínio Mozal e a sua central de energia eléctrica, a Motraco – de capitais multinacionais, empregando pouco menos de

2000 trabalhadores e gerando um produto primário com limitadas ligações internas). Entre 2005 e 2013, a produção industrial total aumentou a uma taxa média anual de 4,3% (2% anual *per capita*), se alumínio e gás natural forem incluídos; mas apenas 2,8% (ou 0,5% anual *per capita*), se aqueles produtos forem excluídos.

Na década de 1990, dez indústrias, metade das quais de substituição de importações, praticamente desapareceram ou perderam relevância, nomeadamente a de ferro e aço, equipamento eléctrico e não-eléctrico, cerâmicas, vidro, processamento de petróleo e derivados, copra, sisal, chá e processamento de castanha de caju. Nas restantes, o grau de concentração da produção num pequeno leque de produtos de baixo nível de processamento (quatro ou menos tipos de produtos) aumentou para 70% em três indústrias [alimentar, bebidas e tabaco; têxteis, vestuário e produtos de pele; e minerais não metálicos (cimento)], para 80% em duas indústrias [metalo-mecânica; químicos e derivados de petróleo (gás natural)] e para 99% numa indústria [metalurgia (alumínio)]. Em todos os casos, a redução do número de produtos foi acompanhada pela concentração nos produtos mais primários: descaroçamento e fiação do algodão, na indústria têxtil; lingotes de alumínio, na metalurgia; mistura de cimento, nos minerais não metálicos; extracção de gás natural, nos químicos e derivados; cerveja e refrigerantes, tabaco em folha e moagem de cereais importados, na indústria alimentar, bebidas e tabaco. Entre 1994 e 2004, mais de metade das pequenas e médias empresas industriais privadas domésticas encerraram ou foram transformadas em armazéns, como resultado de um processo de privatização sem estratégia de desenvolvimento e apenas focado em formar proprietários privados nacionais. Este desaparecimento de empresas industriais foi, ao mesmo tempo, consequência e causa do afunilamento da base produtiva industrial.

Naturalmente, o afunilamento da base produtiva reflectiu-se na estrutura do comércio internacional de Moçambique. As exportações concentraram-se, ainda mais, em produtos

primários, fundamentalmente ligados ao núcleo extractivo da economia: o complexo mineral-energético (alumínio, carvão, gás natural, areias pesadas e energia) representou 72% das exportações da última década, e as *commodities* agrárias (florestas, tabaco, banana e açúcar) 18%. As importações expandiram-se em quatro áreas dominantes: equipamentos, peças, produtos metálicos e materiais de construção ligados aos grandes projectos mineiros; combustíveis e energia relacionados com o aumento da intensidade de energia do padrão de crescimento determinado por megaprojectos do complexo mineral-energético; serviços relacionados com investimento de grande escala (nomeadamente construção, que, pela primeira vez em Moçambique, igualou e ultrapassou o peso dos transportes nas importações de serviços); e produtos alimentares, para uma economia em expansão mas incapaz de produzir a sua comida.

### O dilema das ligações produtivas

Uma economia com tendência para afunilar-se e especializar-se em produtos primários, dinamizada por um pequeno número de grandes projectos como pólos de demanda, cria problemas e desafios específicos para o desenvolvimento de ligações produtivas, tanto a montante como a jusante dos grandes projectos. Primeiro, o leque de opções, qualificações e capacidades (tecnológicas, financeiras e infra-estruturais) na economia e nos grandes projectos é limitado, reduzindo e encarecendo as possibilidades de ligações. Segundo, as ligações que se concretizam tendem a ser descontínuas, pois os pólos de demanda, mesmo sendo grandes, são poucos e, em geral, com elevado nível de especificação tecnológica, de difícil alcance para as empresas nacionais. Terceiro, dada a tendência para a descontinuidade, as empresas domésticas têm contratos discretos (em vez de contínuos) de duração variável, com intervalos variáveis entre eles, o que não lhes dá nem segurança financeira nem a estabilidade para as encorajar a fazer investimento industrial de base. Quarto, as empresas domésticas tendem a concentrar-se em serviços gerais de menor especialização, para que as suas capacidades possam ser mais facilmente utilizadas em vários projectos, de modo a aumentarem as suas oportunidades; mas esta abordagem contribui para que as ligações sejam tecnologicamente pouco sofisticadas e não industrializantes.

Quinto, os padrões de qualidade exigidos pelos megaprojectos forçam as empresas a adoptar normas de gestão de qualidade e de segurança no trabalho acima das exigências gerais do mercado doméstico, que encorajam as empresas domésticas a atingirem *standards* internacionais de gestão de qualidade e segurança no trabalho mas que representam custos adicionais que o resto do mercado não está disposto a pagar. As empresas

domésticas têm de optar entre: desenvolver uma organização interna dualista (em que uma parte trabalha com os *standards* de megaprojectos e o resto funciona com os baixos *standards* do mercado doméstico); abdicar da oportunidade de ganhar concursos com grandes projectos, por não serem capazes de, ou para elas não fazer sentido, investir tanto para atingir os *standards* de um mercado limitado; ou tentar alargar a sua carteira de contratos com megaprojectos, o que as obriga a diversificarem-se para actividades cada vez mais simples (por exemplo, da metalo-mecânica para a manutenção de equipamento, de serviços de electrónica para limpeza geral), perdendo qualificações e capacidades industriais em troca da possibilidade de expansão do negócio.

Sexto, a diversificação das actividades nas empresas, substituindo capacidades industriais por oportunidades de expansão do negócio no mercado de megaprojectos, contribui para tornar a economia mais extractiva. As empresas transferem excedentes de outras actividades para financiarem as suas ligações com megaprojectos, perdem qualificações e capacidades industriais para diversificarem horizontalmente o leque de opções e atingem estruturas de custos inconsistentes com o resto do mercado, a não ser que tenham outro grande cliente (outro megaprojecto ou o Estado). Ao optarem por estas estratégias de negócios, ditadas pelas circunstâncias da economia, as empresas contribuem para aumentar os custos marginais de investimento para as outras empresas e para piorar as oportunidades de negócio fora dos mercados de megaprojectos.

Sétimo, os custos adicionais do investimento em qualidade e segurança no trabalho e o intervalo de tempo entre o investimento e o alcance dos *standards* funcionam como barreiras à entrada de novas empresas nas ligações com megaprojectos. Assim, 90% das empresas domésticas que conseguem estabelecer contratos com megaprojectos têm ou tiveram o Estado como grande cliente num certo momento (pois o Estado era o único grande cliente antes da Mozal), o que lhes permitiu acumular capital, experiência, ligações institucionais e acesso a informação, que usam para planificar e financiar as relações com os grandes projectos. Logo, oportunidades de ligações, em economia extractiva, não são iguais para todas as empresas e não são independentes da sua história recente.

Oitavo, dada a volatilidade dos mercados internacionais de *commodities* e a porosidade da economia (ver mais adiante), os choques dos mercados internacionais são internalizados pela economia nacional através das ligações entre grandes projectos e empresas domésticas. Nos períodos de alta de

preços, o mercado para empresas domésticas não aumenta significativamente, porque há limites tecnológicos – o megaprojecto pode comprar mais matéria-prima e energia, mas, a não ser que aumente a escala de actividade, não precisa de mais electricistas, pessoal de limpeza ou motoristas. Nos períodos de baixa de preços, os megaprojectos cortam os custos mais fáceis e de menor impacto, que são as actividades menos nucleares e mais simples, ou os futuros contratos, com as empresas domésticas. Embora os megaprojectos planifiquem com base em acordos com clientes e mercados futuros, crises nos preços de *commodities* continuam a afectá-los.

Estas questões particulares das ligações em economia extractiva têm origem nas características dinâmicas estruturais da economia, e não apenas nas características específicas de cada empresa ou megaprojecto. A política pública poderia ajudar a corrigir ou a aliviar alguns destes problemas. A redução da porosidade económica poderia ajudar a construir capacidades que reduzissem o custo de investimento para todas as empresas e a tornar o sistema financeiro mais capaz e interessado em apoiar o desenvolvimento de uma base económica ampla. A informação sobre os megaprojectos, que o Estado tem, poderia ser usada para promover estratégias industriais específicas e ajudar as empresas a desenvolver as suas estratégias de negócio e a garantir continuidades no investimento, modernização, produção e vendas com base numa escolha de actividades que maximize complementaridades. Os megaprojectos podem ser obrigados a revelar informação sobre as suas necessidades regulares de bens e serviços, de modo a fornecer uma base empírica para estratégia pública e para planos de negócio das indústrias e empresas individuais a médio prazo. Estas acções, quando enquadradas no âmbito de uma política industrial estrategicamente coordenada entre diferentes actores públicos e privados, não eliminariam a predominância de uma economia extractiva, mas poderiam ajudar a torná-la menos extractiva e mais útil para impulsionar o desenvolvimento alargado da base produtiva.