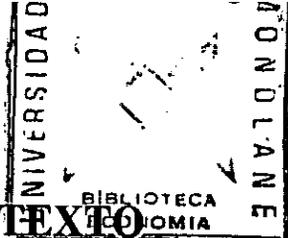


gest-210

POLÍTICA E ESTRATÉGIA
INDUSTRIAL NO CONTEXTO
DA
INTEGRAÇÃO REGIONAL

HELDER SALGADO ALVES

gest - 210



POLÍTICA E ESTRATÉGIA INDUSTRIAL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL:

O CASO DE MOÇAMBIQUE

Hélder Salomão Magaia

Setembro de 2003

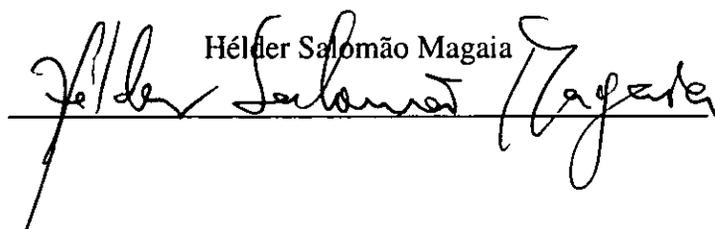
Trabalho de Licenciatura em Economia
Faculdade de Economia
Universidade Eduardo Mondlane

U. E. M. - ECONOMIA
N. E. 28702
DATA 19 / 09 / 03
AQUISIÇÃO oferta
COTA

Declaração do autor:

Declaro por minha honra que este trabalho é da minha autoria e resulta da minha investigação. Esta é a primeira vez que o submeto para um grau académico numa instituição educacional.

Maputo, aos 02 de Setembro de 2003

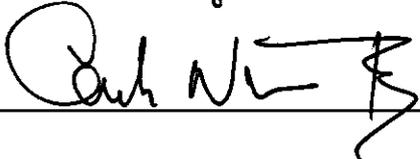
Hélder Salomão Magaia


Aprovação do Júri

Este trabalho foi aprovado com 15 valores no dia 09/9/2003 por nós,
membros do Júri examinador da Universidade Eduardo Mondlane.



António
Luís
Costa



António Luís Costa

Agradecimentos:

O autor deste trabalho que agradecer ao Dr. Carlos Nuno Castel-Branco, pela sua enorme paciência no acompanhamento deste trabalho.

Um agradecimento especial vai também para o Sr. Martinho M. Fernandes, pelo apoio prestado ao longo da elaboração do trabalho.

Quero também agradecer aos senhores Feliciano Magaia, Porfíria Magaia (meus pais), e aos meus irmão por toda a sua paciência e apoio concedido para a concretização deste trabalho.

Agradeço também a todos aqueles que directa ou indirectamente contribuíram para que este trabalho fosse possível.

Aos meus pais!

Índice

LISTA DE ABREVIATURAS.....	1
LISTA DE GRÁFICOS	2
1 INTRODUÇÃO.....	3
2 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA	6
3 METODOLOGIA DE ANÁLISE	10
4 A RELEVÂNCIA DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL	15
4.1 A Integração de Moçambique na SADC.....	15
4.2 Os Objectivos a Atingir no Processo de Integração.....	17
4.3 Relevância dos Processos de Integração Regional	21
4.4 Industrialização e Competitividade.....	28
5 CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA DE MOÇAMBIQUE.....	31
5.1 Estrutura Produtiva.....	31
5.2 Padrão de Comércio Externo.....	32
5.3 Padrões de Industrialização e de Investimento	36
6 CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	44
6.1 A Necessidade de Políticas e Estratégias Industriais	44
6.2 Análise de Caso: a indústria têxtil e de vestuário em Moçambique.....	48
7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	57

APÊNDICE 1. A INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL E OS SEUS DIFERENTES NÍVEIS	63
APÊNDICE 2. DINÂMICAS DO MERCADO MUNDIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	67
8 BIBLIOGRAFIA	70

Lista de Abreviaturas

- ACL – Área de Comércio Livre, também designado por Zona de Comércio Livre
- ACP – Africa, Caraibas e Pacífico
- AGOA – African Growth Opportunity Act
- APE – Acordos de Parceria Económica
- COMESA – Mercado Comum da África Oriental e Austral
- EUA – Estados Unidos da América
- GATT – General Agreement on Trade and Triffs
- IDE – Investimento Directo Estrangeiro
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- MC – Mercado Comum
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- MMTZ – Moçambique, Malawi, Zambia e Tanzania (países menos desenvolvidos da SADC)
- PIB – Produto Interno Bruto
- PRE – Programa de Reabilitação Económica
- PVD – Países em Vias de Desenvolvimento
- SACU – Southern Africa Customs Union
- SADC – Southern Africa Development Community
- SGP – Sistema Geral de Preferências
- TEC – Tarifa Externa Comum
- UA – União Aduaneira
- UE – União Europeia
- UEM – União Económica e Monetária
- UNCTAD – United Nations Conference for Trade and Development
- ZFI – Zona Franca Industrial
-

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Composição Sectorial do PIB em Moçambique

Gráfico 2: Estrutura Global das Exportações em Moçambique

Gráfico 3: Estrutura das Exportações de Bens em Moçambique

Gráfico 4: Estrutura das Importações de Bens em Moçambique

Gráfico 5: Balança Comercias e Investimento em Moçambique

Gráfico 6: Estrutura Sectorial da Produção da Indústria Transformadora em Moçambique

Gráfico 7: Estrutura das Exportações da Indústria Transformadora em Moçambique

Gráfico 8: Estrutura da Produção da Indústria Texteis e Vestuário em Moçambique

1 Introdução

A concepção de políticas e estratégias de desenvolvimento industrial é um os maiores desafios que se colocam às economias em vias de desenvolvimento que se encontram em processo de integração regional. O desarmamento tarifário resultante da integração leva a um alargamento do mercado doméstico e *obriga* os países a repensarem as suas estratégias de desenvolvimento industrial, procurando formas de tirar vantagens das oportunidades que surgem neste processo, e se protegerem dos perigos que dele também podem surgir.

A presente tese tem por objectivo analisar a questão da concepção de políticas e estratégias industriais num contexto de integração económica regional e, servindo-se do quadro analítico das ligações, agentes, e a relação dinâmica entre ambos, argumenta que a estratégia de desenvolvimento industrial de um país deve ser concebida dentro das dinâmicas reais que moldam o padrão, o ritmo e a direcção da industrialização nesse mesmo país, sob o risco de ela ser inefectiva. A ideia é que várias correntes do pensamento económico olham para a industrialização como o veículo chave num processo de integração, dado o seu contributo em termos de criação, desenvolvimento e difusão de capacidades produtivas e tecnológicas para todos os sectores da economia. Assim, torna-se importante encontrar a metodologia adequada para analisar padrões de industrialização, de maneira que políticas e estratégias industriais possam ser concebidas no sentido de conduzir a economia para um padrão de integração coerente com as dinâmicas da economia regional.

Olhando para o caso de Moçambique, a tese considera que uma política industrial no país que seja capaz de criar capacidades para as indústrias domésticas de modo que estas se tornem regionalmente e internacionalmente competitivas, passa necessariamente pela correcta percepção das características do actual tecido industrial existente, padrões de produção, de comércio e de industrialização quer seja dentro do país, assim como a nível da região.

A tese está organizada em oito secções. A segunda secção apresenta contexto no qual os países começaram a ingrenar em iniciativas de integração regional, e mostra a relevância deste tema - o facto de se tratar de um processo bastante actual e ainda na sua fase inicial na África Austral, o que torna oportuna realização de uma análise cuidadosa dos possíveis efeitos que podem recair sobre as economias dos países da região. Na terceira secção é apresentado o quadro analítico das ligações e agentes, sobre o qual toda a análise será desenvolvida. Considera que os agentes reflectem uma diversidade de interesses sociais, muitas vezes conflitantes e desarticulados, os quais acabam por determinar se as ligações são ou não implementadas e, sendo assim, ligações são o produto de relações sociais que surgem num contexto sócio-económico e político específico, razão pela qual não podem ser tomadas como um dado. A secção argumenta que o quadro das ligações, agentes e a sua relação dinâmica mostra-se adequado para este estudo na medida em que permite captar todos os elementos estáticos e dinâmicos relevantes para a avaliação de possíveis impactos da integração sobre uma economia. O quadro das ligações, agentes e sua relação dinâmica tem a vantagem de permitir ver como é que os processos ou relações sociais criam interesses económicos (os quais não são necessariamente harmoniosos) e como é que esses interesses influenciam o rumo ou padrão do crescimento e desenvolvimento da economia. A quarta secção apresenta na primeira subsecção uma descrição das relações económicas na SADC, e discute os desafios em termos de política e estratégia industrial para Moçambique neste processo de integração, e argumenta que estes irão depender basicamente dos objectivos que o país pretende atingir neste processo. Nas últimas três subsecções, em revisão de literatura, são discutidas duas diferentes abordagens sobre a integração regional - (a) ortodoxa neoliberal, que olha para os efeitos da integração estritamente do ponto de vista das transações comerciais, e (b) abordagens heterodoxa (rejeitam a visão neoclássica de competição perfeita), que analisa os efeitos da integração do ponto de vista do desenvolvimento da economia como um todo, e em que a indústria desempenha um papel central no processo; e o papel da industrialização no desenvolvimento económico. A quinta secção descreve as características da economia de Moçambique, olhando para os vectores estrutura produtiva, padrões de comércio externo, de industrialização e de investimento, e considera que o país possui uma base económica bastante fraca, com

especialização estreita em produtos primários, e que ainda não está preparada (a base económica) para tirar vantagens das oportunidades que a integração oferece. Considera ainda que as actuais dinâmicas da economia embora levem ao crescimento no curto prazo, não geram capacidades produtivas que possam tornar esse crescimento sustentável no longo prazo. Na sexta secção são feitas algumas considerações sobre políticas e estratégias industriais, introduzindo alguns elementos que são de extrema importância e que não devem ser deixados de lado na concepção destas políticas e estratégias. Um dos argumentos centrais é de que as políticas de desenvolvimento industrial devem ter um carácter selectivo, e que as estratégias devem ser específicas para cada sector ou indústria. Nesta secção é também apresentado um estudo de caso das indústrias têxteis e de vestuário no país, por esta ser considerada uma indústria crítica para os países em vias de desenvolvimento na sua fase inicial de industrialização orientada para o exterior. As conclusões mais gerais desta tese estão resumidas na sétima secção, e a oitava apresenta a lista de bibliografia e de outras fontes consultadas para a elaboração deste trabalho. O Apêndice 1 apresenta-nos o conceito da integração económica, e os seus diferentes níveis, e o Apêndice 2 apresenta-nos as possíveis relações que possam existir entre processos de integração regional e as dinâmicas do mercado internacional.

2 Contextualização e Relevância do Tema

A formação de blocos económicos regionais remonta desde os finais da década de 50 com o projecto da criação de uma União entre os países da Europa. A proliferação de processos de integração regional surge como uma forma dos países evitarem algumas disciplinas rígidas sobre o comércio, acordadas no âmbito do GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), medidas essas que na sua essência procuram evitar o estabelecimento de barreiras ao comércio entre países.

Durante o período entre as duas guerras mundiais vários países implementaram políticas proteccionistas que tiveram impactos negativos em termos da redução do bem estar e das relações económicas e comerciais entre os países. No final da 2ª guerra mundial foi convocada (pela ONU) uma Conferência sobre Comércio e Emprego, onde foi apresentado o Documento intitulado *General Agreement on Trade and Tariffs (GATT)*, que propunha regras multilaterais para o comércio internacional, com o objectivo de evitar a repetição da onda proteccionista que marcou os anos 30 (Rêgo, 1997).

O GATT foi assinado em 1947 por 23 países durante a Ronda de Genebra, e visava, por meio de negociações multilaterais, reduzir os níveis de protecção tarifária bem como o estabelecimento de disciplinas mais rígidas de combate às práticas restritivas ao comércio internacional. Porém, à medida que as tarifas perderam relevância como instrumento de protecção (as tarifas começaram a baixar consideravelmente), os países desenvolveram em seu lugar várias outras medidas de restrição não-tarifárias, como forma de escaparem às disciplinas do GATT, e fazerem face às crises económicas (Moraes, 1999). São exemplos dessas medidas, as restrições quantitativas às importações, que geralmente aparecem sob a forma de quotas, e as regras sanitárias e fitossanitárias. Por outro lado, segundo argumenta Lawrence (1995), a criação do GATT de modo algum tinha em vista tentar harmonizar as políticas económicas domésticas, mas sim, apenas tornar mais baixas (ou até mesmo eliminar por completo) as barreiras ao livre comércio. Não importa que os países sejam diferentes, nem que eles tenham políticas diferentes: o ponto é que eles não devem discriminar contra os produtos provenientes do estrangeiro

(Lawrence, 1995). Estes e outros factores terão certamente contribuído para a fuga dos países ao sistema multilateral do comércio (onde teriam que fazer uma abertura das suas fronteiras a nível mundial), tendo estimulado a formação de blocos económicos regionais, em que a obrigatoriedade de abertura se restringe a um pequeno grupo de países, o que significa menos concorrência do que a nível mundial. Entre 1986-1993 realizou-se a Ronda de Uruguai – a mais ampla e ambiciosa de toda na história do GATT, que culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio, que entrou em funcionamento em 01 Janeiro de 1995 com a função de administrar o sistema multilateral do comércio resultante desta Ronda de negociações.

Contudo, os países não deixaram de embarcar em processos de integração económica a nível regional, um sistema que, segundo se argumenta, tem a vantagem de se atingir mais facilmente o consenso nas rondas negociais, quando comparado com as rondas negociais do sistema multilateral.¹ A nível da África Austral, foi criada em 1979, a SADCC - Conferencia para a Coordenação do Desenvolvimento da Africa Austral, que visava coordenar o desenvolvimento dos países membros e libertá-los de toda a forma de dependência, particularmente a da África do Sul. A partir de Agosto de 1992 (Tratado de Windhoek) passa a chamar-se SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da Africa Austral – e o objectivo deixou de ser a coordenação do desenvolvimento, passando a comunidade a ter um objectivo mais ambicioso, que é a integração entre os seus estados-membros. Especificamente, os objectivos da SADC são os seguintes²:

- alcançar o crescimento e desenvolvimento económico, aliviar a pobreza, melhorar os standards e qualidade de vida dos povos da região austral de Africa e reforçar a integração regional;
- desenvolver valores políticos comuns, sistemas e instituições;
- promover e defender a paz e segurança;
- promover o desenvolvimento auto-sustentado na base de uma autoconfiança colectiva, e a interdependência entre os estados membro;

¹ Moraes 1999; Goldstein 2002.

² www.mbendi.co.za/orsadc.htm

-
-
- atingir complementaridade entre as estratégias e programas nacionais e regionais;
 - garantir uma utilização sustentável dos recursos naturais e uma efectiva protecção do ambiente;
 - fortalecer e consolidar as fortes e históricas ligações sociais, culturais entre os povos da região.

Um dos grandes passos dados no sentido de concretizar estes objectivos foi a assinatura do Protocolo Sobre Trocas Comerciais na SADC em 1996, o qual foi já ratificado praticamente pela maior parte dos países da Comunidade. O Protocolo Comercial cria entre os estados-membros da SADC uma Área de Comércio Livre que é, segundo a classificação apresentada por vários autores, a primeira etapa de um processo de integração regional.³

A integração regional e os desafios que dela derivam, principalmente para os países em vias de desenvolvimento, é um debate bastante actual que preocupa vários agentes que actuam em diferentes áreas (académicos, políticos, sociedade civil em geral, etc.). Por outro lado, é praticamente consenso geral o argumento de que, se os PVDs querem se desenvolver, eles têm que industrializar, visto que o desenvolvimento industrial tem um enorme potencial para funcionar como engenho de crescimento de uma economia.

A importância do estudo deste tema reside no facto de procurar identificar alguns elementos que sejam relevantes para a concepção de políticas e estratégias de desenvolvimento industrial capazes de responder positivamente aos desafios colocados pela integração regional, de modo que Moçambique possa também acumular ganhos nesse processo, e não somente perdas. A concepção destas políticas e estratégias requer uma metodologia capaz de tomar em consideração os factores (quer da economia nacional, quer da economia regional ou internacional) que irão influenciar tanto os objectivos como a implementação das próprias políticas e estratégias. A secção que se

³ Vide Apêndice I.

segue propõe a adoção da metodologia das ligações e agentes para a análise de políticas e estratégias de desenvolvimento industrial.

3 Metodologia de Análise

Esta secção introduz o quadro analítico das ligações, agentes e a sua relação dinâmica⁴ - que consiste basicamente (1) na identificação das pressões económicas ou outras, (2) dos agentes que antecipam e implementam (ou não) o potencial de ligações (ou pressões) identificados, e (3) na análise da dinâmica através da qual agentes e ligações interagem entre si para moldar o processo de desenvolvimento e decisões de política e estratégia industrial. O principal argumento é de que a análise de políticas e estratégias industriais deve ser guiada pela compreensão das inter-relações económicas, políticas e sociais, das quais depende o processo de industrialização, pois são estas relações que governam a formação da base económica específica para onde a política se direcciona. A secção sugere deste modo, a adopção do quadro analítico das ligações e agentes para o estudo das dinâmicas de industrialização, e formulação e implementação da política industrial.

Qualquer análise económica possui tipicamente, pelo menos de modo implícito, três componentes. O papel das ligações, o papel dos agentes, juntos com a teoria que os une (Fine and Rustomjee, 1996).

Agentes. Os agentes são todos aqueles que fazem com que as ligações aconteçam ou não. A literatura sobre agentes é praticamente dominada pelo debate estado versus mercado, e pode ser dividida em dois principais grupos:

- a. visão neoliberal ortodoxa – consideram que o que determina o crescimento e desenvolvimento da economia é o grau de liberdade que o mercado possui para fazer a alocação de recursos de acordo com vantagens comparativas. Estabelecem uma relação inversa entre intervenção do estado e eficiência do mercado (quanto mais o estado intervêm, mais ineficientes serão as soluções encontradas pelo mercado nessa alocação). Os indivíduos são agentes atomistas – cada um deles é autónomo e tão pequeno, que não tem capacidade para interferir com as

⁴ Para uma discussão mais profunda sobre ligações e agentes, veja Fine and Rustomjee 1996; Castelo Branco 2002a.

actividades (Fine and Rustomjee, 1996). Também aqui temos dois principais ramos de acordo com a maneira como se compreende a importância do processo de ligações:

- a. visão neoliberal ortodoxa – considera que todos os acontecimentos económicos provêm do balanço entre a oferta e a procura, seguindo a lei de Say, de que a oferta cria a sua própria procura. Definem as ligações estreitamente em termos de relações input-output (alocação de recursos). O seu papel para o desenvolvimento é minimizado na medida em que ligações ocorrem automaticamente em resposta aos sinais do mercado, seguindo as vantagens comparativas. Teorias neoliberais revisionistas (por exemplo, a teoria sobre crescimento endógeno) reconhecem o papel das ligações no desenvolvimento (ex.: a ligação entre exportações e acumulação de conhecimento; ou entre acumulação de inputs tecnológico e a taxa e o padrão de crescimento económico), mas olham para o mercado como o único mecanismo eficiente para revelar o potencial de ligações, e através do qual tais ligações se podem materializar (Castel-Branco 2002a).
- política relacionada com ligações, caso exista, deve procurar apenas capacitar o mercado para operar de modo a materializar as ligações, mas estas não são a preocupação central da política económica.
- b. visões alternativas – consideram que o desenvolvimento é essencialmente um processo pelo qual uma actividade económica conduz à outras actividades, e à pressões para mudanças sócio-económicas e tecnológicas. As ligações tornam-se deste modo uma parte central do processo de crescimento, e políticas de desenvolvimento e experiências são analisadas em parte pela forma como elas promovem e garantem ligações dinâmicas de desenvolvimento. O estado é visto como uma agência central envolvida na realização de ligações potenciais, porque por um lado ligações desempenham um papel central na determinação das taxas e padrões de crescimento e transformação da economia, e, por outro, porque ligações produzem tipicamente retornos sociais maiores que os privados e requerem a coordenação de um investimento complementar suficiente. Assim,

ligações requerem estratégia, e uma componente crucial no desenho da estratégia é a identificação e coordenação da sequência dos eventos por forma que uma cadeia de ligações sucessivas positivas seja actualmente gerada.

No debate, agentes e ligações são considerados dados, e tende-se a ignorar um aspecto de extrema importância, que é a combinação ou relação dinâmica entre ligações e agentes - como é que essa interacção ocorre, porque é que ela ocorre dum certo modo, e qual é a implicação dessa interacção para a moldagem do padrão de desenvolvimento.

O debate tem a sua origem na discussão sobre a superioridade do mercado em relação ao estado, conhecido na literatura como o debate "Estado versus Mercado", em que de um lado estão os economistas neoliberais defensores da competição perfeita e da superioridade do mercado na alocação dos recursos; e do outro lado está um grupo de economistas (estruturalistas, marxistas, desenvolvimentistas, institucionalistas, etc.) que rejeitam as ideias da competição perfeita e enfatizam o papel do estado no processo de desenvolvimento económico.

Este debate, segundo Castel-Branco (2002a) tem pouca relevância por estar polarizado ou nos defensores do mercado, ou nos defensores do estado, e perde de vista a interacção dinâmica que se desenvolve entre mercado e estado (ambos como agentes), pois quer o estado quer o mercado são instituições socialmente determinadas, de maneira que nenhum é efectivamente superior ao outro. A conclusão a que se pode chegar neste debate, é de que agentes reflectem interesses sociais e, como tal, sua análise não pode ocorrer em abstracto dos fenómenos sócio-económicos que por um lado interferem com o comportamento dos agentes, e por outro lado, são influenciados pelas estratégias desses mesmos agentes. Estes não são nem autónomos e nem atomistas, e possuem interesses próprios e as suas estratégias visam o alcance desses mesmos interesses, que não é necessariamente a maximização do bem-estar individual. Ligações provêm e dependem das acções e estratégias dos agentes, logo as ligações não são inevitáveis (elas não são automáticas), pois nada garante que os agentes tenham a capacidade ou a vontade para tomar e implementar os potenciais identificados de ligações. Portanto, é pouco relevante

ligações requerem estratégia, e uma componente crucial no desenho da estratégia é a identificação e coordenação da sequência dos eventos por forma que uma cadeia de ligações sucessivas positivas seja actualmente gerada.

No debate, agentes e ligações são considerados dados, e tende-se a ignorar um aspecto de extrema importância, que é a combinação ou relação dinâmica entre ligações e agentes - como é que essa interacção ocorre, porque é que ela ocorre dum certo modo, e qual é a implicação dessa interacção para a moldagem do padrão de desenvolvimento.

O debate tem a sua origem na discussão sobre a superioridade do mercado em relação ao estado, conhecido na literatura como o debate "Estado versus Mercado", em que de um lado estão os economistas neoliberais defensores da competição perfeita e da superioridade do mercado na alocação dos recursos; e do outro lado está um grupo de economistas (estruturalistas, marxistas, desenvolvimentistas, institucionalistas, etc.) que rejeitam as ideias da competição perfeita e enfatizam o papel do estado no processo de desenvolvimento económico.

Este debate, segundo Castel-Branco (2002a) tem pouca relevância por estar polarizado ou nos defensores do mercado, ou nos defensores do estado, e perde de vista a interacção dinâmica que se desenvolve entre mercado e estado (ambos como agentes), pois quer o estado quer o mercado são instituições socialmente determinadas, de maneira que nenhum é efectivamente superior ao outro. A conclusão a que se pode chegar neste debate, é de que agentes reflectem interesses sociais e, como tal, sua análise não pode ocorrer em abstracto dos fenómenos sócio-económicos que por um lado interferem com o comportamento dos agentes, e por outro lado, são influenciados pelas estratégias desses mesmos agentes. Estes não são nem autónomos e nem atomistas, e possuem interesses próprios e as suas estratégias visam o alcance desses mesmos interesses, que não é necessariamente a maximização do bem-estar individual. Ligações provêm e dependem das acções e estratégias dos agentes, logo as ligações não são inevitáveis (elas não são automáticas), pois nada garante que os agentes tenham a capacidade ou a vontade para tomar e implementar os potenciais identificados de ligações. Portanto, é pouco relevante

estudar ligações ou agentes isoladamente, deixando de lado a relação dinâmica que se estabelece entre ambos.

Assim, o estudo de políticas e estratégias industriais nacionais é feito de forma mais adequada quando se olha para as reais pressões sócio-económicas, políticas e culturais, quer a nível nacional, quer a nível regional, que necessariamente irão influenciar e moldar o padrão de industrialização no país. Significa isto que as políticas, por um lado são influenciadas quer pela estrutura quer pelas dinâmicas da economia nacional e regional que moldam a industrialização, e, por outro lado, elas exercem influência tanto sobre a estrutura bem como sobre as dinâmicas do desenvolvimento industrial em Moçambique.

4 A Relevância dos Processos de Integração Económica Regional

A secção anterior introduziu o quadro analítico das ligações e agentes, tendo salientado que esse quadro tem a vantagem de permitir que na análise de políticas industriais sejam abrangidos os conflitos sociais, políticos e económicos que guiam o processo de desenvolvimento industrial.

Esta secção procura olhar para o caso concreto da SADC e apresenta de forma sumária e descritiva o como é que esses conflitos moldam as relações económicas entre os países da região, com particular ênfase para as formas de integração da economia de Moçambique na SADC, e posteriormente faz uma revisão de literatura sobre a importância ou necessidade dos países adoptarem estratégias de integração económica a nível regional.

4.1 A Integração de Moçambique na SADC

As relações económicas e comerciais na região da Africa Austral são caracterizadas por uma série de sobreposições entre tratados bilaterais, arranjos regionais e multilaterais. Para além da SADC, que inclui todos os países da Africa Austral, existem também: a SACU – União Aduaneira da Africa Austral – que inclui a Africa do Sul, Botswana, Lesotho, Namíbia e Swazilandia; a COMESA, organização da qual fazem parte a maioria dos países membros da SADC, e outros da Africa Oriental; e acordos bilaterais de comércio preferencial (Kalenga, 2000).

As ligações de Moçambique com a economia regional podem ser analisadas olhando especificamente para as relações que Moçambique desenvolve com a economia sul-africana, em particular porque tais relações dominam os fluxos económicos de Moçambique dentro da região.

As ligações económicas entre os dois países são já de longa data – Africa do Sul é o maior parceiro económico e comercial de Moçambique. Essas ligações têm sido

moldadas por quatro grandes factores: (1) o poder da economia sul africana na região, (2) a fraqueza e as opções de política da economia de Moçambique, (3) a fraqueza internacional da economia sul africana, e (4) o papel dominante do complexo mineral e energético à volta do qual as dinâmicas políticas, sociais, e de acumulação de capital na África do Sul esta estruturada. Inicialmente as ligações estiveram baseadas no trabalho migratório e serviços de transporte, e a partir dos anos 60, estenderam-se para o comércio e investimento. Os fluxos económicos de Moçambique para a África do Sul são basicamente constituídos pela exportação de produtos altamente concentrados (primários), enquanto que no sentido inverso estes fluxos são dominados para além de uma variedade de bens de consumo, por matérias-primas, bens intermediários, equipamentos e acessórios para fazer face às necessidades do sector manufactureiro nacional. Tem-se argumentado que a integração entre as duas economias depende das pressões económicas e políticas identificadas, agentes e a relação entre ambos. As tendências actuais e o padrão da integração entre as duas economias continuam a reflectir duas dinâmicas fundamentais já registadas no passado: (a) o papel dominante do complexo mineral e energético sul-africano na moldagem das ligações económicas e mesmo da estrutura do desenvolvimento económico em Moçambique, e (b) a absorção da economia Moçambicana como parte de um forte processo dinâmico de acumulação de capital na Africa do Sul (Castel-Branco, 2002b).

Há dois aspectos a ter em conta: primeiro, o comércio e o investimento directo estrangeiro estão a assumir um papel chave na expansão regional do capitalismo sul-africano, como parte das Iniciativas de Desenvolvimento Espacial e outras estratégias corporativas públicas, que visam gerar um crescimento e desenvolvimento de longo prazo que seja internacionalmente competitivo. Segundo, as corporações sul-africanas estão se globalizando a um ritmo acelerado, e a Africa Austral é um espaço económico natural para sua internacionalização e para adquirir experiência de globalização (Castel-Branco, 2002b).

Países como Moçambique devem colocar o foco da integração, como considera Cassim (2001), mais em factores económicos e estruturais fundamentais como os custos de

transação no comércio, as vias de crescimento económico e de mudanças no rendimento percapita, e isso não se faz aumentando simplesmente o comércio. Kalenga (2000) acrescenta que a integração comercial vai muito além da simples expansão do comércio intra-regional, pois deve incluir também um mecanismo crítico para construção de credibilidade sobre o quadro analítico de políticas macro-económicas da região e encorajar a formação de novos investimentos.

4.2 Os Objectivos a Atingir no Processo de Integração

Processos de integração regional podem prosseguir diferentes objectivos, tais sejam a criação de uma zona de comércio livre (objectivo da SADC no actual estágio), união aduaneira, mercado comum, união económica e monetária. Porém, num processo destes, cada um dos países envolvidos irá almejar os seus objectivos específicos, devido principalmente à diferença do nível de desenvolvimento entre eles.

O importante, segundo argumenta Harlov (1997), é que o processo da integração em si tenha o potencial para aumentar os ganhos reais para todos os países envolvidos. Reconhece que o mercado regional da SADC tem o potencial para melhorar gradualmente a eficiência industrial, aumentar a produtividade e fortalecer a posição da região no que se refere à sua competitividade no mercado mundial. Considera ainda que o desafio para os governos da África Austral está em assumir políticas que tornem as diferentes áreas da indústria mais sustentáveis e que tais políticas liguem com o investimento em capital humano, pesquisa de novas tecnologias e a avaliabilidade da infra-estrutura física e financeira da região.⁵ O ponto é que, para que a região se beneficie do aumento dos fluxos comerciais no mercado mundial, as suas políticas de desenvolvimento devem tomar em conta o contexto internacional, pois ela é parte desse mesmo ambiente mais amplo.

⁵ Veja Harlov 1997, cap. 3 .

O processo em curso na SADC pode ser visto como uma integração do tipo Norte-Sul⁶, e dada a diferença no nível de desenvolvimento entre os países, os objectivos vão diferir de país para país, embora todos usem a região para conseguirem realizar esses objectivos específicos. Várias hipóteses podem ser formuladas em termos de objectivos específicos dos países individuais, e serão aqui focadas duas hipóteses para a economia de Moçambique.

A primeira visão ou hipótese é tomar como objectivo central, a SADC como o principal e último mercado para a sua produção. Significa olhar para a região como uma fortaleza dentro da qual todos os estados membros podem desenvolver-se através de um acesso privilegiado a um mercado mais alargado e que permanece protegido e relativamente isolado do resto do mercado mundial.⁷ A análise da viabilidade desta hipótese deve tomar em consideração, dentre outros factores, a estrutura do comércio a nível regional, e em particular o comércio de Moçambique com os países da região, que é dominado pelos fluxos com a África do Sul. Alargar o mercado doméstico olhando apenas para a região significa traçar estratégias que visam fortalecer as relações comerciais com a África do Sul. Isso torna esta estratégia bastante estreita, porque: primeiro, Moçambique ficaria numa posição de desvantagem em termos de negociação de acordos comerciais com a África do Sul - perder este parceiro comercial significaria para o país, perder a quase totalidade do mercado da SADC e, conseqüentemente, o seu mercado externo; a segunda limitação desta estratégia está no facto de que ao proceder assim, Moçambique perde a chance de tirar vantagens das oportunidades dinâmicas que surgem no mercado internacional pois, embora o mercado da SADC seja significativamente maior em relação ao mercado doméstico, ele constitui apenas uma porção muito pequena do mercado mundial. Daqui surge a segunda visão em termos de estratégia integracionista a ser adoptada.

⁶ Cernat (2001) apresenta, de forma implícita, uma classificação das iniciativas de integração segundo o nível de desenvolvimento dos países envolvidos, a saber: *Integração Norte-Norte*, aquela que envolve apenas países desenvolvidos; *Integração Sul-Sul*, quando os países envolvidos são todos considerados sub-desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento; e *Integração Norte-Sul*, quando o processo envolve tanto países desenvolvidos como em vias de desenvolvimento.

⁷ Flatters 2002.

A segunda hipótese, e que parece ser a mais plausível, seria usar a região como uma plataforma para melhorar a competitividade do país, ambicionando um rápido acesso para o mercado mundial.⁸ Os agentes económicos nacionais podem de facto traçar alianças estratégicas com agentes dos outros estados membros da SADC, dotados de maiores capacidades tecnológicas, financeiras e outras competências, e que têm maior conhecimento sobre marketing internacional. Mattsson (1998) considera que as firmas desenvolvem acções estratégicas e colaboram entre si tendo em vista pelo menos três objectivos: defesa do mercado doméstico; entrada no mercado externo; e integração nos sistemas de produção internacionais. O ponto é que a integração da economia doméstica nos sistemas internacionais de produção implica que as indústrias domésticas estejam dotadas em termos de competências e capacidades que esses sistemas exigem. Porém, nenhuma firma sozinha é capaz de criar todas as capacidades. Por exemplo, Hagström e Chandler (1998) consideram que há certo tipo de habilidades que são específicas de cada firma e que, uma vez que essa firma deixa de existir, essas habilidades também morrem com a firma. Dão o exemplo do conhecimento tácito – aquele tipo de conhecimento ou habilidades que não é possível sistematizar de modo que possam ser transmitidos através de livros, como são os casos das marcas, a reputação, o relacionamento com os clientes e fornecedores, as rotinas dentro da firma – que a forma menos custosa para adquiri-la é através de redes e ligações entre as diferentes firmas. Estratégias deste tipo foram adoptadas por agentes de vários países, em especial os do Este Asiático,⁹ em que as empresas desenvolveram redes entre si, quer a nível doméstico, quer a nível regional. A relevância das redes e das ligações industriais está nos diferentes tipos de externalidades que podem fluir de uma indústria para outra, conferindo-lhes aquisição de diverso tipo de capacidades a um custo muito inferior àquele que teriam que suportar se tivessem que ser elas mesmas a conceber tais capacidades. Significa que, em processos de integração regional, especialmente aqueles entre países em vias de desenvolvimento, a competição deve deixar de ser a forma dominante do relacionamento entre as empresas, dando lugar à

⁸ Flatters 2002.

⁹ Veja por exemplo: Hagström, Chandler and Sölvell (eds) 1998; Ebbers (ed) 1997; Colombo (ed) 1998.

maior colaboração entre elas, através da qual as empresas procuram obter capacidades e competências que não podem ser obtidas no mercado. A região, devido às afinidades (culturais, linguísticas, dotação de recursos, etc.) entre os seus membros, tem o potencial para que as indústrias desenvolvam redes entre si, através das quais poderão partilhar experiências de organização do processo de trabalho e de produção, sistemas modernos de gestão, realizar intercâmbio tecnológico. É neste processo que as firmas poderão melhorar a competitividade dos seus produtos e estar em condições de competir com outras firmas de outras regiões.

A adopção da segunda visão implica que os agentes económicos nacionais deverão procurar identificar as potenciais oportunidades de negócio dentro da SADC, identificar os principais agentes ligados à essas actividades e encontrar a estratégia mais adequada para desenvolver ligações com esses agentes de modo que ambas as partes possam tirar vantagens dessa aliança corporativa. A definição de uma estratégia coerente obriga a que os empresários nacionais conheçam os potenciais objectivos que estão por detrás das estratégias dos empresários dos outros países com quem eles pretendam estabelecer redes. Por exemplo, existem firmas sul-africanas que têm contrato com firmas moçambicanas na indústria de vestuário¹⁰, no âmbito do qual, as últimas vendem toda a sua produção às primeiras, produto esse que usa a marca e etiqueta das firmas sul-africanas. Em contrapartida, os sul-africanos fornecem às empresas moçambicanas técnicos seniores, gestores de linha de produção e inspectores, para assegurar maior qualidade do produto, para além de fornecerem também outros materiais, dentre eles a matéria-prima principal (tecidos e panos de fibra) maioritariamente proveniente da Ásia. No fundo, esta parceria interessa aos sul-africanos para poderem evitar a tarifa que incide sobre as importações de tecidos, panos e acessórios, que na África do Sul ascende a 20%, e tirar proveito da tarifa *zero (0)* em Moçambique.¹¹ Está certo que as firmas moçambicanas tiram algum proveito desta integração vertical com as firmas sul-

¹⁰ Veja no capítulo 7 o estudo de caso para o sector têxtil e vestuário.

¹¹ Veja Peter Coughlin 2001.

africanas, mas poderiam colher muito mais se procurassem conhecer as motivações das suas contra-partes.

As alianças com outras firmas da região permitirá às firmas moçambicanas estarem mais dotadas de capacidade tecnológica, financeira, adquirir maior conhecimento sobre o mercado internacional e refinarem os seus standards de produção de acordo com os padrões internacionalmente reconhecidos, para penetrarem com maior competitividade e sustentabilidade, em outros mercados fora da região da SADC. Por outro lado, o estado como agente tem também um importante papel a desempenhar, tais sejam a criação de certos incentivos de modo a apoiar as firmas locais na materialização das oportunidades identificadas; a identificação das prioridades dentre essas oportunidades, e dos agentes com maior potencial para tomar e materializar o leque de oportunidades de ligações.

O ponto é que os benefícios da integração dificilmente irão fluir para a economia Moçambicana na base das actuais estrutura de produção e capacidades empresariais existentes – a manutenção de uma tal estrutura apenas irá contribuir para a materialização de um processo de *overlapping*, em que no lugar de as indústrias moçambicanas desenvolverem capacidades e habilidades para expandir o seu domínio de acção, estas serão sim absorvidas por companhias estrangeiras detentoras dessas capacidades.

4.3 Relevância dos Processos de Integração Regional

A relevância (ou não) das iniciativas de integração económica entre países difere entre correntes do pensamento económico. Esta secção olha para duas abordagens diferentes (abordagem neoliberal ortodoxa; e um conjunto de abordagens heterodoxas) sobre iniciativas de integração, com particular ênfase para aquelas que envolvem países em vias de desenvolvimento.

Na abordagem neoliberal, toda a análise centra-se na questão das trocas comerciais. A desejabilidade da integração regional depende dos efeitos desse processo sobre os fluxos do comércio internacional, medidos em termos de criação de comércio (efeito positivo da

integração) e desvio de comércio (efeito negativo da integração). Por sua vez, nas abordagens heterodoxas a análise centra-se no possível impacto que a integração regional poderá ter sobre as economias domésticas e regional como um todo, em termos de transformação da estrutura e da base produtiva e de comércio, sua diversificação, externalidades tecnológicas e criação de novas capacidades. A integração regional é vista como uma via para os países em desenvolvimento conseguirem uma melhor inserção na economia mundial.

4.3.1 Integração Regional na Visão Neoliberal Ortodoxa

A corrente neoclássica (dominante no pensamento económico) desenvolve a sua análise sobre os benefícios e as perdas decorrentes de processos de integração económica regional de uma forma bastante estreita, uma vez que o único *indicador de desejabilidade* (ou não) de processos de integração são os efeitos resultantes das transações comerciais entre os países, tanto a nível regional bem como a nível internacional.

À esta corrente pertence a formulação da Teoria da Integração Económica, que se baseia na teoria neoclássica do comércio externo, a qual considera o comércio livre a nível regional como um passo em direcção ao comércio livre geral (Ferreira, 1983). A teoria assume como principais *pressupostos*: (1) o pleno emprego dos factores de produção nos Estados que irão se integrar, (2) perfeita concorrência em todos os mercados e (3) os factores exógenos não têm qualquer efeito sobre a actividade económica. Com base nestes pressupostos, o desenvolvimento da teoria centra toda a sua análise naqueles que são os “únicos” fenómenos esperados e que têm relevância nestes processos - criação de comércio e desvio de comércio. A *criação de comércio* refere-se ao fenómeno de substituição do consumo de produtos produzidos na economia doméstica com custos muito elevados, por produtos provenientes de outros países membros da região, produzidos a custos mais baixos (Reigado, 1980). Dois aspectos acompanham este fenómeno: (1) a produção doméstica de bens idênticos aos produzidos no exterior é reduzida ou eliminada, passando a ser importados dos outros parceiros da região – *efeito produção*; e (2) há um aumento no consumo de bens substitutos – *efeito consumo* – isto é,

ganhos em termos de excedente do consumidor (Robson, 1983). Segundo a teoria, a criação de comércio é desejável, uma vez as transações comerciais entre os países passam a ser mais eficientes, reflectindo as vantagens comparativas das economias envolvidas.

O *desvio de comércio* refere-se à uma situação em que, por força de acordos regionais, um país membro deixa de importar bens produzidos em terceiros países (de fora da região) que são produzidos a custos mais baixos, e passa a importar esses mesmos bens de um parceiro seu dentro da região, mas que produz a custos relativamente elevados. Também aqui, Robson (1983) aponta dois aspectos que acompanham o fenómeno: (1) um aumento nos custos das importações cujas origens foram substituídas, e (2) perda no excedente do consumidor no país que importa. O desvio de comércio, segundo a teoria, introduz ineficiências nas transações comerciais no mercado internacional e quebra o princípio das vantagens comparativas do países, daí a sua indesejabilidade. Deste modo, a teoria chega à conclusão de que acordos de integração económica entre países são desejáveis apenas se o seu efeito for, em termos líquidos, a criação de comércio, pois essa integração é considerada benéfica para a o progresso dos países membros, enquanto que processos de integração que no conjunto dos efeitos são desviadores de comércio, são tidos como prejudiciais e indesejáveis. A teoria, no seu desenvolvimento, apresenta uma série de argumentos, dentre eles o de que *a criação de comércio é mais provável que ocorra em processos de integração regional em que a maior parte do comércio externo dos países membros é realizado entre si (antes da integração)*.¹² Isso significa que, na visão neoclássica, nenhuma iniciativa de integração entre países em vias de desenvolvimento poderá ser criadora de comércio, uma vez que estes países realizam o grosso das suas transações externas com países desenvolvidos, e apenas uma margem insignificante do comércio destes países se realiza entre si.

Os pressupostos sobre os quais a teoria neoliberal da integração económica regional se desenvolve não permitem que esta seja aplicável às economias consideradas subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento, principalmente por estas não

¹² Ferreira, 1983

apresentarem nenhuma das características que constituem as premissas desta teoria. No entanto, as evidências mostram que a maioria dos processos de integração económica que actualmente se desenvolvem um pouco por todo o mundo, e nos seus mais variados níveis¹³, envolvem países em vias de desenvolvimento (PVDs). É certo que muitas dessas iniciativas estão longe de alcançar os objectivos pretendidos e muitos chegam a ser mesmo um fracasso, mas a grande persistência de tais processos, bem como o surgimento de novos, faz pensar que a teoria neoliberal precisa de ser revista, pois o foco da sua análise (criação / desvio de comércio) parece não ser o único (e nem o mais importante) determinante da viabilidade de um processo de integração económica. Outros factores (que não seja a criação de comércio) podem motivar um certo grupo de países, desenvolvidos e não-desenvolvidos, a embarcar em acordos de integração económica.

Esta abordagem não permite que se olhe para a relação que se estabelece entre os agentes e as ligações, e nem permite captar as dinâmicas que se desenvolvem dentro das economias, as quais irão determinar os padrões pelos quais essa mesma economia participa nos fluxos do comércio internacional.

4.3.2 Abordagem Alternativa sobre a Integração Regional

A abordagem da integração económica por autores de outras escolas do pensamento económico (que divergem da escola neoclássica), abstrai-se da simples e estática abordagem neoclássica que continua a enfatizar as transações no mercado, e olha para a integração regional numa perspectiva mais dinâmica em que, não só as transações comerciais não são a única, como também não são a mais importante das motivações para os países se integrarem. O ponto é que existem outros elementos, cuja importância poderá variar de país para país, que podem constituir os principais motivos de os países (em especial os em vias de desenvolvimento) optarem por integrar as suas economias a nível da região em que se localizam.

¹³ Autores como Lima 1999; Corden 1995; Ferreira 1983; Lopes 1964, apresentam quatro níveis distintos de integração económica: (1) Área de Comércio Livre, (2) União Aduaneira, (3) Mercado Comum, e (4) União Monetária e Económica. Para mais desenvolvimentos, vide Apêndice I.

Yamazawa (2000) considera que *a globalização tornou-se um processo irreversível, e que as economias não podem desenvolver-se por detrás da protecção dos seus muros. Neste sentido, os países desenvolvem várias políticas para responder a este processo irreversível da globalização, e dentre elas a integração regional surge como uma das alternativas mais adoptadas pelos países em vias de desenvolvimento.*

Lima (1999) por sua vez, argumenta que *a integração económica entre países em vias de desenvolvimento surge mais como uma alternativa ao desenvolvimento, onde a industrialização constitui o vector chave, pois a integração permite a promoção industrial a um custo inferior àquele da autarquia, reforçando o poder de negociação dos países membros em relação a terceiros países.* Lizano (1974), citado por Lima, considera que *para esses países, o essencial está em examinar as oportunidades que a integração abre ao crescimento e à diversificação das suas economias, e entre outras, a possibilidade de estabelecer novas actividades produtivas, sobretudo industriais.*

Estes argumentos praticamente mudam a maneira de olhar para processos de integração regional. Primeiro, com a integração surge uma oportunidade para diversificação da base produtiva. Segundo, e talvez mais importante, o desenvolvimento das actividades industriais é visto como a estratégia central para se tirar vantagens das novas oportunidades criadas no mercado regional. Está certo que um dos objectivos da integração entre PVDs é a intensificação dos fluxos de comércio intra-regionais. Porém, esses fluxos devem ter uma dinâmica tal que cada país envolvido possa se beneficiar, e a criação dessas dinâmicas parte do próprio padrão interno de desenvolvimento de cada economia. Isso implica que os países têm que se organizar, criando capacidades internamente para responder aos desafios da região, e tirar benefícios desse processo pois, segundo argumenta Ferreira (1983), *as vantagens da integração não podem ser esperadas da estrutura do comércio existente, e que se baseia na estrutura de produção existente – mas sim das futuras estruturas de comércio e de produção que serão criadas.* Portanto, os países têm que desenvolver políticas de modo a melhorar a sua performance no que se refere às exportações. Tais políticas devem procurar duma forma geral aumentar o valor dos produtos, conferindo-lhes maior qualidade, credibilidade e competitividade internacional.

A indústria desempenha aqui o seu papel de engenho de crescimento e transformação da base económica do país. Políticas e estratégias industriais devem ser desenhadas tendo em conta o contexto regional do qual o país faz parte, e pelo qual é influenciado. Gore (1996), analisando o sucesso dos países do Este Asiático no desenvolvimento industrial, argumenta que nestes países a integração regional foi concebida como o objectivo das suas políticas industriais. Estes países adoptaram uma estratégia *outward-looking* e, no seguimento dessa estratégia, o processo de industrialização por eles adoptado foi o de produção orientada para exportação¹⁴. Esta evidência mostra a necessidade de os países, no seu processo de formulação de política, tomarem em consideração todos aqueles elementos susceptíveis de influenciar o seu desenvolvimento. A estratégia de desenvolvimento integracionista do país deve procurar internalizar todos esses elementos, principalmente aqueles exógenos (factores que estão fora do controle dos *Policy makers*), de modo que seja possível minimizar os impactos indesejáveis desses elementos, e se fazer ajustamentos na medida do possível.

A relevância da integração entre países em vias de desenvolvimento é ainda realçada por Ferreira (1983), quem argumenta que, *se os PVDs tiverem como objectivo o crescimento industrial, terão necessariamente que optar por uma política que visa substituir importações. Em ausência de integração, a referida política terá que ser implantada ao nível nacional, o que levará certamente ao desvio de comércio. Mas em caso de integração, para além das economias de escala daí resultantes, a substituição de importações tanto poderá desviar comércio, assim como criar comércio a nível regional, considerando por isso não ser correcto negar a integração por ela desviar o comércio.* Cernat (2001), num estudo realizado sobre os efeitos da integração sul-sul, conclui que estes arranjos, ao contrário do que prediz a teoria, não são tão desviadores de comércio, mas sim criadores de comércio, quer seja a nível intra-regional, ou a nível inter-regional.

¹⁴ Gore (1996) faz uma distinção entre as estratégias *outward-looking* e *export-oriented*. A primeira, argumenta, significa que políticas e estratégias industriais nacionais devem ser concebidas dentro dum contexto global, e não apenas nacional, ou seja, *outward looking* significa tomar em conta o resto do mundo (quer se exporte ou não). A segunda é geralmente uma consequência lógica da primeira, consiste basicamente em olhar para a procura doméstica como uma parte da procura global.

O alargamento do tamanho do mercado é um dos maiores benefícios para estes países, pois oferece às indústrias da região uma oportunidade para o desenvolvimento das suas capacidades em termos de produção e venda, de modo a ganharem maior competitividade dentro e fora da região (Hazlewood, 1975). O alargamento do mercado pode trazer também consigo grandes investimentos em novas indústrias, oferecendo à economia da região a oportunidade de alcançar uma maior diversificação, pois as indústrias domésticas ao penetrarem em novos espaços do novo mercado assim criado, poderão enfrentar desafios relacionados com diferenças em termos de exigências ou preferências dos consumidores. O ponto é que as indústrias irão operar mais eficientemente e a custos mais baixos se elas forem capazes de servir a uma área de mercado mais larga a nível regional, do que quando a sua acções se restringem apenas ao seu mercado doméstico (Hazlewood, 1975).

Contudo, é preciso ter em mente a hipótese da ocorrência de alguns efeitos negativos. De facto, um dos principais perigos destes processos, deriva da forte concorrência que as empresas dos outros países irão impor às empresas domésticas, uma vez que as barreiras comerciais estejam eliminadas (Bello, 2002). Nestes casos, pode acontecer algumas das empresas domésticas que não tenham capacidade para se adaptarem rapidamente aos novos moldes de concorrência, acabem por encerrar as suas actividades, desaparecendo assim do mercado. Porém, aquelas que se preparam com alguma antecedência para enfrentar os novos desafios, terão maiores probabilidades de sobreviver no mercado. Essa preparação, segundo Bello (2002), está ligada à realização de novos investimentos em tecnologia, treinamento da força de trabalho, aperfeiçoamento dos processos produtivos, e uma maior aproximação dos clientes, que implica o desenvolvimento de produtos mais adequados às necessidades desses clientes. Neste processo as firmas desenvolvem estratégias empresariais tendo em vista não exactamente a competição com outras, mas sim evitar a competição por via da construção de *vantagens específicas*, e uma das formas de fazer isso é a inovação. Isto mostra que a intensificação da concorrência tem também o seu lado positivo, uma vez que leva as empresas a encontrarem meios para se tornarem mais competitivas, numa primeira fase a nível regional, e posteriormente, no

mercado internacional, e alargam a diversificação na cadeia de produção em que se encontram inseridas.

Outra questão que parece ser inevitável nestes processos, é que os seus efeitos far-se-ão sentir de forma diferente sobre os países da região, ou seja, uns serão mais beneficiados que outros (Hazlewood, 1975), pois por mais que sejam todos considerados PVDs, existem características que são específicas para cada país. Este problema está muitas vezes ligado às tarifas que incidem sobre bens importados – produtos que antes pagavam direitos aduaneiros ao serem importados, passam a entrar livremente no país, provenientes dos outros países da região, resultando de certo modo numa perda de receitas aduaneiras. Assim, dada a relativa diferença em termos de desenvolvimento entre os países, uns poderão ressentir-se mais dessa perda de receitas, relativamente aos outros.

Esta abordagem mostra-se mais adequada na medida em que procura olhar para as ligações que ocorrem dentro da economia e as formas como os agentes desenvolvem essas ligações, através das quais a economia como um todo vai criando e acumulando capacidades produtivas, tecnológicas, financeiras e outras competências que lhe conferem maior ou menor possibilidade de tirar vantagens nos processos de integração regional e global, e nesse processo, papel determinante é desempenhado pelas estratégias efectivas de industrialização.

4.4 Industrialização e Competitividade

Na literatura económica, o papel da indústria para o desenvolvimento económico é tido como crucial, dada a sua capacidade de funcionar como engenho do desenvolvimento e de transformação estrutural da economia e as vantagens criadas pelas capacidades industriais para os processos de internacionalização da economia. Um conceito de industrialização que seja abrangente, é aquele que define industrialização como um processo bastante complexo a partir do qual os conhecimentos da ciência e da tecnologia são aplicados à produção de bens e serviços em toda a economia. O desenvolvimento do sector manufactureiro tende a ser considerado prioritário por várias razões, dentre elas (1)

a demanda que cria para os outros sectores através dos seus efeitos de ligações intersectoriais, (2) a sua habilidade para gerar moeda externa, (3) o seu impacto para o emprego, quer criando postos de trabalho directo dentro do próprio sector manufactureiro, quer indirectos, através das ligações por ele induzido dentro da economia, (4) o seu impacto sobre o desenvolvimento da economia como um todo que geralmente supera o seu impacto no produto interno bruto (estrutura sectorial do PIB), (5) e o desenvolvimento das capacidades produtivas em todos os sectores da economia através dos efeitos de aprendizagem e transferência de tecnologias, equipamentos e outros bens de capital para os outros sectores.¹⁵

A indústria é vista como líder no progresso tecnológico para a melhoria das técnicas de produção e da qualidade do produto final, factores chave para o alcance da competitividade internacional. Este é o sector da economia que gera tecnologia e transforma essa mesma tecnologia em meios de produção mais sofisticados. O progresso tecnológico envolve não só a habilidade para inovar ao nível da fronteira tecnológica, mas mais importante para os países menos desenvolvidos, o esforço para absorver os conhecimentos tecnológicos existentes e aplicá-los de forma eficiente e eficaz à produção de bens e serviços. As diferenças no nível de desenvolvimento industrial dos países reflectem geralmente diferenças na acumulação de capacidades tecnológicas.¹⁶

As considerações acima mostram a necessidade de se desenvolverem estratégias de industrialização, pois é por essa via que a economia como um todo irá criar capacidades para poder tirar vantagens, quer da sua integração a nível regional, quer da sua integração na economia global.

A secção que se segue procura olhar como é que as características da economia de Moçambique (e particular o seu processo de industrialização) pode influenciar a sua

¹⁵ Fine and Rustomjee 1996; Weiss 1985; Weiss 1988; Rasiah and Jomo K.S. (eds.) 1999.

¹⁶ Rasiah and Jomo K.S. (eds.) 1999; Rasiah 1995.

integração na SADC, e que linha de política industrial pode ser benéfica para esse processo.

5 Características da Economia de Moçambique

Esta secção faz uma descrição das características estruturais e dinâmicas da economia de Moçambique, focando em elementos que são determinantes para o processo de integração regional, nomeadamente a base produtiva, os padrões de comércio externo, de industrialização e de investimento. Esta descrição mostra-se relevante no sentido de que políticas económicas não podem ser concebidas em abstracção das dinâmicas sócio-económicas que moldam a estrutura económica específica de um país. A secção procura mostrar como é que os elementos acima mencionados se interligam e se podem ligar com a economia da região.

5.1 Estrutura Produtiva

O gráfico 1 mostra a distribuição do produto interno bruto por sectores de actividades, e nele é possível ver de certo modo quais são os determinantes do crescimento da economia. Os serviços constituem o sector dominante na estrutura do PIB, rondando a volta dos 50% em média. Segundo Castel-Branco (2003), em países em vias de desenvolvimento o aumento do peso dos serviços é um fenómeno normal que ocorre a medida que a economia beneficia dos ganhos de produtividade dos outros sectores, das ligações sectoriais e regionais, e entre mercados e factores, provocados pelo desenvolvimento. Contudo, *no caso da economia de Moçambique os serviços são predominantemente urbanos ou relacionados com os países do hinterland. Por isso contribuem pouco para as ligações dentro da economia como um todo, em particular com o meio rural e agro-industrial, e não favorecem o desenvolvimento de uma base ampla e diversificada de crescimento.* O sector agrícola é o tem o segundo maior peso na composição do PIB, com uma média anual de cerca de 28%. É o sector de actividade que absorve a maior parte da força de trabalho activa no país. Porém, a agricultura praticada é fundamentalmente de subsistência virada para o auto consumo do sector familiar, que aparece em maioria neste ramo. Este mesmo sector familiar é muito pouco eficiente na utilização de recursos, usa tecnologias pouco desenvolvidas e não tem capacidades para

desenvolver as ligações necessárias com outros sectores¹⁷. A indústria manufactureira, que é suposta desempenhar o papel de engenho de crescimento e de transformação da economia, é o sector com menor peso na estrutura do PIB. Isto deve-se a factores de ordem estrutural da própria indústria. Primeiro, a produção manufactureira é dependente de importações e é estreitamente especializada a volta de alguns sectores. Segundo, a estreita especialização abre pouco espaço para ocorrência de uma efectiva substituição de importações e diversificação da base de produção e das exportações, que são necessárias para sustentar a própria produção industrial. Estes factores combinados fazem com que o valor acrescentado do sector manufactureiro seja extremamente baixo relativamente ao que seria desejável. Por outro lado, a persistência das mesmas características do sector ao longo das últimas quatro décadas, apesar de mudanças radicais de políticas, chama a atenção para o facto de que a política económica por si só, não é suficiente para promover a mudança e para explicar a performance da economia, e que ela não é autónoma das pressões sociais.¹⁸ O padrão da economia de Moçambique no seu todo é influenciado em grande parte pelas dinâmicas da economia da região da África Austral. Assim, políticas económicas em geral cujo objectivo seja criar uma transformação e diversificação significativa da economia de modo que esta possa se “afirmar” na região, têm que tomar como pressupostos os processos sócio-económicos concretos da região como um todo.

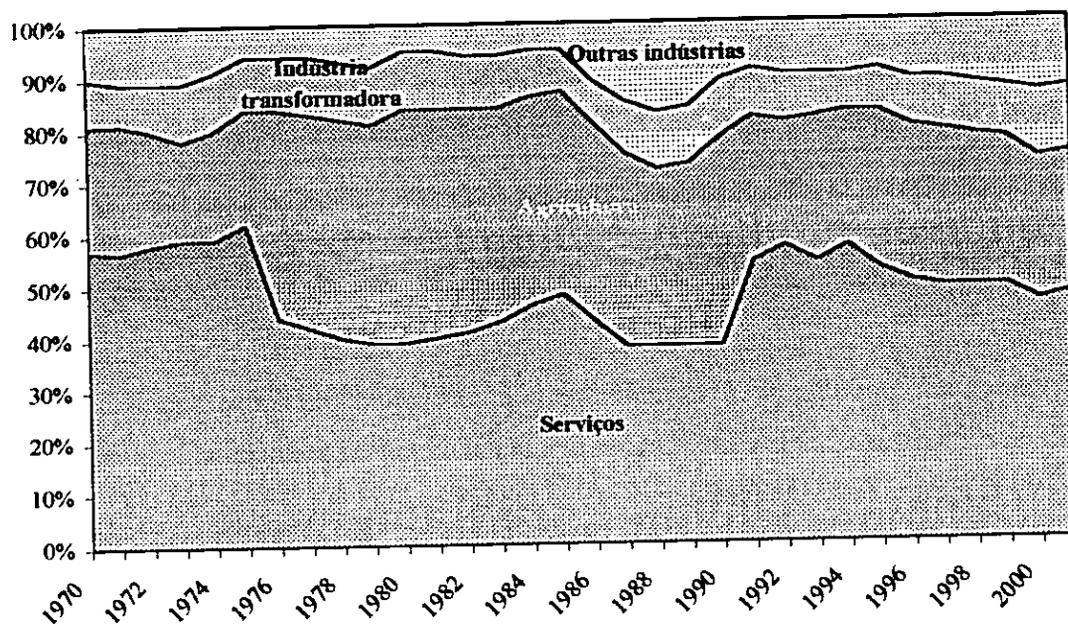
5.2 Padrão de Comércio Externo

A economia moçambicana apresenta um padrão de comércio externo em que as exportações de serviços superam as exportações de bens, como mostra o gráfico 2. Porém, há a registar alguns períodos de expansão das exportações de bens, que são determinadas pelo crescimento repentino das exportações da indústria transformadora (gráficos 2 e 3). O primeiro súbito aumento (1977-1982) foi determinado pelo aumento dos preços internacionais do petróleo e do seu impacto nas receitas das exportações de derivados de petróleo. O segundo súbito aumento (2000-2001) foi causado pelas exportações da Mozal (Castel-Branco, 2003).

¹⁷ Muendane, 2003.

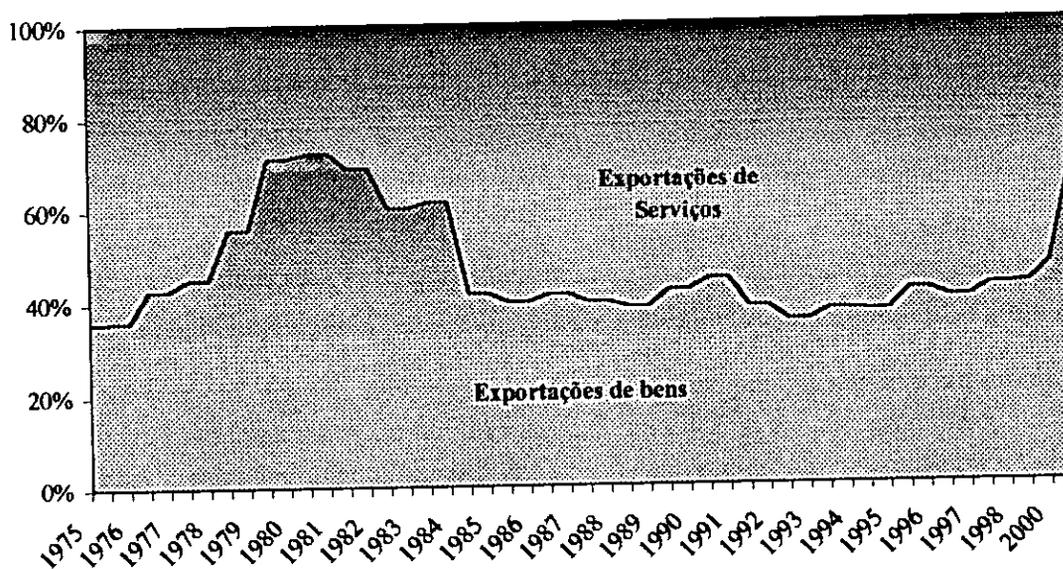
¹⁸ Castel-Branco, 2002a.

Gráfico 1: Composição sectorial do PIB em Moçambique (%)



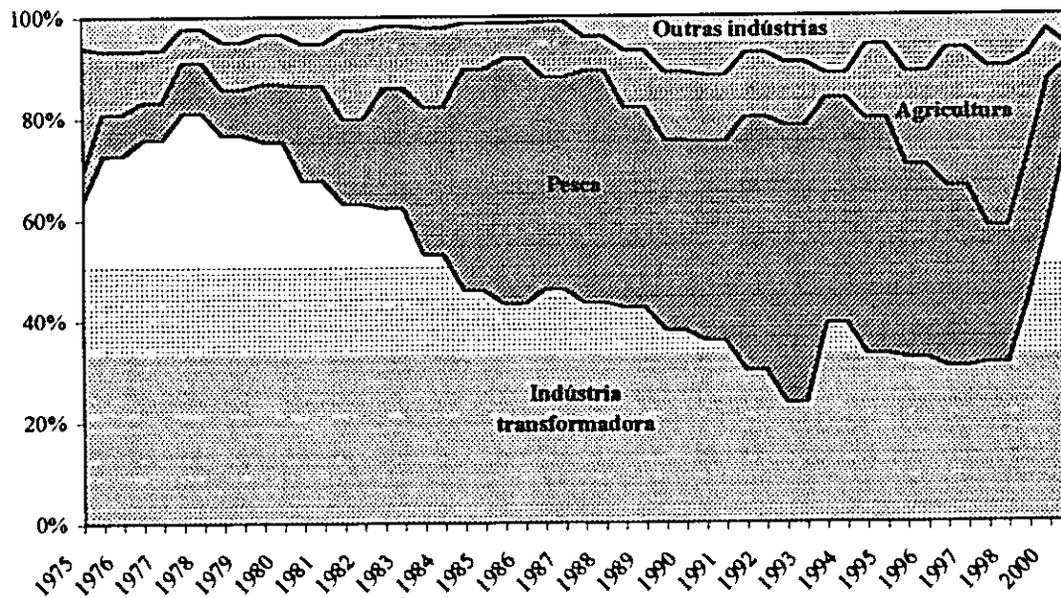
Fonte: Castel-Branco 2003.

Gráfico 2: Estrutura global das exportações em Moçambique (%)



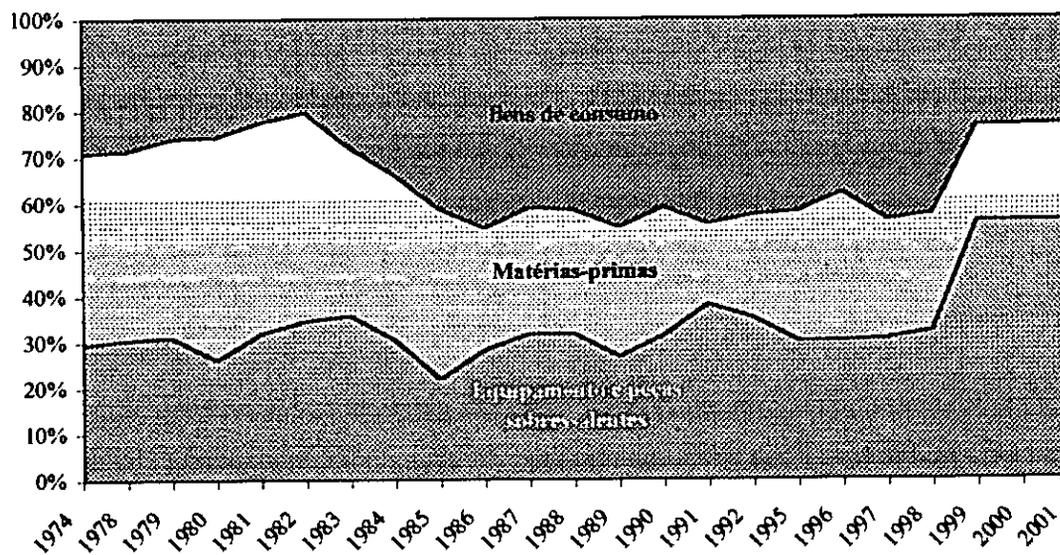
Fonte: Castel-Branco 2003.

Gráfico 3: Estrutura das exportações de bens em Moçambique (%)



Fonte: Castel-Branco 2003.

Gráfico 4: Estrutura das importações de bens em Moçambique (em %)

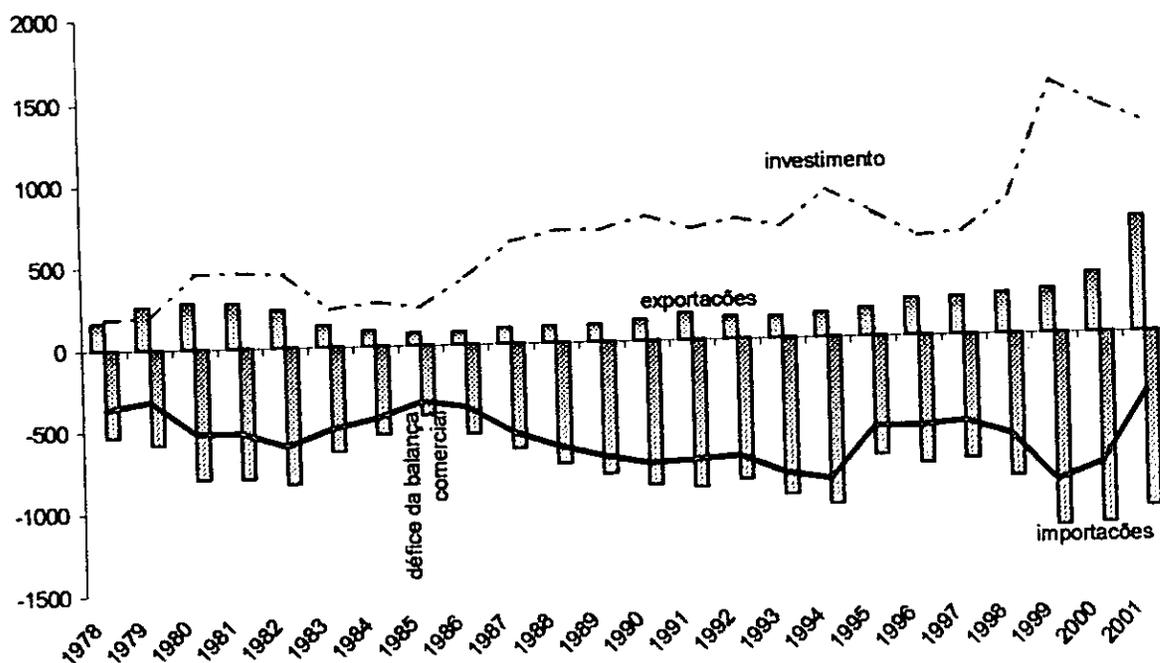


Fonte: Castel-Branco 2003.

As exportações de bens por seu turno, para além de serem de produtos primários, incorporam muito pouco valor, e produtos desse tipo são extremamente voláteis às flutuações de preços no mercado internacional. A dependência de importações da base produtiva da economia é ilustrada pelo gráfico 4. A grande parte dos bens importados correspondem aos equipamentos, peças, acessórios e outros insumos, e essas importações tendem a expandir-se nos períodos em que há expansão do investimento produtivo. Esse investimento é direccionado ao reforço e/ou expansão da capacidade de algumas unidades industriais já existentes (caso do açúcar, cerveja e refrigerantes), mas também à instalação de novas unidades industriais (caso da Mozal). Com excepção da Mozal, e do açúcar em certa medida, esse investimento tem muito pouco impacto sobre as exportações, principalmente porque tende a reforçar o padrão estreito da base produtiva, ao invés de o diversificar.

Por outro lado, grande parte do investimento que é realizado destina-se à produção para o mercado doméstico, e não para exportações. Rodrik (1992) considera, que se um país tem um padrão produção e de investimento que é dependente de importações, então esse mesmo investimento deve ser virado para exportações, que são necessárias para tornar sustentável o próprio investimento. Este pressuposto não está-se verificando no caso de Moçambique, e o resultado disso é que aumentos nos níveis de investimento produtivo irão provocar um agravamento da balança comercial (gráfico 5).

Gráfico 5: Balança Comercial e Investimento em Moçambique (milhões de USD)



Fonte: Castel-Branco 2003.

5.3 Padrões de Industrialização e de Investimento

A economia moçambicana não está a industrializar e não está a criar capacidades para entrar num processo sustentável de internacionalização - a indústria não está sendo capaz de fazer o desenvolvimento e a transferência de tecnologias para outros sectores produtivos; o tipo de investimento (em particular o investimento directo estrangeiro) que está sendo realizado no país, no lugar de conferir à economia capacidades para diversificar a sua base de produção, está a reforçar o padrão estreito dessa mesma base produtiva e das exportações, que se resume na transformação simples e exportação de produtos primários.

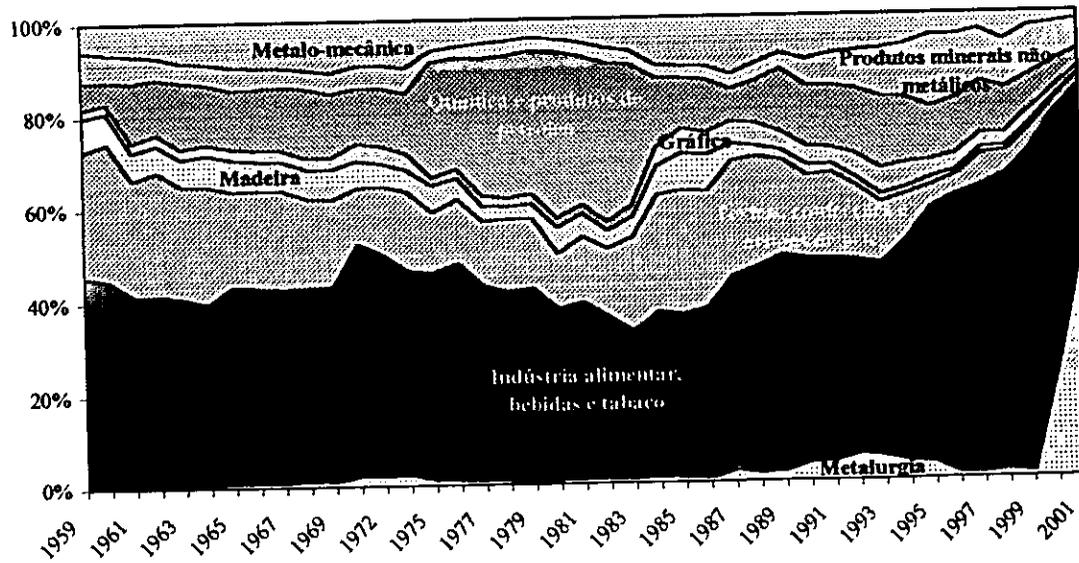
5.3.1 Dinâmicas de Industrialização

O sector manufactureiro em Moçambique representa uma pequena porção de uma economia dominada pelas suas formas de integração na região austral de África, e as

tendências actuais do desenvolvimento deste sector caracterizam-se pela dominância de grandes influxos de capital estrangeiro (investimento directo estrangeiro), em especial os mega projectos. A desagregação da produção do sector manufactureiro e das exportações de bens (gráficos 3, 6 e 7) permite constatar o seguinte:

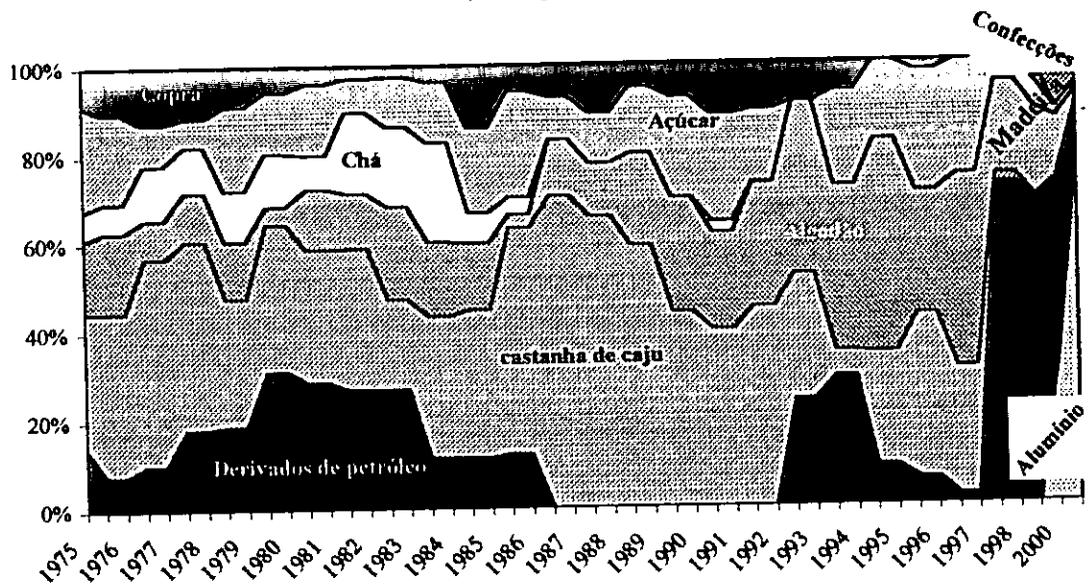
- duas principais indústrias – alimentos, bebidas e tabaco; e têxteis e vestuário – dominam por completo a produção do sector manufactureiro, cobrindo quase 70% do total da produção deste sector. Tendências mais recentes apontam para uma queda da produção das indústrias têxteis e de confecções, que é compensada pelo aumento da produção de alimentos, bebidas e tabaco, que é o reflexo dos investimentos realizados recentemente em algumas indústrias, como o açúcar, tabaco, e cerveja.
- as indústrias com maior potencial para absorver e difundir inovações tecnológicas – metalo-mecânica e química - têm registado um declínio na composição sectorial de produtos manufacturados, e os bens intermediários mostram uma flutuação a volta de uma percentagem mais ou menos estável.
- a contribuição das outras indústrias – minas, pesca, energia e construção - mostra-se com uma certa estabilidade, o que indica a incapacidade do sector manufactureiro de se diversificar de forma significativa.
- o peso do sector manufactureiro é maior nas exportações do que no PIB, e esse peso tende a crescer devido ao surgimento dos mega projectos. Há duas características cruciais a reportar sobre a exportação de manufacturas: (1) a sua estreita especialização que tem se mantido ao longo das últimas décadas e está-se tornando cada vez mais estreita; (2) a instabilidade relacionada com o contributo de cada indústria nas exportações de manufacturas, que reflecte processos contínuos de expansão e contracção que afecta cada indústria. Estas características vêm confirmar a proposição de que não houve lugar para significativa substituição de importações (Castel-Branco 2002a).

Gráfico 6: Estrutura Sectorial da Produção da Indústria Transformadora em Moçambique (%)



Fonte: Castel-Branco 2003.

Gráfico 7: Estrutura das exportações da indústria transformadora Moçambique (%)



Fonte: Castel-Branco 2003.

Tendências actuais do sector mostram que está há uma grande dependência relativamente aos fluxos de capitais externos. A indústria manufactureira mostra-se pouco capaz de mobilizar recursos domésticos para investimento nesse sector, e grande parte da expansão que tem-se registado principalmente na última década, é o resultado de grandes influxos de investimento directo estrangeiro.

Apesar dos consideráveis influxos de capital estrangeiro no sector, o padrões de produção tendem a reproduzir-se: as características estruturais e dinâmicas não se alteram, e a concentração da produção e das exportações manufacturerias em produtos primários tende a aumentar. O gráfico 7 mostra que, nas exportações do sector manufactureiro, embora tenha existido alguma mudança, tal não se reflectiu numa diversificação da base de exportações, mas apenas no desaparecimento de alguns produtos (como a castanha de caju e a copra) e no surgimento de outros (como o alumínio). Um dos factores que fazem com que as mesmas características sejam reproduzidas, segundo Castel-Branco (2002b), é a tendência que os investidores têm de fazer uma diversificação horizontal do seu negócio, sem que haja articulação vertical. A integração vertical do negócio reduz o risco sobre o capital investido, mas não favorece a industrialização profunda. Integração vertical da produção é importante, pois permite que a indústria tenha possibilidade de criar vantagens competitivas a partir da sua capacidade de influenciar os fornecedores, consumidores e a forma como as relações entre eles se desenvolvem.

O investimento directo estrangeiro (IDE) está sendo actualmente a forma dominante de financiamento da expansão do tecido industrial em Moçambique, torna-se relevante olhar para as dinâmicas desse tipo de investimento, em particular para a forma como ele se articula com a estrutura industrial obsoleta, e que benefícios pode esse investimento trazer para que a indústria nacional se torne capaz de competir no mercado regional e internacional.

5.3.2 Padrões de Investimento e Competitividade Internacional

Um dos principais constrangimentos que as unidades produtivas em Moçambique enfrentam é o difícil acesso às inovações tecnológicas, o que impede que estes agentes

possam produzir com a qualidade exigida nos mercados regional e internacionais e se tornem sustentavelmente competitivos nesses mesmos mercados.

O investimento directo estrangeiro pode beneficiar a economia hóspede de várias formas. O IDE constitui primeiro uma fonte alternativa para aumentar a poupança doméstica. Assim, através do seu impacto no investimento total, pode contribuir para o crescimento do produto nacional. Logicamente que esse contributo positivo não é automático, depende sim da forma como os sectores da economia reagem à esse investimento estrangeiro. Argumenta-se que o contributo mais positivo que o IDE pode ter para o crescimento económico, é que o seu papel para o desenvolvimento da economia diminua. Significa isto que as empresas domésticas melhoram o seu desempenho, e o peso do IDE na composição do investimento total vai diminuindo, dando lugar ao investimento doméstico.¹⁹

O IDE pode também trazer benefícios em termos de externalidades tecnológicas, pois geralmente este é um tipo de investimento que é realizado por grandes corporações multinacionais, que usam tecnologias bastante desenvolvidas no seu processo de produção. Essas externalidades poder fluir por vários mecanismos: externalidades de conhecimento por via de novos produtos e novos processos; externalidades por via da standardização, em que as empresas multinacionais ajudam às domésticas a atingir certos padrões internacionais; externalidades por vias de novas práticas e novas atitudes perante o trabalho. Porém, importa salientar que as externalidades tecnológicas do IDE não são automáticas, ou seja, o IDE não transfere tecnologia necessariamente – depende da natureza do investimento, a forma como ele é alocado e como ele se articula com as empresas locais, bem como das capacidades destas últimas em absorver essa mesma tecnologia.²⁰

¹⁹ Veja Castel-Branco 2001; Rasiah 1995; Lall 1996, em Dunning e Nurrula 1996 (eds.); ODI 2002; UNCTAD 2001.

²⁰ Castel-Branco 2001; ODI 2002.

O crescimento do valor acrescentado do sector manufactureiro em Moçambique, particularmente no período que sucede a introdução do PRE (1987), tem sido sustentado por influxos de capital estrangeiro, sejam donativos, empréstimos multilaterais, e principalmente investimento directo estrangeiro.²¹ A manifesta necessidade de fluxos de capital estrangeiro deve-se à incapacidade da economia doméstica em satisfazer as necessidades de investimento em áreas produtivas, pois este mesmo investimento é afectado pela performance das exportações da economia por causa da necessidade de financiar as importações de que são dependentes os investimentos.

O IDE que está a fluir para Moçambique tornou-se na principal fonte de financiamento do investimento no país. Porém, segue uma excessiva concentração sectorial (produtos primários) e regional. A distribuição do IDE pela indústria manufactureira (excluindo a Mozal e a Motraco), é a seguinte: 21% na indústria de cerveja, 20% na indústria do açúcar, 13% na indústria do cimento, 13% na indústria têxtil e 12% na moagem de cereais (Castel-Branco, 2001). As indústrias de engenharia metálica e química, que são muito importantes para o crescimento da produtividade e qualidade, juntas recebem menos de 7% do total do IDE que vai para o sector manufactureiro.

O tipo de empreendimento que está sendo realizado pelo capital estrangeiro não traz sustentabilidade para o crescimento da economia como um todo. Trata-se de mega projectos que pelas suas características e da própria economia, não desenvolvem ligações significantes. A maioria destes projectos geram pouco emprego porque usam tecnologias de capital intensivo e Moçambique não possui mão de obra treinada / especializada para operar com o tipo de tecnologia que esses projectos empregam. Alguns (como a Mozal) operam nas zonas francas industriais, o que significa que não pagam impostos, minimizando os ganhos que a economia poderia ter em termos de receitas fiscais. As tecnologias e os equipamentos que estes projectos usam são importados quase na sua totalidade, dada a incapacidade do mercado doméstico em satisfazer essa procura – isso faz com que se perca a oportunidade de obter ganhos em moeda externa para o país. Agostin e Mayer (2000) num estudo sobre o impacto do IDE sobre as economias em

²¹ Castel-Branco, 2002a.

desenvolvimento, concluem que o efeito *crowding-in* do IDE sobre as empresas domésticas depende do tipo de investimento que é feito, e que políticas simplistas sobre o IDE são pouco prováveis de se mostrarem favoráveis à transformação da base da economia. No caso de Moçambique, embora o IDE não compete com as firmas domésticas, não existe uma ligação significativa entre estes projectos e as próprias firmas domésticas. Eles não transferem para a economia insumos e bens de capital e a sua demanda não pode ser satisfeita pelas firmas domésticas, que não possuem capacidades (recursos financeiros, standards, tecnologia e organização necessárias) para poderem competir com firmas estrangeiras. As corporações multinacionais envolvidas nestes projectos organizam a sua produção e economias de escala ao nível global. Elas não têm nenhuma razão para se integrarem verticalmente em actividades económicas em nenhum país, particularmente num país subdesenvolvido como é Moçambique, a não ser que isso seja relevante para as suas estratégias corporativas de expansão e domínio de mercados. Isso significa que a economia de Moçambique corre sérios riscos de se especializar num ramo diferente de produtos primários (como metais básicos e minérios em oposição a castanha de caju e algodão). O que se pode constatar é que essas corporações multinacionais estão a utilizar a economia moçambicana e as vantagens que esta oferece para colocarem em prática suas estratégias, que não têm nada a fazer com o desenvolvimento da economia de Moçambique. A indústria nacional não se está preparando para novos saltos tecnológicos nem para os desafios regionais e internacionais, uma vez que ela não consegue se articular e tirar vantagens das dinâmicas trazidas pelo IDE. Os *policy makers* moçambicanos têm aqui um desafio duplo – (1) adoptar políticas adequadas capazes de atrair e direccionar o tipo de IDE que pode contribuir para melhorar a competitividade das empresas domésticas, e (2) assegurar a realização e distribuição dos benefícios gerados pelo investimento, em especial no aumento da capacidade produtiva e de oferta do sector empresarial doméstico. O estudo da UNCTAD (2001) considera que para os países que atraem o IDE para actividades que não diversificam as exportações (como é o caso de Moçambique), o grande desafio de política está no alargamento e diversificação da base produtiva. Porém é importante realçar que o IDE apenas pode ser uma fonte de construção de vantagens competitivas

dinâmicas em indústrias onde existe um complexo e largo processo de aprendizagem, e em indústrias onde a base para tais melhorias de nível existem.

6 Considerações sobre Estratégias de Desenvolvimento Industrial

A secção anterior fez uma descrição das características da economia moçambicana, com particular ênfase para a base produtiva, e os padrões de comércio externo, de industrialização e de investimento, e dela conclui-se que Moçambique tem uma base produtiva muito fraca, especializada em produtos primários e essa mesma base reflecte-se na fraca competitividade do país no mercado internacional.

O propósito desta secção é tecer algumas considerações que podem ser relevantes para a concepção de uma estratégia de desenvolvimento e de integração que tenha a industrialização como o principal vector. O argumento central é que as políticas e estratégias económicas não podem ser concebidas em isolamento dos conflitos sociais, porque elas surgem na tentativa de minimizar esses conflitos, procurando encontrar soluções equilibradas. Os objectivos das políticas e estratégias industriais vêm das pressões dos diferentes grupos de interesses sociais, e esses interesses não são necessariamente harmoniosos. Política industrial surge pois como o resultado das negociações entre essas forças. Daí a necessidade de se tomar em conta três aspectos para a formulação das políticas – (1) as ligações que ocorrem na economia como um todo, (2) os agentes que fazem com que essas ligações tenham lugar, e (3) a relação que se estabelece entre os agentes e as ligações. Este capítulo procura ver como esse exercício pode ser feito para o caso da economia moçambicana vista como parte duma economia mais ampla que é a SADC, a qual é também parte de um economia muito mais vasta – a economia global.

6.1 A Necessidade de Políticas e Estratégias Industriais

As relações entre os agentes que participam no processo de desenvolvimento industrial (estado, agentes privados, sociedade civil,, comunidade internacional) não é uma relação harmoniosa, e como tal precisa de um mecanismo para coordenar as actividades (muitas vezes conflituosas) do próprio processo. Políticas industriais surgem como o instrumento que procura fazer essa coordenação, definindo objectivos e linhas de acção, tomando em

conta os interesses e capacidades de cada grupo que directa ou indirectamente tem um papel a desempenhar no processo de industrialização.

Dum modo geral, o papel da política e estratégia industrial é de garantir que o conhecimento das condições económicas e competitivas, as negociações entre os diferentes interesses e estratégias, e a mobilização das diferentes capacidades e recursos, combinam no sentido de resultar em objectivos coerentes de desenvolvimento e em decisões e acções de investimento, que sejam consistentes com o objectivo global de industrialização rápida e sustentável (Castel-Branco, 2002a).

A política industrial em Moçambique é pouco efectiva, em grande parte por ter sido formulada com base nos acordos, planos e memorandos assumidos entre o governo e as instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), que defendem a superioridade dos mecanismos do mercado livre na alocação dos recursos na economia, ficando o governo com o papel de facilitador de um ambiente saudável para o bom funcionamento desses mecanismos. Tal política não faz mais do que anunciar aquilo que são os objectivos do governo e daquelas instituições, sem tomar em conta as pressões fundamentais que influenciam e moldam o padrão, ritmo e direcção da industrialização em Moçambique. Há três aspectos a ter em conta em relação à forma como as políticas são formuladas. Primeiro, porque as políticas macro-económicas são definidas exogenamente daquelas que são as necessidades de desenvolvimento da indústria (procurando responder apenas à estabilização e liberalização), a política industrial não tem qualquer impacto sobre essas variáveis. Segundo, porque a ideologia dominante é de que o estado não deve interferir com as decisões de negócios, a política industrial também não tem influência sobre as decisões microeconómicas. O governo está apenas preocupado com que o nível ideal de investimento seja realizado dado o seu impacto sobre o crescimento e rendimento, sem no entanto prestar atenção à forma como o investimento é alocado, pois isso seria interferir com decisões microeconómicas. Terceiro, tirando o capital estrangeiro, não existe nenhum outro forte interesse político e económico organizado capaz de procurar a formulação e implementação de uma estratégia industrial clara. Assim, a política industrial do governo está sujeita as ser

influenciada e capturada por uma variedade de interesses fragmentados e que não reflectem necessariamente estratégias coerentes.²²

O que está a acontecer é que as pressões reais (económicas, políticas, sociais, etc.) que traçam a direcção do desenvolvimento da indústria não estão sendo tomadas em consideração. As políticas são concebidas com base em pressupostos neoliberais, segundo os quais, basta que estejam criadas as condições para o bom funcionamento do mercado, qualquer política será bem sucedida. Os interesses e estratégias dos diferentes agentes não têm qualquer relevância nesta abordagem, e as ligações são vistas como automáticas (agentes e ligações são tomados como dados). Políticas e estratégias industriais concebidas deste modo, têm poucas (ou nenhuma) chance de efectivamente contribuir para o crescimento do sector manufactureiro e da economia como um todo, e muito menos a possibilidade de conferir às indústrias a competitividade internacional que elas necessitam. Estas políticas podem até levar ao crescimento da economia no curto prazo, mas esse padrão de crescimento não será sustentável, porque não gera as capacidades que as unidades produtiva precisam para se manterem activas no longo prazo.

Políticas industriais com um carácter geral têm poucas probabilidades de ser efectivas. A história mostra que um dos elementos que contribuem para o sucesso de uma política de desenvolvimento industrial, é o seu carácter selectivo. A selectividade porém requer dos formuladores de política a capacidade analítica para identificar aqueles sectores estratégicos, e dentre eles definir quais são as prioridades. A política industrial em Moçambique, identifica praticamente todos os sectores industriais como sendo estratégicos para o desenvolvimento, e não define nenhuma prioridade²³ – mostrando assim a falta de um cometimento por parte das autoridades no que respeita à necessidade de política industrial mais objectiva. É inútil ter uma política industrial que apenas apresenta uma lista geral de intenções, e que procura fazer tudo ao mesmo tempo.

²² Veja o estudo sobre Política Industrial na SADC, realizado pela agência *Imani Development* (2001); e Castel-Branco 2002^a, para maior discussão sobre política industrial em Moçambique.

²³ Vide *Trade Policy Review-Mozambique 2000*.

A política industrial em Moçambique deve tomar um carácter mais estratégico e selectivo, que será determinante para o seu desempenho. É importante que haja um reconhecimento de que as dinâmicas da região têm enorme influência sobre o desempenho do sector industrial nacional e da economia como um todo, e que no actual processo de integração, qualquer política industrial que seja concebida deve procurar olhar para essas dinâmicas e dar uma resposta de desenvolvimento industrial consistente com elas, e uma das formas de fazer isso é transformar essas dinâmicas num factor endógeno à própria política. Antes de se definirem os objectivos, um exercício indispensável é olhar para o potencial de ligações económicas não somente a nível doméstico, mas também além fronteiras e, desse potencial, identificar aquelas ligações que sejam relevantes para o país, tendo em conta as características e principalmente as necessidades e estratégias dos agentes que operam no ramo industrial. A importância de se olhar para os agentes reside no facto de que, por um lado, estes são os que vão, em última instância, implementar a política. Por outro lado, a própria política tem o papel de identificar os agentes que tenham capacidades e interesse para mobilizar as oportunidades de ligações identificadas. Para que as políticas sejam relevantes, têm que tomar em consideração as condições das diferentes indústrias existentes e as capacidades e estratégias das firmas domésticas, bem como de outros agentes a nível da região que possam desempenhar algum papel no desenvolvimento da indústria.

Por exemplo: os influxos de IDE nos países em vias de desenvolvimento de certa forma funcionam como um elemento de ligação entre as economias desses países e a economia internacional (Jenkins and Thomas, 2002). Nenhuma economia sobrevive isolada do resto do mundo, por isso é importante que os países consigam atrair mais fluxos de IDE para as suas economias. Contudo, há uma necessidade de os formuladores de política encontrarem *políticas de IDE que sejam selectivas*, de modo a canalizar esses fluxos de investimento para aqueles *sectores que são prioritários e estratégicos* para o desenvolvimento da economia como um todo, e para a sua integração nas dinâmicas da economia mundial, que muitas vezes começa com a integração a nível regional. Para o caso da economia de moçambicana, o grosso dos influxos de IDE é na sua maioria

realizado pelo capital sul-africano que, no lugar de perseguirem tanto o luxuoso leque de incentivos fiscais que o país oferece ao investimento estrangeiro, esses fluxos reflectem decisões de estratégias corporativas das companhias multinacionais, relacionadas com vantagens locais, expansão e domínio de mercado, sendo que em alguns casos elas teriam realizado os investimentos mesmo na ausência dos incentivos de que beneficiam. Isso não significa que incentivos não são importantes, mas sim que talvez eles não sejam os determinantes principais dos influxos do IDE. Assim, uma das formas que os governos têm de tirar mais vantagens para o país é olhar para as estratégias dos grupos que realizam o IDE – quem são, o que pretendem, como é que actuam.

A subsecção que se segue apresenta um estudo de caso para as indústrias têxtil e vestuário em Moçambique, procurando indentificar alguns elementos que podem ser relevantes e/ou determinantes na elaboração de uma estratégia para o desenvolvimento desta indústria.

6.2 Análise de Caso: a indústria têxtil e de vestuário em Moçambique

6.2.1 Caracterização e Estado Actual da Indústria²⁴

As indústrias têxteis e de vestuário foram umas das últimas a serem estabelecidas antes da independência por causa da política colonial de não estabelecer em Moçambique indústrias que poderiam competir com as exportações e substituição de importações das indústrias em Portugal (Castel-Branco, 2002a).

O país possui actualmente cinco fábricas têxteis e sete firmas de confecções de vestuários (excluindo-se as micro-empresas), na sua maioria de propriedade privada. A participação do estado é ínfima, e ocorre apenas nas indústrias têxteis.

As cinco indústrias têxtil são:

²⁴ Veja Coughlin 2001; Coughlin, Rubin, and Darga 2001; Natham Associates 2002.

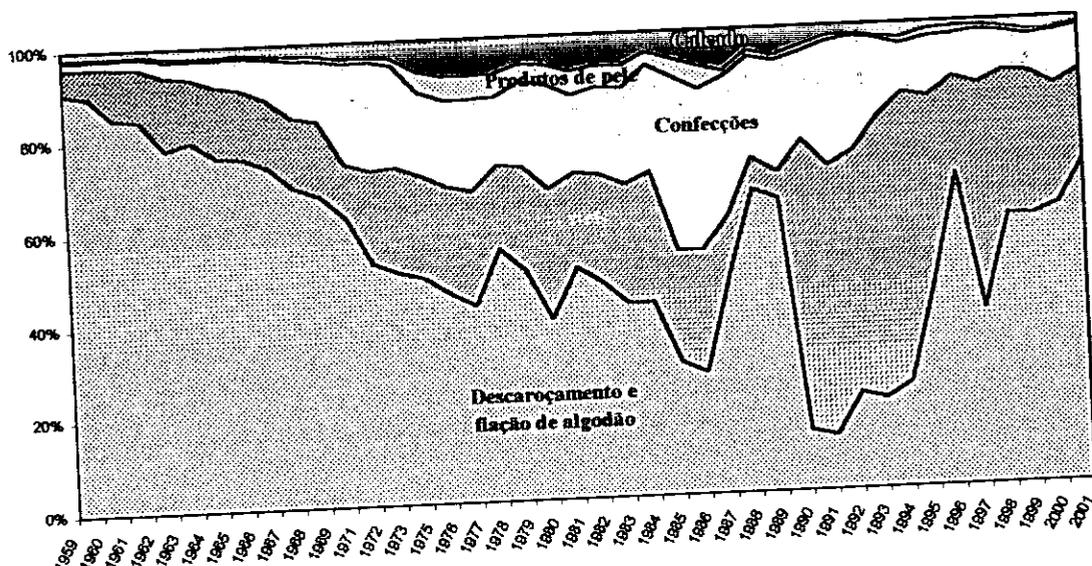
-
-
- Textafrika – Chimoio (encerrou a sua linha inteira de produção; procurando comprador para si e para suas participações na Texmanta e Texmoque)
 - Texmanta – Pemba (encerrada desde 1996)
 - Texmoque – Nampula (encerrada desde 1993)
 - Texlom – Maputo/Matola (encerrada desde 1999; actualmente em reabilitação e a procura de comprador)
 - Riopelle – Maputo/Marracuene

As fabricas de confecções de vestuário são as seguintes:

- Belita - *Beira*
- Magim Confecções; Soberana; Sabrina; Investro; Ninita; e Soveste - *Maputo*

As indústrias têxteis estão num verdadeiro colapso, e as indústrias de confecções sobrevivem graças à algumas dinâmicas do mercado regional (e internacional) que fazem com que Moçambique seja usado como um centro de reexportação de artigos de vestuários, principalmente provenientes da Ásia. O gráfico 6 mostra que o contributo destas indústrias na composição sectorial da produção manufactureira tem vindo a declinar. A desagregação da produção desta indústria (gráfico 8) mostra por sua vez que o elemento com maior peso são as fibras de algodão. A produção de fibras registou um declínio no fim do período colonial por causa da crise da economia de plantações e da eclosão da guerra civil, mas tem mostrado sinais de recuperação (embora com alguma instabilidade) desde 1992 quando terminou a guerra.

Gráfico 8: Estrutura da Produção da Indústria de Têxteis e Vestuário em Moçambique (em %)



Fonte: Castel-Branco 2002a.

Embora as dificuldades e constrangimentos que revestem este sector afectem uma boa parte das indústrias em toda a região²⁵, em Moçambique a situação parece ser mais dramática. A maioria das indústrias têxteis encontram-se praticamente encerradas, e as fábricas de confecções estão a operar muito abaixo da sua capacidade instalada, quando comparadas com os standards da região da SADC. Elas enfrentam fortes problemas sobre a sua capacidade de oferta para o mercado, bem como da procura pelos seus produtos. Um dos principais problemas apontados pelos industriais têm a ver com as grandes ineficiências por parte das unidades aduaneiras em fazer o despacho dos insumos, o que faz paralisar uma linha de produção inteira durante dias ou mesmo semanas. Outros problemas com que se deparam muitas fábricas são os cortes frequentes ou sazonais de electricidade e de água, o que para além de quebrar o ritmo de funcionamento da fábrica, danifica algum equipamento. Os industriais do vestuário queixam-se por sua vez da baixa quota para exportação para a RAS e também da competição de importações ilegais e roupa de segunda mão, que os exclui virtualmente do mercado local. A exportação da sua produção é o único meio de sua sobrevivência.

²⁵ Vide Coughlin, Rubin and Darga 2001.

Das sete indústrias de vestuário, cinco exportam 100% da sua produção, uma exporta 70% e uma produz apenas para o mercado doméstico. Todas as vestuárias que exportam tem contratos estabelecidos com firmas estrangeiras (principalmente sul-africanas), que garantem clientela para suas exportações. A título de exemplo, três firmas têm contratos com um grupo sul-africano (A.A.Moola), no âmbito dos quais estas firmas vendem toda a sua produção para aquele grupo. O produto final usa o nome e a etiqueta do seu cliente. Em contrapartida, A.A.Moola fornece às firmas moçambicanas técnicos seniores, gestores de linha de produção e inspectores para assegurar maior qualidade do produto, para além de fornecer também o pano e outros acessórios, maioritariamente provenientes da Ásia.

6.2.2 Considerações sobre Competitividade Internacional da Indústria

Alguns estudos apontam para a indústria têxtil e de vestuário como um elemento crítico na orientação para exportação nos países em vias de desenvolvimento, e numa forma mais geral, nos seus esforços para se integrarem na economia regional e internacional.²⁶ Apontam também que o sucesso das exportações de produtos têxteis é o presságio para a emergência de uma estratégia de desenvolvimento global da economia orientada para exportações; e que as falhas em alcançar o sucesso nesta indústria é sintomático dos obstáculos profundamente instalados a nível doméstico e da incapacidade da indústria de construir fortes vantagens competitivas.

A competitividade internacional da indústria será determinada por um lado, pelas medidas de política que forem tomadas a nível doméstico direccionadas especificamente para esta indústria, e por outro lado, pelas estratégias que os agentes que operam neste sector forem a desenvolver no sentido de se integrarem nas cadeias internacionais de produção de têxteis e de vestuários. As medidas de política têm a ver com a manipulação de alguns instrumentos de políticas macro-económicas (taxa de câmbio, política fiscal, política de crédito) e outras reformas administrativas para melhorar o ambiente no qual

²⁶ Veja por exemplo, Hill 1998; Jhama 2000.

estas indústrias operam. Por exemplo, os industriais moçambicanos queixam-se da ineficiência do processo de reembolso do IVA que é pago no âmbito da importação de alguns insumos usados para a produção e na procura de alguns serviços locais – chega-se a levar seis meses ou mais para que o dinheiro seja reembolsado (Coughlin, 2001). Estes atrasos no reembolso não fazem mais do que empatar o capital de manuseio das indústrias que por sinal, já é bastante pequeno. Com isto não se pretende dizer que a acção do estado deve se limitar apenas em garantir o bom funcionamento dos *fundamentais*, que é um aspecto muito importante para o sucesso das políticas. Mas sim que o estado deve ter uma participação mais agressiva no processo de internacionalização da economia. Um exemplo concreto: todos os sectores de actividade no país queixam-se do difícil acesso ao crédito. O estado pode introduzir uma política de crédito selectivo, que direcione o capital com alguma prioridade para os sectores estratégicos. É importante que haja capital doméstico a operar no sector têxtil, porque, como refere Goldstein (2003), a experiência dos países asiáticos mostra que os investidores estrangeiros apenas se aventuram com maior segurança para terrenos estranhos, se nesses locais os investidores nacionais colocam o seu dinheiro no processo produtivo. Um outro facto é que a indústria enfrenta actualmente tarifas elevadas sobre os insumos importados, o que a torna pouco competitiva no mercado internacional. Na sua fase inicial de orientação para exportação, as indústrias necessitam de alguma protecção por parte do estado, como aconteceu em muitos países da Ásia, Europa e América²⁷. Indústrias com produção orientada para exportação deviam receber uma série de incentivos específicos para cada indústria, e neste caso concreto, uma possibilidade seria a concessão de isenção no pagamento de tarifas no acto da importação de insumos que serão usados para produzir bens de exportação. Isto não constituiria perda para o estado, pois os ganhos entrariam por outras vias (aumento das reservas, cobrança de outros impostos na procura de serviços internos, contribuição industrial). Porém, um aspecto importante seria a introdução de fortes mecanismos de penalização para aquelas empresas que recebem os incentivos e que não conseguem cumprir com os programas estabelecidos. Estas medidas levariam as empresas a melhorar a sua capacidade produtiva, realizando investimento em novos

²⁷ Veja Braga 1998; de Voest 2001.

equipamentos com tecnologias modernas, treinamento da mão-de-obra, de modo a evitarem estarem sujeitas às penalizações.

Uma estratégia para o melhoramento da competitividade da indústria obriga que os agentes nacionais (incluindo o estado) conheçam as reais dinâmicas desta indústria seja dentro das fronteiras regionais ou para além delas. Em especial, as firmas precisam de encontrar estratégias para ter maior conhecimento sobre marketing internacional e exigências desses mercados. Existem na região algumas firmas com alguma experiência acumulada nessa área – o desafio que se coloca à firmas moçambicanas é como adquirir esse *know-how* e aplicá-lo no seu processo produtivo. Aqui entra a importância das ligações – procurando ligar com as indústrias que detêm essas competências, as firmas moçambicanas poderão adquirir esse *know-how* através do *learn by doing* (aprender fazendo). Elas podem procurar estabelecer parcerias estratégicas com outras firmas da região (ou de outras áreas), entrando assim na cadeia internacional de produção de artigos têxteis e vestuário. Por exemplo, a indústria têxtil e de vestuário nas Maurícias desenvolveu-se através de uma estratégia de *outsourcing* por parte dos investidores de Hong-Kong na década de 70. Foi nesse processo que a indústria têxtil nas Maurícias tornou-se, ao longo dos últimos 30 anos, uma das mais fortes a nível da região. Hoje, dadas as transformações que ocorrem no mercado internacional, são os próprios maurícios quem pensam em implementar semelhante estratégia por forma a responder aos novos desafios que lhes são colocados.²⁸ Este tipo de estratégia pode beneficiar tanto o país que faz a realocação da sua produção, através das economias de escala e de escopo que daí poderão resultar, bem como os países para onde essa produção é realocada, que irão beneficiar da transferência de *know-how*. Para que este tipo de parceria seja atraído para o país, é indispensável um excelente sistema de coordenação entre o estado e os industriais do sector, não podendo haver choques entre os interesses de ambos os grupos.

Os contratos que as fábricas de confecções moçambicanas estabeleceram com as firmas sul-africanas de certa forma representam um tipo de ligação que pode trazer para o país o

²⁸ Veja Jhama 2000.

know-how que os sul-africanos precisam. Mas existe um factor que pode minar esta oportunidade: as firmas moçambicanas aceitam esses acordos numa atitude reactiva e defensiva perante as condições que o sector enfrenta internamente – competição imposta pela roupa usada importada ilegalmente, fraca capacidade de gestão do processo produtivo, fraca capacidade em termos de recursos humanos e de equipamento, e política macro-económica e industrial que não favorece o desenvolvimento industrial. As firmas ignoram a necessidade de terem estratégias mais agressivas, no lugar de procurarem apenas sobreviver. Para isso contribui muito o facto de não existir união dentro do próprio sector têxtil e de vestuário – cada firma olha para os seus interesses em isolado, e não procuram agir como um grupo forte e sólido com objectivos bem definidos – isso em parte leva o governo a tomar medidas incoerentes com o objectivos geral do sector, caso seja capturado pelos interesses do grupo (ou da firma) mais forte.

Acordos desta natureza garantem às firmas moçambicanas um mercado certo para quase toda a sua produção, mas não garante o desenvolvimento das capacidades e das competências das firmas, e elas acabam por se tornar muito dependentes da sua contratadora. Esta parceria não permite que as firmas acumulem muita experiência na pesquisa e compra de materiais, nem em marketing internacional. Uma questão interessante e que seria importante para as firmas, é conhecer as verdadeiras motivações do grupo A.A. Moola em estabelecer estes acordos, o que fará com que as firmas possam negociar acordos mais vantajosas para si e para o país. Uma das principais motivações do grupo A.A. Moola para o estabelecimento destes contratos com as empresas moçambicanas, é o diferencial tarifário que existe na importação de tecidos, panos e acessórios, que ascende aos 20% na África do Sul, enquanto que em Moçambique a tarifa está a *zero*, caso o material seja usado na produção de roupa para exportação. As firmas moçambicanas importam os inputs com tarifa zero, e produzem artigos de vestuário que são posteriormente exportados para a África do Sul também a uma tarifa zero, no âmbito do arranjo SACU-MMTZ sobre artigos têxteis e confecções.²⁹

²⁹ O arranjo permite ao grupo MMTZ (Moçambique, Malawi, Zambia e Tanzania) – países menos desenvolvidos da SADC - aceder ao mercado da união aduaneira da África Austral (SACU) sob regime de quotas preferenciais, para os produtos das indústrias têxteis e de confecções.

A indústria têxtil desenvolve muito poucas ligações no mercado doméstico, quer seja a nível intra-industrial (através de integração vertical da produção) ou a nível inter-industrial, quando é um sector com elevado potencial para ligações, quer pela sua possibilidade de gerar moeda externa (aumentando as reservas do país em divisas), ou pela sua capacidade de gerar novos postos de emprego (dado o seu *status de labour-intensive industry*) contribuindo para a redução da pobreza, que é o foco das políticas do governo.

O desenvolvimento da competitividade da indústria têxtil e de confecções em Moçambique passa pela remoção da maior parte dos elementos que constituem um obstáculo ao desenvolvimento da própria indústria, como aqueles apontados no estudo de Coughlin (2001):

- falta de capital para renovar as fábricas, especialmente na indústria têxtil
- grandes dificuldades, expensividade e incerteza na obtenção de *permits* de trabalho e DIREs para trabalhadores estrangeiros
- ausência de um sistema de desconto/redução dos direitos e do IVA a pagar na importação de peças sobressalentes, e na procura de serviços locais
- electricidade extremamente cara
- falta de confiança, morosidade e a remanescente corrupção na administração das alfândegas, que provoca atrasos nos processos de produção
- ambiguidade do instrumentos legais relativos à transformação das fábricas existentes em ZFI
- ausência de técnicas modernas de gestão para motivar os trabalhadores a alcançar consistentemente maior qualidade
- falta de conhecimentos sobre marketing e procurement internacionais
- incapacidade de adopção de sistemas internacionais de controle de qualidade
- ausência completa de um treinamento formal apropriado para os técnicos e operadores nessas indústrias.

Moçambique é neste momento um dos únicos países da SADC que não está a atrair novos investimentos (doméstico e estrangeiro) para este sector. Significa que uma séria reflexão deve ser feita a volta dos problemas que afectam esta indústria, e nessa reflexão seria importante tomar em consideração a hipótese de definir o desenvolvimento do sector têxtil como objectivo prioritário. A indústria dificilmente tornar-se-á competitiva na arena internacional se, como argumenta Gore (1994), for adoptada uma estratégia inadequada de crescimento orientado para o exterior mas sem uma intervenção selectiva, e que procura melhorar o desempenho das firmas expondo-as à exterminadora competição internacional.

7 Conclusões e Recomendações

O objectivo desta tese é de trazer alguns elementos importantes para o processo de formulação e implementação de políticas e estratégias industriais num contexto de integração económica regional e nesse processo, salientar a extrema ligação que existe entre estratégias de comércio externo e estratégias de desenvolvimento industrial. O argumento central da tese é de que a estratégia de desenvolvimento industrial de um país deve ser concebida dentro das dinâmicas reais que moldam o padrão, o ritmo e a direcção da industrialização nesse mesmo país, sejam essas variáveis internas ou externas. O processo de industrialização em Moçambique é moldado pelas dinâmicas da integração da economia como um todo na região da África Austral e, como tal, as políticas e estratégias de desenvolvimento industrial devem ser concebidas no quadro dessas mesmas dinâmicas.

O tema da presente tese foi desenvolvido dentro do quadro analítico das ligações, agentes e a sua relação dinâmica. Ligações económicas são processos através dos quais uma determinada actividade conduz à pressões para o surgimento de outras actividades. Agentes são todos aqueles que realizam as actividades e desse modo, implementam (ou não) o potencial de ligações. Agentes reflectem uma diversidade de interesses sociais, muitas vezes conflitantes e desarticulados, os quais determinam se as ligações são implementadas. Assim, ligações emergem num contexto sócio-económico e político concreto, pelo que não podem ser tomadas como dadas. Esta metodologia mostra-se adequada para esta análise, uma vez que os pressupostos sobre os quais ela se desenvolve coincidem com as reais condições que caracterizam o objecto de estudo, neste caso o desenvolvimento industrial no âmbito da integração. Ela constitui um importante instrumento de análise para se identificarem elementos que podem ser cruciais para uma estratégia relevante de desenvolvimento industrial.

Dos pontos analisados na presente tese, podem-se tecer as seguintes conclusões e recomendações:

-
-
- a. as iniciativas de integração económica regional surgem em resposta às inúmeras pressões impostas pelas regras e disciplinas rígidas do sistema multilateral de comércio, materializadas no GATT. O facto é que estas disciplinas obrigam os países a efectuarem uma maior abertura das suas economias (sem olhar para as características específicas de cada uma), expondo-as à um sistema internacional de competição imperfeita e exterminadora. Os acordos regionais têm, dentre outras, a vantagem de olhar para o interior das economias, para além de que as rondas negociais são relativamente mais flexíveis do que no sistema multilateral, por incluir um número reduzido de países.

 - b. a visão neoliberal ortodoxa sobre integração regional é incapaz de explicar a razão da persistência desses processos, principalmente quando envolvem países em vias de desenvolvimento que, segundo a teoria neoliberal, tem enorme potencial para desviar o comércio internacional.

Esta corrente do pensamento conclui que, em processos de integração regional entre PVDs, não há lugar para a formulação de políticas industriais para tornar as empresas mais competitivas. Este argumento tem os seus fundamentos nas seguintes suposições: (1) a integração entre estes países só por si já é desviadora de comércio, devido ao facto de que a maior percentagem do volume total do comércio externo em cada PVD antes da integração ocorre com países desenvolvidos, e um volume insignificante do comércio se realiza entre os países do futuro bloco; (2) o desenvolvimento de estratégias industriais que tornem as indústrias mais competitivas implica a aplicação de medidas proteccionistas em relação a terceiros países, o que irá contribuir para intensificar ainda mais o desvio do comércio. Esta abordagem peca por se restringir apenas à questão das transações comerciais entre os países.

- c. o que de facto motiva as economias a se integrarem não é necessariamente a criação de comércio entre elas – há uma série de vantagens que derivam da integração, e que não cabem na abordagem neoliberal ortodoxa. Os países

integram-se para, num esforço conjunto, desenvolverem os seus escassos recursos e nesse processo, criar capacidade nacional e regional para enfrentar a concorrência internacional. Neste sentido, integração regional que desvia comércio não deve ser visto necessariamente como algo de negativo, se no longo prazo esse desvio de curto prazo contribui para tornar mais eficiente a participação desses países no comércio internacional. A integração funciona como um catalisador de esforços tendentes ao desenvolvimento das capacidades tecnológicas; das habilidades técnicas dos trabalhadores; das metodologias de organização do trabalho – neste sentido, é válido afirmar que ela *treina* a economia regional como um todo para se integrar de forma sustentável na economia mundial.

- d. a integração, embora desejável, não é um processo em que os benefícios fluem automaticamente para os países – estes dependem da forma como os agentes económicos desse país se preparam para participar activamente nesse processo. E isso por sua vez está ligado a outros factores, os quais sejam: (a) a capacidade que os agentes possuem para perceber e antecipar as oportunidades de negócios, (b) a vontade ou desejo desses agentes em tirar proveito dessas oportunidades, (c) a capacidade existente em termos de estrutura produtiva e organização do trabalho, para ligar com outras estruturas de outros países.

Um aspecto importante é que, ligações económicas não devem ser forçadas. Em cada oportunidade que é identificada, existe uma sequência que deve ser tomada em conta, isto porque o desenvolvimento deve ocorrer como um processo possível de ser gerido e manejado. Isto significa que não é económico procurar passar para um estágio sem que haja garantia de existência de capacidade de sustentabilidade dessa passagem. As ligações que os agentes forem a desenvolver no sentido de tirar vantagens da integração serão tanto possíveis e úteis para a economia quanto mais trabalho houver na criação e desenvolvimento de novas capacidades dentro da economia.

-
-
- e. na criação de novas capacidades, um papel crucial é desempenhado pela industrialização – por ser um processo com elevado potencial para transferir os seus ganhos para toda a economia, através das ligações que a indústria estabelece com outros sectores. Aqui surge a necessidade de que as políticas e estratégias de industrialização devem ser concebidas assumindo como pressupostos os processos dinâmicos que directa ou indirectamente irão influenciar o seu desenvolvimento. Num contexto de integração regional, é imprescindível que se tenha uma abordagem *outward-looking* do desenvolvimento industrial, significando que a actividade industrial é direccionada a um mercado relativamente mais amplo relativamente ao doméstico. *Outward-looking* não implica de modo algum deixar de olhar para dentro da economia doméstica, mas pelo contrário, implica tomar essa mesma economia como parte de uma economia mais vasta que é a regional.
- f. o actual padrão de crescimento da economia moçambicana é um que não cria novas capacidades – a industrialização é basicamente orientada para *simples* transformação de produtos primários (agrícolas e minerais), e não há tendência para grandes mudanças. O novo investimento, principalmente o estrangeiro directo, está a fluir para indústrias que poucas ligações desenvolvem com as empresas ou indústrias domésticas principalmente no que se refere às ligações tecnológicas. Isso deve-se em parte à ausência de políticas que *disciplinem* os fluxos de IDE, canalizando-os para os sectores estratégicos, os quais também dificilmente estão identificados.

Moçambique ainda não possui uma base produtiva para gerar um padrão de crescimento sustentável, e o actual processo de integração surge como uma oportunidade para a economia diversificar, desenvolver e fortalecer essa base, criando principalmente capacidades tecnológicas e outras que vão revolucionar os sistemas internos de organização do processo produtivo.

- g. o padrão de investimento que é realizado no país (e que está sendo liderado pelo capital estrangeiro) não está a favorecer a diversificação da base industrial, pelo

contrário, está a reproduzir os mesmos padrões de especialização estreita da base produtiva, e isto deve-se à ausência de uma estratégia de investimento clara capaz de atrair e direccionar os fluxos de IDE para aqueles sectores e actividades específicos que têm potencial para se articular com o IDE e distribuir os seus efeitos pelos outros sectores de actividade.

- h. o estudo de caso sobre as indústrias têxteis e vestuários ilustra a desarticulação existente entre os diferentes interesses directa ou indirectamente ligados a este sector. A política do governo não procura responder aos anseios de desenvolvimento do sector, e os próprios empresários são incapazes de se juntar e defender uma posição única, e o resultado é que o sector praticamente não consegue criar novas capacidades produtivas sustentáveis capazes de garantir sua integração na cadeia regional dos têxteis e vestuários.
- i. Moçambique precisa de uma política industrial mais objectiva e selectiva, com estratégias sectoriais claras e agressivas, e com uma sequência lógica de implementação. Deve-se reconhecer a impossibilidade de se fazer tudo, principalmente ao mesmo tempo. Políticas industriais reactivas e defensivas poucas chances têm de contribuir para um desenvolvimento industrial *outward-looking*.
- j. os agentes industriais nacionais precisam de assumir estratégias mais pró-activas e agressivas em termos de atitude empresarial. Isso passa pela adopção de novas formas de encarar o trabalho, incluindo a colaboração (ou associação) entre indústrias do mesmo ramo, pesquisas de novos mercados, e venda da sua imagem.

A maior recomendação desta tese, é que no processo de definição dos objectivos da política industrial nacional se faça um exercício indispensável para o sucesso dessa mesma política: é importante que as políticas sejam selectivas (políticas diferenciadas para cada sector específico) – isto porque as pressões exercidas pelos diferentes grupos variam de sector para sector, e uma política globalizante será incapaz de harmonizar esses

conflitos; e que os objectivos sejam concebidos tendo em conta (1) as capacidades dos agentes que irão implementar essa política em cada sector, (2) as dinâmicas sectoriais a nível regional, o que vai permitir identificar o potencial de ligações que existem e os agentes domésticos que tenham capacidades e vontade para dar seguimento a essas ligações.

APÊNDICE 1. A INTEGRAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL E OS SEUS DIFERENTES NÍVEIS ³⁰

O Conceito de Integração Económica

Os processos de integração económica são conjuntos de medidas de carácter económico e comercial que têm por objectivo promover a aproximação e, eventualmente, a união entre as economias de dois ou mais países. Essas medidas concentram-se, em um primeiro momento, na diminuição ou mesmo eliminação de Barreiras Tarifárias e Não Tarifárias que constroem o comércio de bens entre esses países. Uma etapa mais adiantada de integração exigirá esforço adicional, podendo envolver a definição de uma Tarifa Externa Comum, ou seja, uma tarifa a ser aplicada por todos os sócios ao comércio de bens com terceiros mercados. Associado a esse exercício, impõe-se o estabelecimento de um Regime de Origem, mecanismo pelo qual se determina se um produto é originário da região (fazendo jus às vantagens comerciais próprias a um esquema de integração) ou não.

Avançando ainda mais, chegamos a arranjos adiantados de integração que admitem a liberalização do comércio de serviços e a livre circulação dos factores de produção (capital e trabalho), e exigem a Coordenação de Políticas Macro-económicas e até mesmo a coordenação de políticas fiscais e cambiais. Em grau extremo, a integração económica pode levar, inclusive, à adopção de uma moeda única.

Como quer que se desenhem, os modelos de integração baseiam-se, fundamentalmente, na vontade dos Estados de obter, através de sua adopção, vantagens económicas que se definirão, entre outros aspectos, em termos de: (1) aumento geral da produção, através de um melhor aproveitamento de economias de escala; (2) aumento da produtividade, através da exploração de vantagens comparativas entre sócios de um mesmo bloco económico, e; (3) estímulo à eficiência, através do aumento da concorrência interna.

³⁰ Vide Lima 1999; Basso 1998; Ferreira (ed.) 1983; Lopes 1964; www.mercosul.com;

As Etapas da Integração Económica Regional

De acordo com a teoria do comércio internacional, consideram-se quatro as situações clássicas de integração económica: Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e União Económica e Monetária.

A Zona de Comércio Livre

A primeira etapa (ou modelo) de integração é a Zona de Livre Comércio (ZCL), que consiste na eliminação de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre o comércio dos países do grupo. Segundo as normas estabelecidas pelo General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, acordo sobre comércio internacional que vem sendo negociado em rodadas sucessivas desde 1947, e que deu origem à Organização Mundial de Comércio, um acordo é considerado Zona de Livre Comércio quando abarca ao menos 80% dos bens comercializados entre os membros do grupo.

Como a ZCL pressupõe a isenção de tarifas aos bens comercializados entre os sócios, torna-se imperativo determinar até que ponto determinado produto é originário de um país membro da ZCL ou foi importado de um terceiro mercado e está sendo reexportado para dentro da Zona. A determinação da "origem" de um produto dá-se através das Regras de Origem, mecanismo indispensável em qualquer acordo de livre comércio.

A União Aduaneira

União Aduaneira (UA) corresponde a uma etapa ou modelo de integração económica no qual os países membros de uma Zona de Livre Comércio adoptam uma mesma tarifa às importações provenientes de mercados externos. À essa tarifa dá-se o nome de Tarifa Externa Comum (TEC). A aplicação da TEC redundará na criação de um território aduaneiro comum entre os sócios de uma UA, situação que torna necessário o estabelecimento de disciplinas comuns em matéria alfandegária e, em última análise, a adoção de políticas comerciais comuns.

O Mercado Comum

Um terceiro modelo ou etapa de integração é o chamado Mercado Comum. A maior diferença entre o Mercado Comum e a União Aduaneira é que esta última regula apenas a livre circulação de mercadorias, enquanto o Mercado Comum prevê também a livre circulação dos demais factores produtivos. A expressão "factores produtivos" compreende dois grandes elementos: capital e trabalho. Da liberalização desses factores decorre, por um lado, a livre circulação de pessoas (trabalhadores ou empresas) e, por outro, a livre circulação de capitais (investimentos, remessas de lucro, etc.).

Do ponto de vista dos trabalhadores, a livre circulação implica a abolição de todas as barreiras fundadas na nacionalidade, mas também a instituição de uma verdadeira condição de igualdade de direitos em relação aos nacionais de um país. No que se refere ao capital, a condição de Mercado Comum supõe a adopção de critérios regionais que evitem restrições nos movimentos de capital em função de critérios de nacionalidade. Em tais situações, o capital de empresas oriundas de outros países do Mercado Comum não poderá ser tratado como "estrangeiro" no momento de sua entrada (investimento) ou saída (remessa de lucros ou dividendos).

Além disso, o Mercado Comum pressupõe a coordenação de políticas macro-económicas e setoriais (definição de metas comuns em matéria de juros, fiscal, cambial, por exemplo);

A União Económica e Monetária

A União Económica e Monetária (UEM) constitui a etapa ou modelo mais avançado e complexo de um processo de integração. Ela está associada, em primeiro lugar, à existência de uma moeda única e uma política comum em matéria monetária conduzida por um Banco Central comunitário. A grande diferença em relação ao Mercado Comum está, além da moeda única, na existência de uma política macroeconomia, não mais "coordenada", mas "comum".

O único exemplo de uma União Económica e Monetária é a União Europeia. Em Janeiro de 1999 foi lançado o Euro, moeda única reconhecida por 11 dos 15 países membros da UE. A moeda será usada apenas em transações bancárias até 2002, ano em que passará a circular nos países que a adoptarem, substituindo as moedas locais para fins de transações correntes, como compras e pagamentos. Foi criado, igualmente, um Banco Central Europeu, que está sediado na Alemanha.

APÊNDICE 2. DINÂMICAS DO MERCADO MUNDIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

A análise do processo de integração de um país não pode ser feita em isolamento nem da economia regional, e nem da economia mundial, pois os países queiram ou não, as transformações que ocorrem nestes ambientes mais vastos (sejam transformações económicas, culturais, políticas, ideológicas) têm sérias implicações para a economia doméstica. Um dos objectivos da integração é fortalecer a capacidade dos países para penetrarem no mercado mundial e tirarem maiores ganhos do aumento dos fluxos do comércio internacional. Actualmente, algumas oportunidades estão se abrindo para as economias menos desenvolvidas, em especiais as economias da África. Dois exemplos dessas oportunidades são (1) a abertura do mercado dos Estados Unidos da América para as exportações dos países africanos no âmbito do AGOA³¹, e (2) a possibilidade do países ACP terem um acesso privilegiado ao mercado da União Europeia, no âmbito dos acordos de parceria económica (APEs).

O AGOA³²

O AGOA – Lei do Crescimento e Oportunidades para a África - é uma iniciativa unilateral do governo dos Estados Unidos da América, cujo objectivo é oferecer aos produtos dos países de africanos, maiores oportunidades de penetração no mercado norte-americano. O AGOA constitui um conjunto de mecanismos concessionais de comércio que se baseiam no sistema geral de preferências (SGP), mas contém um vasto e rigoroso leque de condicionalismos, dentre eles se destacam: (1) a elegibilidade do produto ao Sistema Geral de Preferências, (2) a adopção de um sistema de economia de mercado, (3) sistema político multipartidário, (4) eliminação das barreiras ao comércio e ao investimento norte-americano, (5) sistema de protecção dos direitos de propriedade e (6) protecção dos direitos do trabalhador. Os produtos assim elegíveis beneficiam de uma quota para acesso ao mercado dos EUA livres de direitos aduaneiros.

³¹ AGOA – African Growth Opportunity Act.

³² Veja a página da internet: www.agoa.com ; Coughlin 2001; UNCTAD 2000.

O AGOA tem a particularidade de incluir sectores importantes para os países em desenvolvimento, como são os artigos têxteis e confecções, calçado e artigos de couro, que não eram abrangidos pelo SGP. Este sistema de preferências abre assim as portas às economias africanas, de um mercado extremamente importante, cujo acesso era bastante difícil em outros tempos. AGOA é uma oportunidade para os países da África desenvolverem as suas capacidades produtivas e, porque este mecanismo preferencial não vai durar para sempre, o desenvolvimento dessas capacidades mostra-se urgente. Quando terminar o programa, os países africano deixarão de ter acesso preferencial àquele mercado, e passarão a concorrer em pé de igualdade no mercado norte-americano com as exportações de outros países que têm melhores índices de produtividade, usam tecnologias modernas nas suas linhas de produção, e possuem industrias em que os trabalhadores têm habilidades técnicas bastante. São os casos de algumas economias asiáticas como a China. Este é um caso em que as dinâmicas do mercado internacional podem motivar os países a fortalecer as suas relações de cooperação a nível da região em que se localizam.

Acordos de Parceria Económica

Os Acordos de Parceria Económica (APEs) surgem como uma alternativa para dar continuidade às relações entre os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) e a União Europeia (UE). Estes acordos visam, na essência, a criação de áreas de comércio livre entre a União Europeia e os ACP. Estes já beneficiam de acesso preferencial ao mercado europeu no âmbito da convenção de Lomé, que expirou em 2000. Em seu lugar foram assinados os acordos de Cotonou, que vai reger os futuros APEs. A principal diferença entre Lomé e Cotonou, é que no âmbito deste último, os APEs a serem assinados serão em regime de reciprocidade, ou seja, não só os ACP continuam tendo livre acesso preferencial ao mercado da UE, como também terão que abrir gradualmente as suas portas para entrada livre dos produtos da união, numa base preferencial. Os países da UE argumentam que esta medida fará baixar os preços dos produtos nos países ACP, beneficiando assim os consumidores e importadores. Por seu turno, os ACP embora reconheçam que o acesso preferencial ao mercado europeu sem reciprocidade não pode

durar eternamente, mostram o receio de que essa reciprocidade possa vir a provocar nos seus países o encerramento de algumas indústrias, aumento do desemprego e uma queda nas receitas das importações.

Um aspecto importante, é que a UE está interessada em negociar APEs apenas com grupos regionais, e não com países individualmente. Assim, um dos problemas que se levantam neste processo, por exemplo a nível da África, é a definição dos grupos que irão constituir a contraparte da UE nos APEs. Este problema surge porque, a maior parte dos países, em particular os da África Austral, são membros de várias organizações, e deparam-se com uma espécie de *trade-off* no que concerne à escolha do grupo pelo qual irão negociar os APEs. O problema torna-se maior ainda para o caso de países como Moçambique, que fazem parte de apenas um grupo de integração económica, neste caso concreto, a SADC. Moçambique é o único país da SADC que não é membro de nenhum outro grupo. A maior parte dos países da SADC está interessada em assinar acordos de parceria económica por um grupo mais largo (que inclua por exemplo quase todos os países da COMESA). Se isto vier a acontecer, ou seja, a SADC não se tornar numa das contrapartes da UE nas negociações dos APEs, Moçambique ficará praticamente impossibilitado de negociar um APE com a União Europeia.

8 Bibliografia

- (1) Agostin, M.R.; and Mayer, R. 2000. Foreign Investment in Developing Countries: does it crowd out domestic investment? Discussion Paper. UNCTAD Secretariat. Geneva.
- (2) Andrea E. Goldstein. Regional Integration, FDI and Competitiveness: the case of SADC. OECD – Paris, France.
- (3) Basso, Maristela. 1998. Integração Económica e Institucionalização: as experiências do Mercosul e da União Europeia. Univ. de São Paulo. S.P.
- (4) Bello, U.B. 2002. Reflexões sobre a Integração Económica de Países. São Paulo.
- (5) Braga, Lopes R. 1998. Expanding Development Countries' Exports in a Global Economy – the need to emulate the strategies used by Transnational Corporations for international business development. Discussion Paper. UNCTAD Secretariat. Geneva.
- (6) Carolyn Jenkins and Lynne Thomas. 2002. FDI in Southern Africa: determinants, characteristics and implications for economic growth and poverty alleviation. Oxford and London.
- (7) Castel-Branco, C.N. 2003. Indústria e Industrialização em Moçambique: análise da situação actual e linhas estratégicas de desenvolvimento. *Paper* preparado para a Agenda 2025. Maputo.
- (8) Castel-Branco, C.N. 2002a. An Investigation into the Political Economy of Industrial Policy: the case of Mozambique. Unpublished PhD Thesis. University of London (School of Oriental and African Studies, SOAS): London.

-
-
- (9) Castel-Branco, C.N. 2002b. Economic Linkages Between South Africa and Mozambique. A Study for the department for International Development of the British Government – South African Office. Maputo.
- (10) Castel-Branco, C.N. 2001. South African Foreign Direct Investment and the Mozambican Economy. Notes for a presentation for the Cambridge University Southern Africa Society. Cambridge.
- (11) Cernat, Lucian. 2001. Assessing Regional Arrangements: are South-South RTAs more trade diverting? UNCTAD. Geneva.
- (12) Coughlin, P. e Langa, J. 1994. Claro e Directo – como escrever um ensaio. Univ. Eduardo Mondlane. Maputo.
- (13) Coughlin, Peter. 2001. SADC Study of the Textile and Garment Industries: Mozambique. Study commissioned by the Southern African Development Community.
- (14) Coughlin, Peter; Musa Rubin; and L. Amedée Darga. 2001. The SADC Textile and Garment Industries: Constraints and Opportunities – myopia or global vision? . Study commissioned by the Southern African Development Community.
- (15) Ferreira, E. S. (ed.). 1983. Integração Económica: Teoria, CEE, A Adesão de Portugal. Edições 70. Lisboa.
- (16) Fine, B. and Rustomjee, Z. 1996. The Political Economy of South Africa: from minerals-energy complex to industrialization. Westview Press: London.
- (17) Goldstein, A. 2002. Regional Integration i Africa: overview. Forum Internacional sobre Perspectivas Africanas. OECD.

-
-
- (18) Gore, Charles. 1996. Methodological Nationalism and the Misunderstanding of East Asian Industrialization. Discussion Paper. UNCTAD Secretariat. Geneva.
- (19) Gore, Charles. 1994. Development Strategy in East Asian Newly Industrializing Economies: the experience of post-war Japan, 1953-1973. Discussion Paper. UNCTAD Secretariat. Geneva.
- (20) Government of Mozambique. 2000. Trade Policy Review. R
- (21) Greenaway, D.; Morgan, W.; and Wrigth, P. 1998. Trade Reform, Adjustment and Growth: what does the evidence tell us? *The Economica Journal*. Oxford.
- (22) Harlov, J. 1997. regional Cooperation and Integration within Industry and Trade in Southern Africa. Ashgate: Aldershot.
- (23) Hazlewood, A. 1975. Economic Integration: The East African Experience. *Studies in the Economics of Africa*. Institute of Economics and Statistics. Oxford.
- (24) Imani Development. 2001. SADC Industrial Development Policy and Strategies – Final Report. A study prepared for SITC.
- (25) Jomo K.S., G. Felker and R. Rasiah (eds.) 1999. Industrial Technology Development in Malaysia – industry and firm studies. Routledge: London and New York.
- (26) Lall, S. 1996. The Investment Development Path: some conclusions; in Dunning and Nurrula (eds.) 1996. *Foreign Direct Investment and Governments – catalysts for economic restructuring*. Routledge: London and New York.
- (27) Lawrence, R. 1995. Trade Liberalization Issues in Industrial Countries. Paper presented at the seminar on Trade Policy Issues. IMF: Washington, DC.
- (28) Lima, M.C. 1999. Processos de Integração Económica. in revista *Política e Trabalho*.

-
-
- (29) Lopes, J.S. 1964. Introdução à Teoria da Integração Económica. Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarinha. Lisboa.
- (30) Monisha Jhama. 2000. Restructuring of the Mauritian Clothing Industry in the Light of New Trade Agreements. School of Economics – University of Cape Town. Cape Town.
- (31) Moraes, A.L. 1999. A Formação de Blocos Regionais e o Sistema Multilateral de Comércio. In Revista de Política Agrícola. SP.
- (32) Muendane, C. 2003. Sustentabilidade da Agricultura em Moçambique no contexto da Regionalização: caso dos cereais. Notas para uma apresentação. Maputo.
- (33) Natham Associates. 2002. A Priorização do Comércio Exterior – uma estratégia de redução da pobreza em Moçambique. Projecto de Fortalecimento da Capacidade de Comércio/USAID. Maputo.
- (34) ODI. April 2002. Foreign Direct Investment: who gains? Briefing paper. London.
- (35) Paul Kalenga. 2000. Regional Trade Integration in Southern Africa: Critical Policy Issues. DPRU Working Papers. University of Cape Town. Cape Town.
- (36) Rashad Cassim. 2001. The Determinants of Intra-Regional Trade in Southern Africa with Specific Reference to South African and the Rest of the Region. DPRU Working Papers. Univ. of Cape Town. Cape Town.
- (37) Rasiah, R. 1995. Foreign Capital and Industrialization in Malaysia. MacMillan and St Martin's Press: London and New York.
- (38) Rêgo, Elba C. L. 1997. Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio. São Paulo.

-
-
- (39) Reigado, F.M. 1980. Modelos de Crescimento e Técnicas de Planeamento Económico. Editorial Presença. Lisboa.
- (40) Rodrik, Dani. 1992. The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries. Journal of Economics Perspectives. Univ. of Cambridge.
- (41) UNCTAD. 2001. The Impact of FDI Policies on Industrialization, Local Entrepreneurship and the Development of Supply Capacity – Policy Issues to Consider. UNCTAD Secretariat. Geneva.
- (42) UNCTAD. 2000. Regional Cooperation in a Changing Global Environment: success and failure of East Asia. Paper prepared by Ippei Yamazawa, Hitotsubashi University and Institute of Developing Economies/JETRO. Tokyo.
- (43) Weiss, J. 1988. Industry in Developing Countries – Theory, Policy and evidence. Routledge: London and New York.
- (44) Weiss, J. 1985. Manufacturing as an Engine of Growth – Revisited. Industry and Development 3, pp 39-62.
- (45) www.mbendi.co.za
- (46) www.mercosul.com
- (47) www.wto.org
- (48) www.unctad.org

