

## Final report

# Estudo de base para a elaboração de políticas e estratégias de desenvolvimento da indústria de construção e materiais de construção em Moçambique

Novella Maugeri  
Vasco Nhabinde  
Rogerio Quintella

Dezembro 2015

When citing this paper, please  
use the title and the following  
reference number:  
C-36112-MOZ-1



DIRECTED BY



FUNDED BY



Dezembro

| 2015

Estudo de Base para a Elaboração de  
Políticas e Estratégias de  
Desenvolvimento da Indústria de  
Construção e Materiais de  
Construção em Moçambique

**Maugeri N.\*, Nhabinde V. \*\*, Quintella R. \*\*\***

## **Nota Introdutória**

Este documento foi redigido pela equipa de investigação do IGC Moçambique sob a supervisão do Director Nacional Cláudio Frischtak, a pedido – e em estreita colaboração com – a Direcção Nacional de Materiais de Construção e a Direcção Nacional de Edifícios do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos do Governo de Moçambique (MOPHRH), cujo apoio e dedicação agradecemos.

Esta versão do documento foi actualizada no mês de Novembro de 2015, tendo em conta os comentários recebidos durante três mesas redondas nas quais o documento foi discutido com os actores relevantes nas cidades de Nampula (31 de Agosto 2015), Beira (2 de Setembro 2015), Xai-Xai (4 de Setembro 2015) e Maputo (27 de Outubro).

## Índice

Prefácio .....	1
Índice.....	3
Lista de Figuras.....	4
Lista de Acrónimos.....	5
1. Introdução e Sumário dos Objectivos de Política e Estratégias de Implementação .....	6
2. A Indústria da Construção Moçambicana .....	16
2.1 A Indústria de Construção numa Perspectiva Histórica.....	16
2.2 Dinâmicas Recentes da Indústria de Construção.....	18
2.3 A Estruturas dos Sectores de Construção e Materiais de Construção.....	22
3. Obstáculos ao Desenvolvimento da Indústria da Construção .....	28
3.1 Quadro Teórico .....	29
3.2 Evidência dos Inquéritos do INE.....	31
3.3 Evidência dos inquéritos às Empresas .....	32
3.3.1. Barreiras à Entrada e Expansão das Empresas de Construção.....	33
3.3.2 Barreiras Institucionais e Políticas .....	34
3.3.3. Barreiras relacionadas com Capital Humano e Tecnologia .....	42
3.3.4. Outras Barreiras Económicas.....	47
4. Políticas e Estratégias para a Indústria de Construção .....	51
4.1 Contexto.....	51
4.2 Visão.....	52
4.3 Pilares e Objectivos Gerais .....	52
4.2 Objectivos das Políticas, Estratégias e Acções .....	55
Referências.....	70
Apêndice .....	75
Glossário dos termos técnicos.....	85

## Lista de Figuras

Figura 1: O Sector da Construção a Nível Mundial: Uma Visão Geral .....	8
Figura 2: Composição do Valor Acrescentado Bruto de Moçambique em 2013 em termos reais.....	9
Figura 3: Tendências Macroeconómicas do Sector de Construção em Moçambique.....	19
Figura 4: Indicadores do Nível de Confiança no Ambiente de Negócios em Moçambique.....	20
Figura 5: Crédito Alocado aos Diferentes Sectores da Economia em 2014.....	21
Figura 6: Importações de Materiais de Construção.....	22
Figura 7: (a) Requisito de Capital Mínimo por Valor do Contracto da Obra Pública (b) Requisitos Mínimos em Termos de Pessoal Técnico por Classes de Alvará.....	23
Figura 8: Empresas de Construção Moçambicanas – Distribuição por Classes .....	24
Figura 9: Distribuição de Empresas da Indústria de Construção por Província, Classes 1-3 .....	25
Figura 10: A Indústria de Materiais de Construção - Principais Categorias de Produtos .....	26
Figura 11: As Empresas de Materiais de Construção – Distribuição Por Tamanho .....	27
Figura 12: Empresas de Materiais de Construção – Distribuição Geográfica.....	27
Figura 13: Limitações Principais Enfrentadas pelas Empresas na Indústria da Construção .....	32
Figura 14: Qualidade da Gestão no Sector Manufactureiro, por Países.....	47
Figura 15: Razões Principais para não utilizar Matérias-Primas Nacionais.....	50
Figura 16: A cadeia de valor da Indústria de Construção .....	76

## Lista de Acrónimos

CPI	Centro para a Promoção de Investimentos
BC	Banco Central
CPCC	Conselho para a Promoção da Construção Civil
FFH	Fundo de Fomento da Habitação
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
LEM	Laboratório de Engenharia de Moçambique
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MIREME	Ministério da Energia e Recursos Minerais
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MINT	Ministério do Interior
MITESS	Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MOPHRH	Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
MCTESTP	Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional
DNPE	Direcção Nacional do Património do Estado
INEFP	Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional
INNOQ	Instituto Nacional de Normalização e Qualidade
INE	Instituto Nacional de Estatística
NMU	Nhabinde, Marrengula e Ubisse

## 1. Introdução: Objectivos de Política e Estratégias de Implementação

Historicamente, a indústria da construção tem tido um papel importante no processo de desenvolvimento económico de diferentes países. Nas fases iniciais de crescimento, a procura por infra-estruturas públicas e de habitação é geralmente desajustada à oferta existente. À medida que o rendimento médio da população cresce, a procura continua a ser superior à oferta e só numa fase posterior – quando a transição para uma economia de rendimento médio se finaliza, as taxas de fertilidade baixam e o processo de envelhecimento da população se inicia – é que a procura começa a abrandar.

Moçambique não é uma excepção a este padrão. É um país jovem e dotado de uma grande riqueza em recursos naturais, onde ainda não há sinais da transição demográfica. A exploração destes recursos naturais permitirá maiores investimentos – públicos e privados – em infra-estruturas e habitação à medida que o rendimento nacional e a credibilidade junto aos credores aumentarem. De facto, a indústria de construção tem estado a passar por um boom em anos recentes – incluindo a construção de prédios de habitação, hotéis e instalações relacionadas, escritórios e espaços comerciais assim como caminhos-de-ferro, portos, auto-estradas, condutas de água e instalações para tratamento de águas.

Na indústria da construção desde meados do século passado, os métodos artesanais caracterizados por baixa produtividade do trabalho, altos níveis de desperdício material e uma incapacidade para cumprir com os prazos dos projectos foram sendo progressivamente deixados para trás. Estas práticas foram sendo substituídas por métodos de construção modernos, maquinaria pesada e outros instrumentos capazes de aumentar a produtividade do trabalho, assim como novos materiais e sistemas de construtivos. Estas mudanças exigiram uma mão-de-obra mais qualificada e melhores práticas de gestão.

A indústria da construção é parte de uma importante cadeia de valor. Em primeiro lugar, esta indústria está na origem de um grande potencial de procura para uma multiplicidade de segmentos industriais que compõem o sector dos materiais de construção – que se estende das matérias-primas (pedra britada, areia, madeira), aos factores de produção intermédios (cimento, tijolos, ferro), aos componentes de construção (materiais e equipamento eléctrico e hidráulico, armações) e aos materiais de acabamentos (vidro, tintas e vernizes), etc. Para além disso, paralelamente a esta indústria, desenvolvem-se, ao longo do tempo, clusters económicos importantes tais como serviços financeiros, de seguros e de corretagem e actividades de manutenção e reparação. Nesse aspecto,

cabe destacar a enorme importância da existência e da eficácia de um sistema financeiro que seja capaz de dar resposta não apenas às necessidades do usuário final dos processos construtivos (os compradores dos imóveis) como, também, das próprias empresas nacionais de construção.

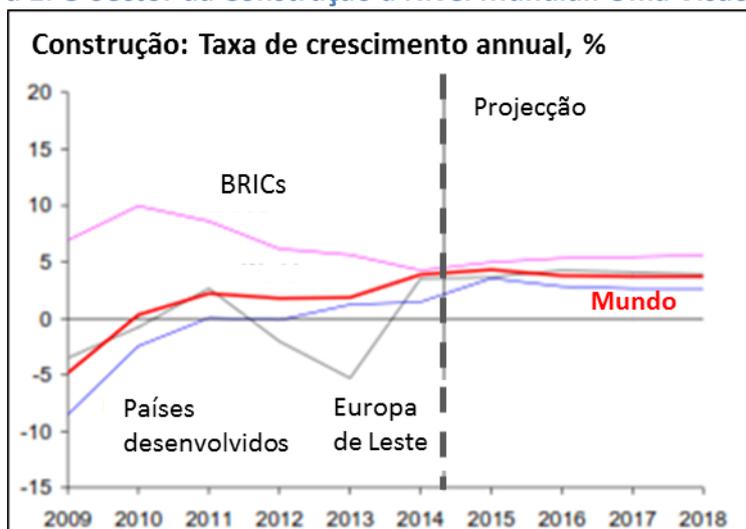
Finalmente, a indústria de construção é crítica para o bem-estar de partes significativas da população. Historicamente, este sector tem sido uma importante fonte de postos de trabalho principalmente em países em desenvolvimento, mesmo quando são utilizados métodos de construção mais produtivos e mais modernos. Para além disso, é uma indústria fundamental para a capacitação de trabalhadores com competências adquiridas no local de trabalho, em particular no caso de trabalhadores previamente ligados à agricultura e ao comércio informal. Acima de tudo, o segmento de habitação da indústria de construção é essencial para o fornecimento de casas dignas e acessíveis à população o que tem implicações profundas na saúde, segurança e bem-estar dos agregados familiares.

Quão importante é a indústria a nível global? Em 2013, a construção representou uma percentagem significativa - aproximadamente 5% - do valor acrescentado bruto da economia mundial<sup>1</sup>. Para além disso, as economias emergentes apresentam um ritmo de crescimento do produto deste sector muito mais acelerado que a média global (figura 1). Este fenómeno está em concordância com um facto estilizado na literatura – nomeadamente a curva de Bon (Bon, 1992): como já se referiu, nas fases iniciais de desenvolvimento económico a percentagem do PIB correspondente à construção aumenta enquanto decresce em países industriais avançados. O factor que explica esta relação é que o crescimento económico sustentado requer e é acompanhado por um forte investimento em infra-estruturas físicas, cuja intensidade se reduz ao longo do tempo com a expansão dos demais sectores não agrícolas, o que torna esta relação empírica numa curva em U invertida.

---

<sup>1</sup> Oxford Economics (2014).

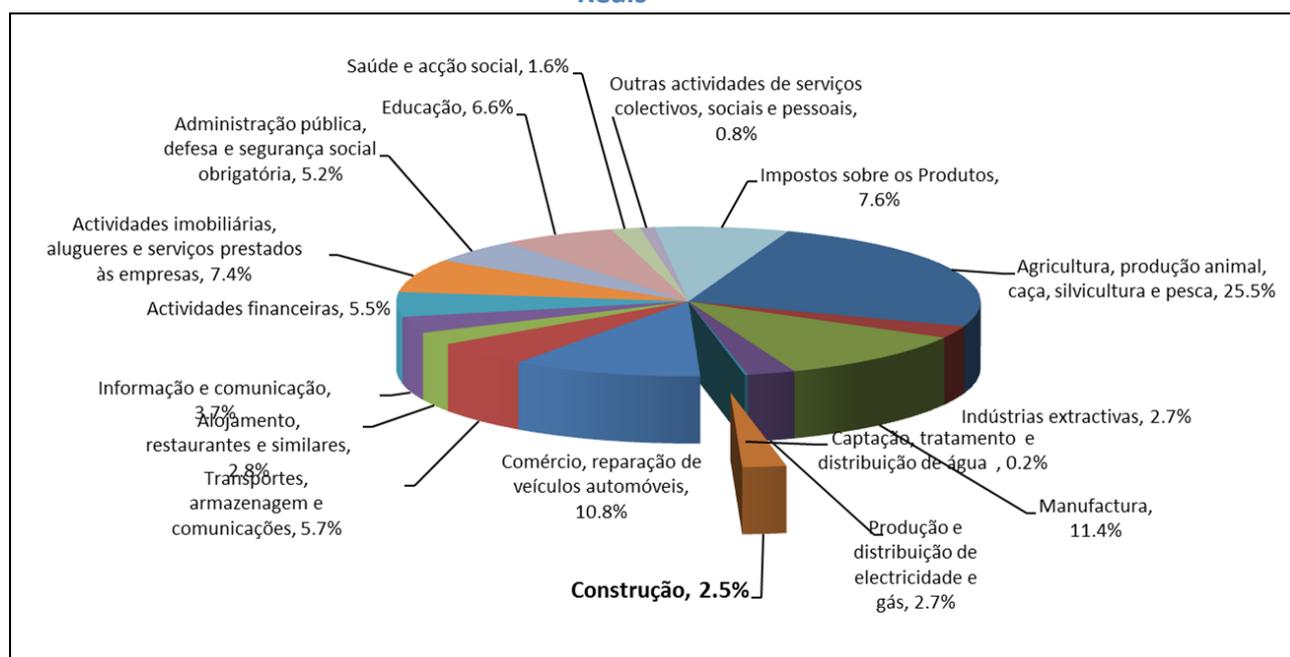
Figura 1: O Sector da Construção a Nível Mundial: Uma Visão Geral



Fonte: Oxford Economics (2014)

Onde é que Moçambique se situa na curva de Bon? Desde o final dos anos 1990, na sequência do início do programa de estabilização económica em 1987, o sector da construção tem-se vindo a expandir, representando uma fonte de emprego importante, especialmente nas principais cidades. Ainda assim, a percentagem que o sector representa no valor acrescentado bruto continua a ser relativamente pequena – 2,5% como demonstra a figura 2 (contra uma média mundial de 5%). A agricultura, o comércio e a indústria manufactureira correspondem aos maiores contribuidores para o valor acrescentado total, representando 47,7% no total.

**Figura 2: Composição do Valor Acrescentado Bruto de Moçambique em 2013 em Termos Reais**



Fonte: INE<sup>2</sup> (2013)

Moçambique situa-se, assim, muito provavelmente no início da curva de Bon, o que abre a porta a um crescimento potencial elevado do sector no futuro próximo. Contudo, qual é a probabilidade de que o país se mova ao longo desta curva nos próximos anos? E quais serão as políticas e estratégias necessárias para que a indústria maximize a sua contribuição para o desenvolvimento económico a médio/longo prazo e para um padrão de crescimento económico sustentável?

Para Moçambique, o sector da construção representa uma oportunidade económica importante. Juntamente com a indústria de recursos naturais – exploração mineira, gás natural, energia e negócio agrícola – tem o potencial para se tornar numa alavanca de crescimento económico durante a próxima década. Os principais desafios para a política do sector serão o desenvolvimento de uma indústria competitiva; a internalização da cadeia de valor; a capacitação de todos os agentes chave – trabalhadores, gestores, fornecedores, e a promoção da entrada de novas empresas e de empreendedores locais.

<sup>2</sup> <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais>

O objectivo deste documento é propor uma política e um conjunto de estratégias que têm por **Missão agregar competitividade sistémica à indústria de construção de Moçambique, e ultrapassar as barreiras que presentemente impedem o seu desenvolvimento.**

Este documento enumera uma série de iniciativas e medidas necessárias para que se ultrapassem estes obstáculos e conclui que estas mudanças poderão efectivamente transformar a indústria num dos principais motores do crescimento económico de Moçambique nos próximos anos<sup>3</sup>.

A **visão** da Política para o Desenvolvimento da Indústria de Construção e Materiais de Construção é a de ***um sector de construção dinâmico com fortes ligações com agentes económicos locais, facilitando o acesso a habitações dignas para a população Moçambicana e ao mesmo tempo criando emprego e oportunidades de negócio para empreiteiros e fornecedores locais de materiais de construção, servindo como um catalisador da transformação e industrialização da economia Moçambicana.***

Esta definição de futuro é consistente com e está articulada à visão de industrialização formulada na Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Moçambique.

O resto do documento está organizado da seguinte forma: Depois de resumir brevemente a história da indústria de construção em Moçambique e as suas dinâmicas recentes, o capítulo 2 apresenta uma visão global dos principais aspectos estruturais do sector da construção e de materiais de construção em Moçambique. Estes dois capítulos dão o contexto para que no capítulo 3 se identifiquem as principais barreiras ao desenvolvimento da indústria de construção e à competição efectiva de empresas moçambicanas com as empresas internacionais presentes no mercado local. Este capítulo é baseado em dados recolhidos em 2012 e 2014 assim como nos inquéritos industriais do INE.<sup>4</sup> Em coerência com o quadro teórico discutido no capítulo 3, os resultados indicam que a

---

<sup>3</sup> Dada a complexidade das questões tratadas e a escassez dos recursos financeiros do estado será muito importante para a efectiva implementação desta estratégia (1) priorizar as intervenções, levando em consideração as restrições orçamentais do governo e (2) trazer o sector privado para co-investir em áreas potencialmente rentáveis em que o sector público sofre limitações, ou cuja execução pode ser feita com mais eficiência e menores custos pelo sector privado, por exemplo utilizando instrumentos tais como as parcerias público-privadas (PPP) e (3) envolver activamente as organizações da sociedade civil na fase da execução da política.

<sup>4</sup> A nossa amostra consistiu em 70 empresas baseadas em Maputo e nas províncias da Beira e Nampula (a maioria do sector da construção). O inquérito também cobriu as maiores associações e agentes do sector de materiais de construção. Note-se que o sector de materiais de construção é caracterizado por altos níveis de informalidade. Mesmo quando as empresas estão registadas formalmente, usualmente as suas moradas não são mais que uma caixa de correio.

política e as barreiras institucionais aparentam ser os obstáculos mais relevantes para as empresas Moçambicanas, seguidos pelas restrições relacionadas com a procura, qualificação e tecnologia. Finalmente, o capítulo 4 propõe quatro pilares e nove objectivos gerais para a política da indústria de construção e estratégias de implementação correspondentes que permitam remover as barreiras existentes e promover a expansão dos sectores da construção e materiais de construção de forma competitiva, nomeadamente:

#### **Pilar A – Governação**

1. Melhorar a governação da Indústria de Construção por meio do fortalecimento do nível de coordenação e do fluxo de informação dentro do governo e entre o governo e o sector privado. Isto implicaria em primeiro lugar a criação de um **Fórum Interministerial da Indústria da Construção** com o objectivo principal de estabelecer uma plataforma de alto nível para a discussão da Política para a Indústria da Construção, Directivas Estratégicas chave e a implementação de Planos de Acção. Seguidamente, o Fórum Interministerial poderia ficar encarregue de estabelecer um **Conselho para a Promoção da Indústria da Construção** como possível embrião de um futuro Instituto (público-privado) para a Promoção da Indústria da Construção. Este Conselho realizaria reuniões mensais com associações e outros parceiros estratégicos tal como a Federação Moçambicana de Empreiteiros (FME), a Associação de Empresas Moçambicanas de Consultoria (AEMC), a Ordem dos Engenheiros (OE), a Associação Industrial de Moçambique (AIMO) e o pessoal técnico do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH), entre outros parceiros e ministérios. Este Conselho poderá também manter uma estreita colaboração com a Unidade de Coordenação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento.
2. Aumentar o nível de confiança dentro da indústria reduzindo os custos de procura e triagem por meio da promoção de uma maior cooperação horizontal e vertical nos sectores da construção e de materiais de construção. Na prática, isto implicaria a promoção de consórcios de empresas de construção, especialmente no caso de obras de maior dimensão/complexidade. Estes consórcios contribuiriam para a criação de um ambiente de maior confiança mútua, ao mesmo tempo que facilitariam a partilha de conhecimentos e a melhoria dos métodos e resultados.

3. Promover a transformação estrutural da indústria de construção – no que diz respeito a serviços e materiais – por meio do fortalecimento da presença formal de empresas Moçambicanas no mercado. O primeiro passo será reduzir o nível de informalidade da indústria, assegurando que as empresas locais que já operam no mercado – ainda que numa base informal – tenham a capacidade de participar directa ou indirectamente em processos formais. Para além disso, a informalidade do mercado é uma barreira efectiva ao crescimento de empresas locais e deve ser reduzida ao mínimo. Caso seja aprovado, o Conselho proposto no objectivo 1 poderia ficar encarregue de identificar passos concretos para eliminar a actividade informal da indústria da construção. O primeiro passo seria a criação de um Grupo de Trabalho para reformar o actual regime de tributação, e dos benefícios directos e indirectos. Este Grupo de Trabalho poderia também rever os procedimentos que regulamentam o registo de empresas e a contratação pública, dado que se relacionam directamente com a indústria de construção e de materiais de construção.

#### **Pilar B - Qualidade**

4. Aumentar a qualidade dos produtos e a produtividade da indústria a nível geral por meio da promoção de melhores práticas de gestão e de melhorias tecnológicas.<sup>5</sup> Uma das primeiras tarefas do futuro **Conselho para a Promoção da Indústria da Construção** poderia ser a condução de um estudo comparativo entre as experiências de vários países e a criação de um Programa Nacional para a Qualidade das Obras Públicas possivelmente por meio da introdução de um sistema de pontuação semelhante ao Brasileiro QUALIOP. Este sistema iria recompensar, de forma gradativa e crescente, a certificação e conformidade dos processos de construção com os padrões internacionais em todos os contractos públicos. Esta abordagem poderia ser também estendida aos materiais de construção.
5. Aumentar a qualificação da mão-de-obra da indústria da construção por meio do estabelecimento de um programa abrangente visando a formação técnica e a aquisição de competências com um enfoque nos quadros médios da força de trabalho. O

---

<sup>5</sup> Uma abordagem possível seria a disseminação de instrumentos e ferramentas que permitissem aos gestores avaliar/diagnosticar as suas práticas diárias, seguindo o exemplo do Modelo de Excelência de Gestão Brasileiro. Este modelo foi recentemente estendido à África do Sul (SAEX III).

**Conselho para a Promoção da Indústria da Construção** poderia tomar a liderança na estruturação, implementação e publicitação deste programa com o envolvimento activo dos sectores público e privado e, não menos importante, das instituições de ensino e formação. De notar que este objectivo está em concordância com um dos pilares de industrialização especificados pelo Ministério da Indústria em Moçambique. Esta estratégia preconiza investimentos na qualidade da mão-de-obra Moçambicana por meio de investimentos na educação técnica profissional, da associação do ensino superior a processos de certificação de competências, e da promoção de estágios de formação na função. Estes desenvolvimentos são igualmente relevantes para o caso da capacitação da mão-de-obra no sector da construção.

6. Elevar progressivamente as empresas Moçambicanas aos standards internacionais. Esta medida irá requerer uma abordagem multifacetada. Em primeiro lugar, o governo deve encorajar as empresas Moçambicanas a concorrerem e envolverem-se em obras públicas de complexidade crescente, começando com projectos mais simples (tais como a construção de estradas secundárias) mas maioritariamente por meio de contractos de manutenção plurianuais (tais como auto-estradas). Em segundo lugar, há que apostar na promoção de empreendimentos cooperativos entre empresas Moçambicanas com assistência técnica oferecida pelos empreiteiros principais de projectos complexos de grande dimensão atribuídos pelo governo.

#### **Pilar C – Sinergias Nacionais**

7. Desenhar um **Plano Nacional para a Utilização de Recursos Naturais na Produção de Materiais de Construção**: o plano deveria focar-se em primeiro lugar no Gás Natural dado o alto valor acrescentado dos materiais de construção cujo custo e qualidade seriam beneficiados por um fornecimento estável e económico de gás (em particular, cimento, cerâmicas, entre outros). Adicionalmente, o plano deverá avaliar a possibilidade de utilizar outros recursos naturais como o carvão mineral e a madeira na produção de materiais tradicionais visando assim a inclusão dos fornecedores locais numa cadeia de valor mais ampla. Em relação ao Gás natural, Moçambique terá que definir nos próximos 1-2 anos a melhor forma de utilizar as suas reservas, em particular a proporção que será alocada a consumo directo e indirecto. O gás natural tem muitas aplicações alternativas, tanto como combustível como factor de produção nos processos produtivos. Uma oferta elástica de gás poderia promover a entrada de empresas

nacionais e internacionais no sector de materiais de construção de uma forma competitiva. Desta forma, Moçambique poderia tornar-se o hub regional para certos materiais de construção. O Plano Nacional definiria a localização de dois ou três clusters de materiais de construção tomando em consideração a fonte das matérias-primas, a logística de transporte, o mercado e o ponto de acesso ao gás natural.

#### **Pilar D - Financiamento**

8. Fornecer habitação acessível à população, protegendo os segmentos urbanos e rurais mais vulneráveis do açambarcamento de terras<sup>6</sup>. Esta medida serviria dois propósitos, melhorar a qualidade de vida da população e criar aquele que poderá ser o maior mercado – e potencialmente o mais estável – para o sector de materiais de construção. De modo a atingir este objectivo, o governo deve elaborar um **Plano Nacional para a Habitação Social**, contemplando em primeiro lugar a introdução de processos de construção mais eficientes, e componentes e ferramentas relacionados direccionados para projectos de habitação de grande escala. Em segundo lugar, o plano deve assegurar que os processos de construção respeitam as diferentes traças regionais, urbanas e rurais, incluindo a utilização de arquitectura, métodos e matérias-primas locais. Finalmente, o plano deve estabelecer um conjunto de acções para apoiar o desenvolvimento da indústria de hipotecas com o envolvimento activo de bancos privados.
  
9. Aumentar o acesso ao crédito para as empresas das indústrias de construção e de materiais de construção. A experiência internacional evidencia a importância do desenvolvimento progressivo de um mercado obrigacionista (tal como obrigações de infra-estruturas) e do ‘leasing’ de equipamentos com um enfoque em empreiteiros de média dimensão. Mais especificamente, o Fórum Interministerial – assim que for criado – deve estabelecer um Grupo de Trabalho para os Instrumentos de Financiamento das Empresas de Construção encarregue de sugerir recomendações específicas até 2017.

---

<sup>6</sup> Este objectivo está alinhado com o objectivo estratégico *iii* do Plano Quinquenal aprovado pelo Governo da República de Moçambique em Abril 2015.

Estes pilares estão em concordância com os pilares de industrialização especificados pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento, centrados, entre outros, na qualificação da mão-de-obra e em investimentos em infraestruturas.

## **2. A Indústria de Construção Moçambicana**

Este capítulo apresenta uma visão global da história e dinâmica recente da indústria de construção em Moçambique, seguida por uma descrição das principais características dos sectores de construção e materiais de construção no país.

### **2.1 A Indústria de Construção numa Perspectiva Histórica**

A origem da indústria de construção em Moçambique pode ser datada da década de 1930, quando foram estabelecidas as primeiras pequenas empresas produtoras de cimento e tijolos no país. A estratégia económica Portuguesa dos anos 30 reservou um papel especial para as colónias Africanas, incluindo Moçambique, como uma reserva de mão-de-obra barata, um fornecedor de matérias-primas, um mercado para bens industriais, e uma importante base de investimento e emprego para os Portugueses. As autoridades Portuguesas adoptaram medidas deliberadas para o estabelecimento da primeira geração de empresas comerciais e industriais em Moçambique. Em 1975, Moçambique era a oitava potência industrial em África com uma base industrial relativamente diversificada (Tyler et al, 1999).

A independência de Moçambique em 1975 e a adopção de uma economia de planificação central levou a uma sistemática intervenção Estatal em assuntos económicos. Os incentivos para o investimento do sector privado foram suprimidos, causando um êxodo em grande escala de capital humano e físico, com consequências devastadoras a longo-prazo para as capacidades industriais do país. Nessa altura, o Governo reforçou a centralização, criou empresas estatais e fortaleceu os mecanismos de controlo de preços de modo a controlar a alocação de recursos escassos na economia. O Governo nacionalizou as indústrias do cimento, ferro e aço. Também criou empresas regionais estatais de construção civil sob a tutela do Ministério das Obras Públicas. Em 1977, o Governo anunciou a nacionalização do mercado imobiliário. Para resolver o problema da escassez de mão-de-obra qualificada, o Governo aumentou as despesas no sector da educação, e estabeleceu esquemas de estágios em parceria com a Rússia e Cuba.

Apesar das reformas económicas terem conseguido aumentar o produto nacional bruto e o nível de emprego até 1981, em 1983 tornou-se claro que as mudanças políticas implementadas eram insustentáveis, levando a dispendiosas distorções na alocação de recursos e especialmente à ruptura da produção na cadeia de valor da indústria de construção. Além disso, as reformas económicas não cumpriram o seu declarado objectivo de reverter os efeitos de longo prazo da proibição colonial no

desenvolvimento dos negócios domésticos, não tendo conseguido criar um sistema de aprendizagem e capacitação de trabalhadores e gestores orientados por competências.

A produção rural sofreu drasticamente durante este período, reduzindo o fornecimento de matérias-primas para a indústria de construção, bem como, a procura pela produção industrial. A produção de chá, caju, algodão e açúcar, as principais exportações do país na altura da independência, caíram drasticamente. O efeito combinado da redução da oferta de matérias-primas produzidas localmente, do acesso limitado a reservas internacionais associado ao declínio das exportações e da queda da procura por habitação e infra-estruturas, levou a indústria de construção à beira do colapso.

Em 1987, a indústria do cimento, apesar de pequena, estava a trabalhar a menos de 50% da sua capacidade. Os sectores da construção civil e pesada estavam estagnados, sobrevivendo de subsídios estatais e concursos públicos, apesar de ainda empregarem uma proporção significativa de mão-de-obra redundante. Além disso, a guerra, juntamente com desastres naturais, destruíram as poucas infra-estruturas que restavam e interromperam a estrutura rodoviária existente. A logística, experiência acumulada, e conhecimento de mercado da era colonial nos sectores de construção civil e pesada tinham, de facto, sofrido um segundo choque adverso, seguido do já mencionado êxodo massivo de mão-de-obra qualificada. Para além disto, a nacionalização do mercado imobiliário em 1977 bloqueou um canal potencial para o desenvolvimento das competências empresariais nacionais, assim como uma importante fonte de capital e crescimento económico.

Moçambique aderiu ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional em 1984. Seguiu-se a introdução de um Programa de Reabilitação Económica (SAPs) em 1987, e a criação de uma Constituição virada para o mercado, em 1990. Para a indústria de construção, a privatização e liberalização do Programa de Reabilitação Económica implicou não só mudanças em termos de posse de activos, mas também: (i) maior exposição à competição global; (ii) emergência de um mercado imobiliário competitivo; e (iii) novas oportunidades para parcerias com capital privado estrangeiro.

Apesar disso, ficou claro que competir num ambiente industrial global requeria um certo número de activos, instrumentos e competências que as empresas Moçambicanas não tiveram oportunidade de desenvolver. Apesar do forte dinamismo e de um grande potencial de procura interna, estas empresas depararam-se sempre com barreiras institucionais, tecnológicas e outras, que limitaram seriamente o seu crescimento (tal como o discutido no capítulo 3).

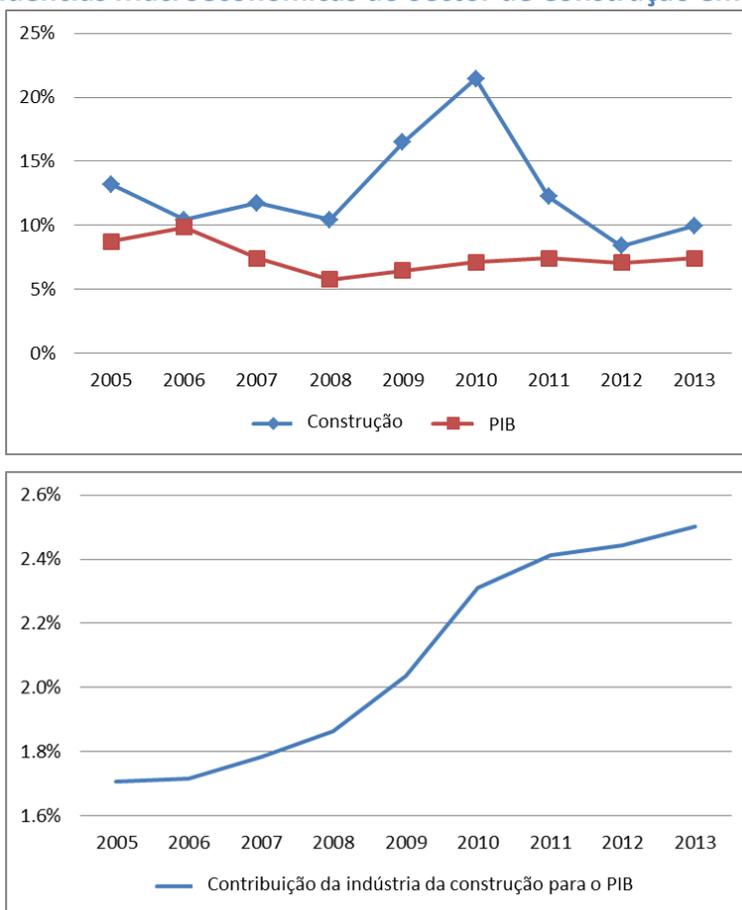
## 2.2 Dinâmicas Recentes da Indústria de Construção

Moçambique registou uma taxa média de crescimento de 7% na última década, com a indústria de construção a expandir a uma taxa ainda mais elevada (Figura 3 – Painel superior), levando a um aumento gradual da sua contribuição para o valor acrescentado bruto (Painel Inferior). Evidência empírica fornecida por Lowe (2003) mostra que a contribuição do sector da construção para o PIB em países em desenvolvimento varia entre 3 a 6%, e Moçambique situa-se exactamente na parte inferior, com uma participação estimada em 2.5%, em 2014. Espera-se que este valor cresça com investimentos em infraestruturas sociais e económicas nos polos de crescimento preconizados pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento, juntamente com uma resposta ao excesso de procura por habitação, escritórios e outros activos imobiliários<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Nos EUA, por exemplo, o sector de construção – incluindo infraestruturas de transporte e habitação – contribuiu com cerca de 3% para o PIB (380 biliões de USD), em 2010. Na China, a contribuição do sector da construção para o PIB aumentou de 3% em 1981 para 7% em 1999 (You-jie, L. and Paul Fox, 2001), enquanto a contribuição do sector da construção em relação ao PIB no Brasil foi estimada em 5,4% em 2013, de acordo com Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Em Singapura, um dos primeiros países a reconhecer a importância do sector, a construção foi responsável por 4,4% do valor nominal do valor acrescentado do país, em 2013. De acordo com Aized et al (2007), o desenvolvimento da indústria de construção em Singapura durante as últimas quatro décadas é um bom exemplo de uma abordagem política integrada e abrangente de longo-prazo. O Governo de Singapura reconheceu a importância do desenvolvimento contínuo do sector por meio de uma estratégia que considerava os condicionamentos relacionados com recursos humanos, materiais, tecnologia, desenvolvimento corporativo, melhoria dos procedimentos burocráticos, contractos, ambientes operacionais, cadeias de pagamento, associações comerciais e criação de instituições. Fê-lo baseado num organismo central que rege a Indústria de Construção – a Autoridade de Construção (CBA) criada em 1999. Especificamente, em Singapura, qualquer empresa de construção que pretenda realizar um projecto do sector público deve registar-se com a CBA, em Sistema de Registo de Empreiteiros (CRS). O critério de registo que é sujeito a revisões ocasionais inclui: historial; capital pago; número de trabalhadores; certificado de qualidade de sistemas de gestão de meio ambiente, saúde e segurança. O regime de licenciamento para os empreiteiros exige que as empresas sejam financeiramente sólidas, tenham bons registos de segurança, empreguem trabalhadores qualificados e experientes para gerir a empresa e supervisionar obras. Aized et al (2007) relatam que a instituição do sistema de registo pode ser considerada uma “boa prática” que resultou na simplificação de procedimentos de pré-qualificação, tornando-os mais eficientes.

**Figura 3: Tendências Macroeconómicas do Sector de Construção em Moçambique**



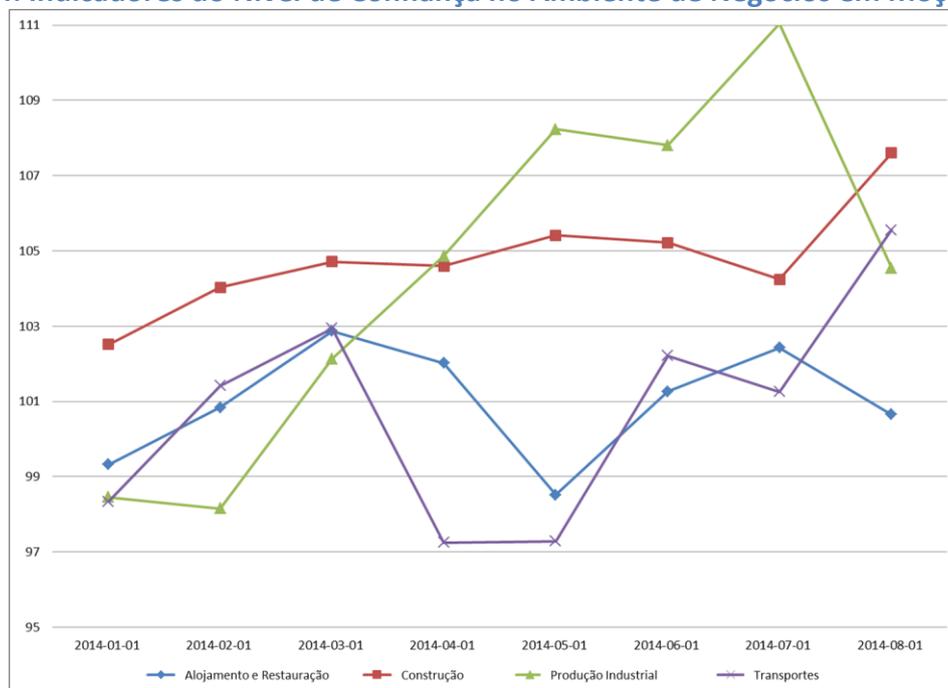
Fonte: INE

Desde o fim da guerra civil em 1992, Moçambique tem gasto biliões de dólares na construção e reparação de estradas, na ampliação de portos e na reabilitação de caminhos-de-ferro. A construção imobiliária comercial e residencial tem crescido em resposta à migração rural-urbana, em conjunto com a emergência de uma classe média urbana. Nos últimos cinco anos, Moçambique também registou um aumento da procura de trabalhos de construção pesados em caminhos-de-ferro, estradas, aeroportos, portos, barragens e instalações de produção em resposta aos grandes investimentos em carvão, e mais recentemente, em gás natural. Ao mesmo tempo, o défice de habitação do país está estimado em aproximadamente 2,5 milhões de unidades, uma fonte potencial para a procura reprimida por serviços e materiais de construção (Sutton, 2014).

A confiança no sector da construção tem-se fortalecido (Figura 4). De acordo com um inquérito mensal conduzido pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2014 os níveis de confiança no sector da construção (linha vermelha) têm sido altos e, em média, melhores que os níveis de confiança noutros sectores, tais como, indústria, alojamento, restauração e transportes. Sem contar

com a variação sazonal, torna-se claro que o boom actual e as perspectivas positivas estão a alimentar maiores níveis de confiança.

**Figura 4: Indicadores do Nível de Confiança no Ambiente de Negócios em Moçambique**

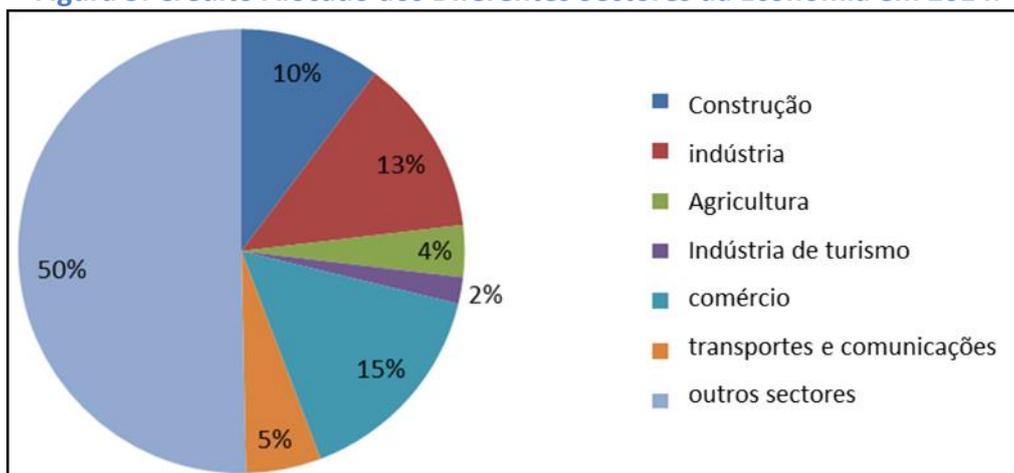


Fonte: INE

Em 2014, o sector de construção recebeu 10% do crédito total alocado à economia, comparado com o comércio (15%), agricultura (4%) e indústria (13%), tal como indica a figura 5. Possivelmente, isto não reflecte o problema de escassez de crédito para o sector da construção, visto que este percentual é quatro vezes maior que a sua contribuição de 2.5% para o PIB. Isto deve-se, provavelmente ao facto de a sua distribuição ser bastante enviesada contra as PME<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> De acordo com Fumo e Jabbour (2011), falta de financiamento é um dos maiores problemas para pequenas e médias empresas em Moçambique, e está relacionado principalmente com a dificuldade de acesso ao crédito e de cumprir com as garantias de crédito.

Figura 5: Crédito Alocado aos Diferentes Sectores da Economia em 2014.



Fonte: Banco de Moçambique

O peso dos fluxos de investimento para o sector da construção eram modestos em 2009, representando 1,9% do total (PIREP, 2010). O Investimento Directo Estrangeiro (IDE) nos últimos dez anos tem sido maioritariamente direccionado para actividades extractivas e para a indústria manufactureira (entre 2000-2012, a média foi de 53% e 21% do total de fluxos de IDE, respectivamente). A participação da indústria da construção tem sido historicamente na ordem de 1%, atingindo em 2005 um pico de 8% e voltando para a sua média de longo prazo no período seguinte<sup>9</sup>.

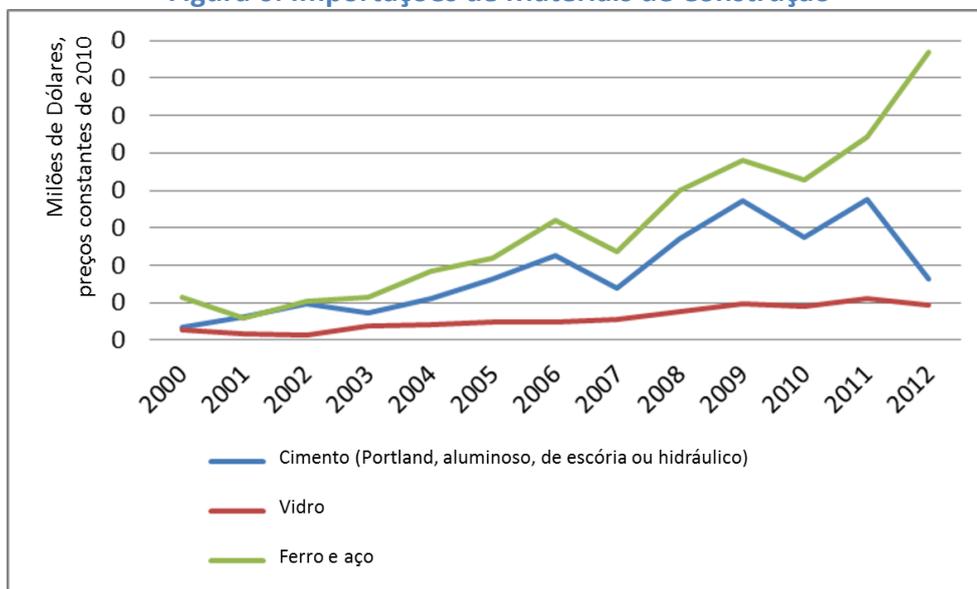
Finalmente, apesar do crescimento do sector de construção, o sector dos materiais de construção (cimento, ferro e vidro, entre outros) cresceu, em média, apenas 2% no período 2005-12 (Sutton, 2014). Uma característica distintiva desta indústria em Moçambique é a divisão nítida entre as empresas maiores, detidas maioritariamente por estrangeiros, e as pequenas e médias empresas domésticas. As primeiras desfrutam das vantagens que advêm das suas ligações com mercados e investidores estrangeiros. Por outro lado, as empresas do mercado interno, sofrem de uma série de fraquezas, incluindo a baixa credibilidade, falta de certificação, tecnologia e mão-de-obra qualificada, e acesso limitado ao crédito. Isto levou à incapacidade da indústria nacional para atender à crescente procura do sector de construção, levando os empreiteiros a cobrir a lacuna de fornecimento com importações (Figura 6). Curiosamente, entre 2011 e 2012, enquanto as

---

<sup>9</sup> Entre os estrangeiros que investem no sector da construção, os chineses têm um papel importante, sendo responsáveis por 4% do investimento médio estrangeiro nos últimos dez anos. Chichava e Alden (2012) estimam que do emprego total criado por investimentos chineses, 11% é do sector de construção.

importações de ferro e produtos à base de aço continuaram a crescer, as importações de cimento começaram a diminuir em resposta ao recente fortalecimento da produção interna<sup>10</sup>.

**Figura 6: Importações de Materiais de Construção**



Fonte: UN Comtrade

### 2.3 A Estruturas dos Sectores de Construção e Materiais de Construção

**O sector de Construção.** De acordo com os últimos dados do Ministério de Obras Públicas e Habitação (MOPHRH), há um total de 2,493 empresas formais no sector, divididas em sete categorias de acordo com o seu tamanho, e a sua capacidade técnica e financeira. Seguindo ACIS (2008), os empreiteiros são registados e licenciados para concorrer a contractos de obras públicas de diferentes categorias com base num requisito de capital mínimo. A figura 7 (a) mostra os requisitos de capital desde a Classe 1 (classe licenciada para trabalhar em contractos de valor não superior a

<sup>10</sup> A quantidade de cimento importado está em declínio, especialmente devido à (1) entrada de uma nova empresa em 2011, Cimento Nacional, com uma capacidade de produção de 250,000 toneladas por ano, e (2) à expansão de 400,000 toneladas de produção anual da Cimentos de Moçambique, a empresa líder de mercado desde a independência de Moçambique. Para além da Cimentos de Moçambique, há três outros produtores a operarem, cada um com uma única fábrica: Cimentos de Nacala Lda. e Cimento Nacional Lda. O total da capacidade da indústria está já a exceder o consumo doméstico, mas problemas operacionais e interrupções regulares da produção tendem a limitar a oferta. Em particular, Moçambique, possui depósitos abundantes de calcário, mas os desafios logísticos de mineração de grande parte dos depósitos têm limitado o fornecimento de clínquer para produtores de cimento nacionais (mais de 3 milhões de toneladas de clínquer foram importadas durante o período de 2005-12) (Sutton, 2014).

350,000 meticais) até à Classe 7 (classe licenciada para trabalhar em contractos de valor superior a 50 milhões de meticais). A cada classe corresponde uma diferente classe de alvará. Para além disto, para cada classe de alvará há também um requisito mínimo em termos de pessoal técnico que a empresa precisa manter (Figura 7, b)<sup>11</sup>.

**Figura 7: (a) Requisito de Capital Mínimo por Valor do Contracto da Obra Pública (b) Requisitos Mínimos em Termos de Pessoal Técnico por Classes de Alvará**

**(a)**

Classe	Limite superior de valor de cada obra (em milhares de meticais) <sup>63</sup>	Capital mínimo da empresa (em milhares de meticais)
1 <sup>a</sup>	350	20
2 <sup>a</sup>	850	50
3 <sup>a</sup>	2.500	150
4 <sup>a</sup>	5.000	500
5 <sup>a</sup>	15.000	1.500
6 <sup>a</sup>	50.000	5.000
7 <sup>a</sup>	Mais de 50.000	10.000

**(b)**

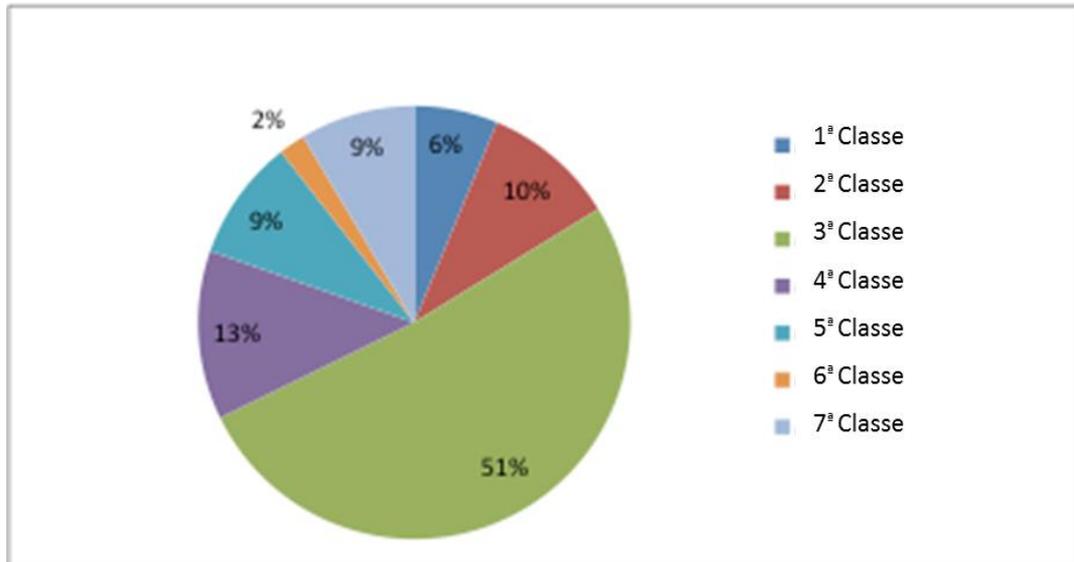
Classe	Quadro técnico permanente	Director técnico
1 <sup>a</sup>	1 construtor civil ou equiparado	Construtor civil ou equiparado
2 <sup>a</sup>	1 construtor civil ou equiparado com mais de 5 anos de prática	Construtor civil ou equiparado com mais de 5 anos de prática
3 <sup>a</sup>	1 técnico médio de engenharia e 1 construtor civil	Técnico médio de engenharia
4 <sup>a</sup>	1 engenheiro ou arquitecto e 1 técnico médio de engenharia	Engenheiro, arquitecto ou técnico médio de engenharia com mais de 5 anos de prática
5 <sup>a</sup>	2 engenheiros ou 1 engenheiro e 1 arquitecto ou 1 engenheiro e 2 técnicos médios de engenharia	Engenheiro ou arquitecto com mais de 5 anos de prática
6 <sup>a</sup>	3 engenheiros e 1 técnico médio de engenharia ou 2 engenheiros, 1 arquitecto e 1 técnico médio de engenharia	Engenheiro ou arquitecto com mais de 5 anos de prática
7 <sup>a</sup>	5 engenheiros e 2 técnicos médios de engenharia ou 3 engenheiros, 1 arquitecto e 2 técnicos médios de engenharia com mais de 5 anos de prática	Engenheiro ou arquitecto com mais de 5 anos de prática

**Fonte: ACIS (2008)**

A figura 8 mostra a distribuição de empresas pelas diferentes categorias. As classes 1 a 4 englobam as pequenas e médias empresas que empregam, em média, até 50 funcionários no seu pico de emprego. Estas quatro categorias juntas representam aproximadamente 80% dos empreiteiros do país. Ao mesmo tempo, cerca de 9% das empresas estão na classe 7, o que não é um facto irrelevante, dado que 215 empresas caem na categoria superior e são capazes de responder às tarefas mais exigentes.

<sup>11</sup>“Regulamento de Licenciamento de Empreiteiros de Obras Públicas e Construção Civil”, Anexo 4 e “Regulação de Actividades de Obras Públicas e Empreiteiros de Construção Civil”, Artigo 36 e Diploma Ministerial 101/2005 de 18 de Maio.

**Figura 8: Empresas de Construção Moçambicanas – Distribuição por Classes**

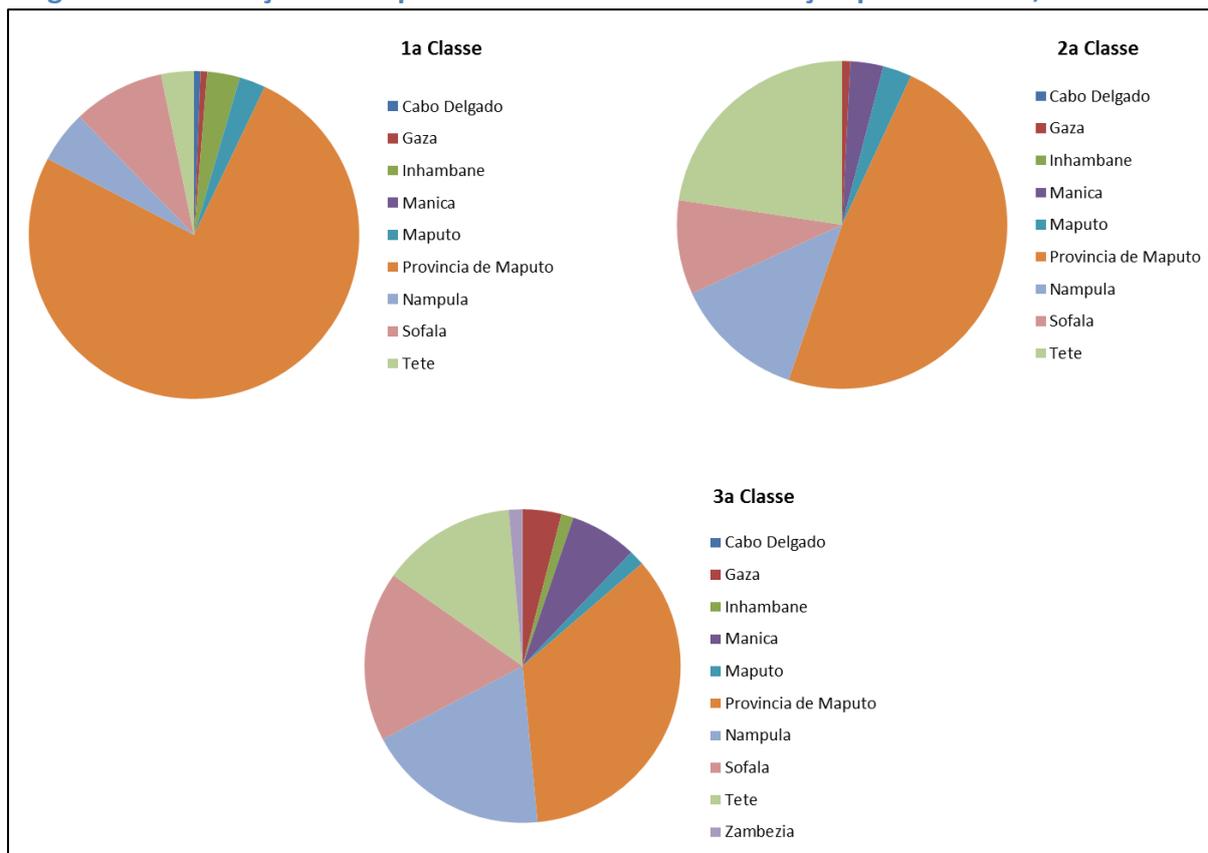


**Fonte: Cálculos baseados em dados de 2014 fornecidos pelo MOPHRH**

O PIREP (2010) fornece dados sobre a distribuição de empresas de construção por subsectores em 2000. “Construção de Edifícios Residenciais” era o maior subsector, contando com cerca de 65,5% do total, seguido pelo subsector “Construção – Actividades específicas”, com 27,7% do total. Este último inclui demolição e preparação de locais de construção, instalações eléctricas, canalizações e ar condicionado, carpintaria e caixilharia de reboco, piso e outras actividades de acabamento. Empresas que prestam serviços de construção específicos para grandes projectos de infraestrutura, incluindo auto-estradas, estradas, pontes, redes de transporte de água, representam apenas 7% das companhias a operarem no sector.

Finalmente, a maioria das empresas concentra-se em Maputo, considerando as classes 1-3 (Figura 9). O tamanho e dinamismo do mercado de Maputo implicou uma relativa preponderância de empresas menores – classe 1 – na Província. As províncias de Sofala e Nampula jogam também um papel importante na distribuição de empresas de tamanho micro. Em relação às pequenas empresas – classe 2 e 3- Maputo Cidade e Província continuam a atrair a maioria delas, mas as províncias de Inhambane, Nampula e Sofala estão no segundo, terceiro e quarto lugar respectivamente.

**Figura 9: Distribuição de Empresas da Indústria de Construção por Província, Classes 1-3**



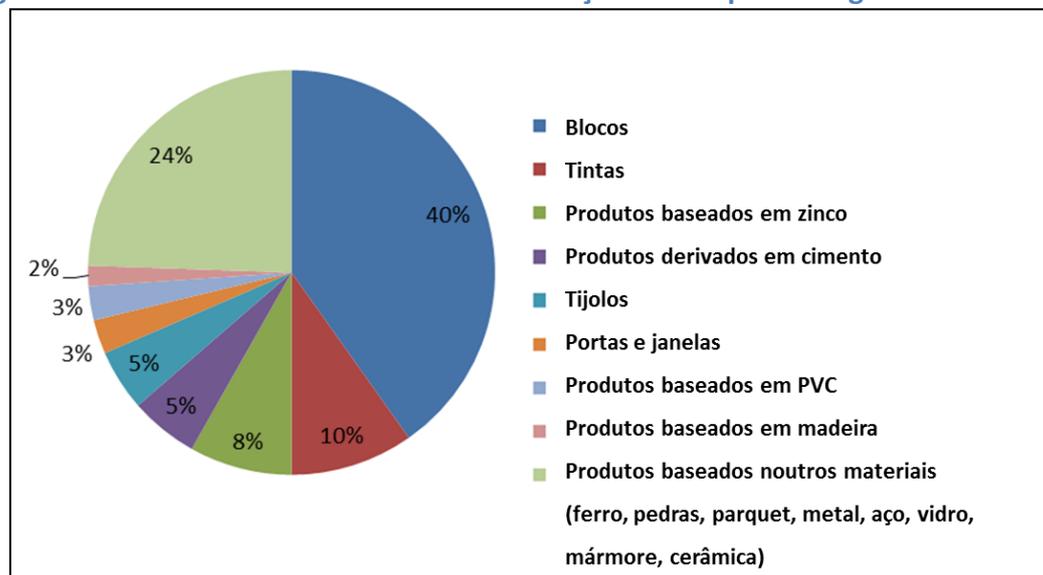
Fonte: Cálculos baseados em dados de 2014 fornecidos pelo MOPHRH

**O sector dos materiais de construção.** O MOPHRH identificou um total de 184 empresas formais que compõem a indústria de materiais de construção em Moçambique, o que é um número muito limitado e, provavelmente, incompatível com o tamanho e o dinamismo da indústria de construção. Apenas alguns segmentos do sector estão sujeitos a economias de escala significativas (tal como o cimento), devendo, portanto, observar-se um número relativamente grande de empresas, com algumas em mercados altamente concentrados, mas a maioria está em mercados mais fragmentados e regionais. No entanto, este pequeno número de empresas no sector é explicado pelo facto de o sector ser caracterizado por um elevado grau de informalidade.

A figura 10 revela a distribuição de empresas formais por tipo de material produzido. Uma grande parte, cerca de 40%, está envolvida na produção de vários tipos de blocos de construção, enquanto 5% produz tijolos. Este último é relativamente fácil de produzir visto que requer apenas argila e um forno de cerâmica aquecido por qualquer tipo de combustível. Outros 10% produzem tintas, usando principalmente factores de produção intermédios importados, e 8% produz componentes de zinco, como telhados de zinco. O restante produz uma vasta gama de materiais baseados no metal, vidro,

aço e mármore. Finalmente, 5% das empresas produzem derivados de cimento, enquanto uma parcela mais pequena produz PVC e produtos de madeira<sup>12</sup>.

**Figura 10: A Indústria de Materiais de Construção - Principais Categorias de Produtos**

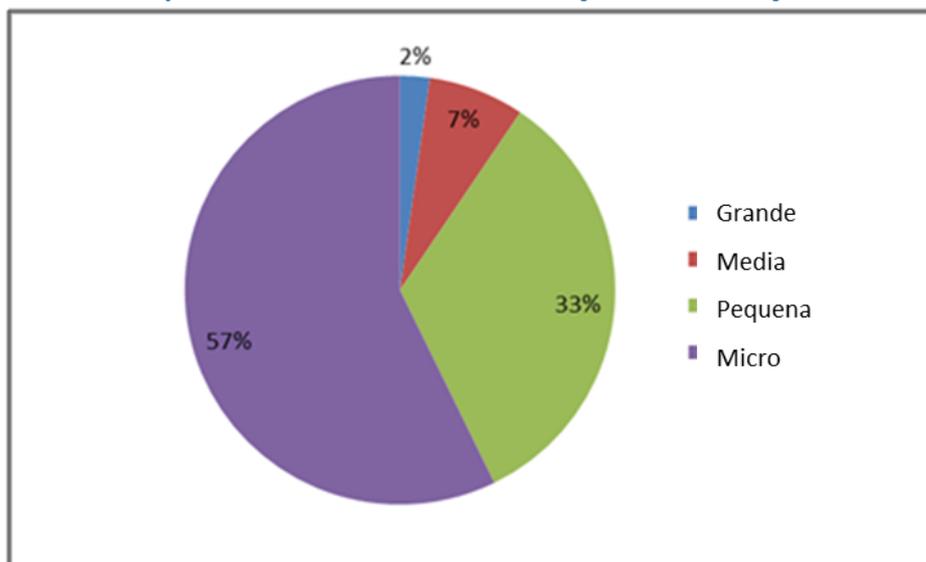


Fonte: Cálculos baseados em dados de 2014 fornecidos pelo MOPHRH

A distribuição das empresas da indústria de materiais de construção por tamanho tende fortemente para micro e pequenas empresas (Figura 11), com 57% das empresas com 1-9 funcionários a tempo integral e 33% com 10-49 funcionários. Empresas de tamanho médio (50-299 funcionários a tempo integral) representam apenas 7% do total enquanto as empresas grandes (300 ou mais funcionários) representam não mais de 2%. ***Isto sugere que existe uma fraqueza estrutural relativamente maior no sector de materiais de construção do que no sector da construção – tanto em termos de número de empresas bem como distribuição por tamanho.*** Enquanto no sector da construção um terço das empresas são da classe 4 ou superior, isto é, de média a grande dimensão, nos materiais de construção, apenas 9% são médias ou grandes empresas. Isto também indica o grau de informalidade do sector: na maioria - se não todas - das economias em desenvolvimento, as micro e pequenas empresas tendem a "escorregar" para a informalidade, a fim de sobreviver.

<sup>12</sup> Observe, ainda, que em Moçambique quase todas as grandes empresas de construção produzem o seu próprio abastecimento. Grandes empresas incluem o Grupo Hariche, Construção Mukoque e SOMOFER. Os comerciantes de materiais de construção vendem tanto para empresas de construção, para vendedores a grosso e retalhistas. Nalguns casos, eles também oferecem logística, intermediação de negócios, armazenamento e serviços de distribuição (Sutton, 2014).

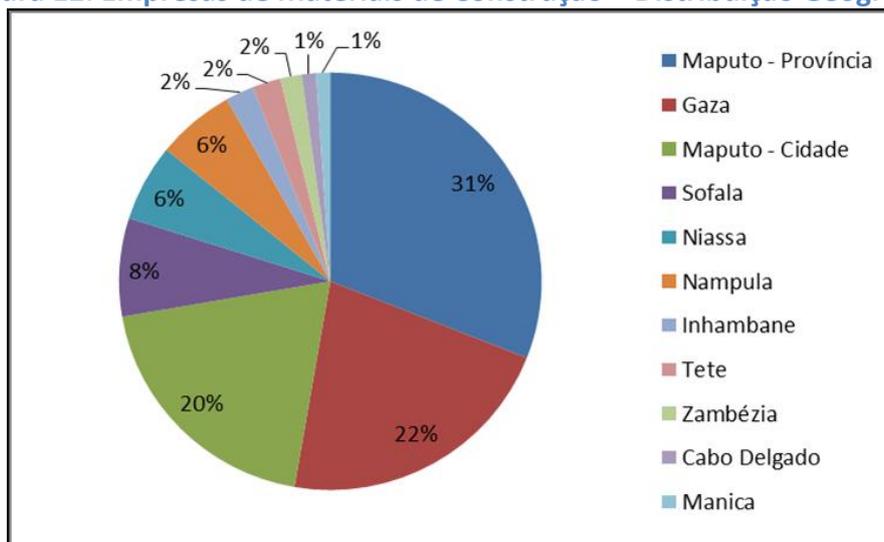
**Figura 11: As Empresas de Materiais de Construção – Distribuição Por Tamanho**



Fonte: Cálculos baseados em dados de 2014 fornecidos pelo MOPHRH

Finalmente, a maioria das empresas de materiais de construção está concentrada na região Sul, uma vez que Maputo actua como um centro focal de várias actividades económicas (Figura 12). A cidade e a província de Maputo juntas, correspondem a cerca de 50% das empresas registadas, com as restantes distribuídas entre Gaza (22%) e Sofala (8%). Isto reflecte, em parte, a falta de infra-estruturas de comunicação, que desencoraja as empresas a descentralizarem as suas actividades, mas também é motivado pela atractividade do mercado de Maputo.

**Figura 12: Empresas de Materiais de Construção – Distribuição Geográfica**



Fonte: Cálculos baseados em dados de 2014 fornecidos pelo MOPHRH

Em suma, os últimos dados do MOPHRH apontam para 3 características estruturais salientes da indústria de construção civil moçambicana.

*Primeiro*, tanto no sector da construção como no sector de materiais de construção a maioria das empresas são micro, pequenas ou médias, o que, juntamente com a sua falta de experiência faz com que seja muito difícil para elas competirem com sucesso com as suas concorrentes estrangeiras, tais como, empresas de construção Sul-Africanas, Portuguesas ou Chinesas.

*Segundo*, existe uma diferença significativa entre o sector de construção e de materiais de construção. Este último é produtor de bens transacionáveis, enfrenta uma concorrência significativa de importações, e caracteriza-se por um número relativamente pequeno de empresas (formais) (menos de 7% do total do sector), das quais 91% são pequenas e micro.

*Terceiro*, há uma grande concentração geográfica de empresas do sector de construção na província de Maputo, enquanto o sector de materiais de construção está também fortemente presente nas províncias de Sofala e Nampula. No entanto, fora dessas três províncias, existem relativamente poucas empresas, pelo menos no sector formal. Um corolário importante: à medida que a procura descentralizada por habitação aumentar, a indústria de construção deverá expandir-se para outras províncias, e espera-se que assim aumente também o grau de formalização.

### 3. Obstáculos ao Desenvolvimento da Indústria da Construção

A indústria da construção tem um grande potencial para actuar como elemento catalisador de um crescimento abrangente, geração de emprego, formação de capital e absorção e desenvolvimento tecnológico. Por meio das suas ligações a outros sectores distribuídos pela cadeia de valor, esta indústria é um dos alicerces da mudança estrutural de uma economia em desenvolvimento (Bakar, 2009, Wells, 1986, The World Bank, 2004, Ofori, 2005). Apesar do seu potencial para a promoção da transformação estrutural e do desenvolvimento económico, a indústria da construção enfrenta barreiras institucionais (ou relacionadas) que aparentam ter sido o maior obstáculo ao seu crescimento (World Bank, 1984). Neste capítulo, iremos apresentar um quadro teórico que nos permitirá perceber como surgem estas barreiras.

#### 3.1 Quadro Teórico

Geralmente, compradores e vendedores entram em transações na área da construção que requerem montantes significativos de capital num cenário de incerteza em que estão expostos a dois problemas básicos de assimetria de informação: informação oculta (selecção adversa) e ação oculta (risco moral) (Tirole, 1993 e Williamson, 1995). O problema de informação oculta (selecção adversa) surge porque projectos de construção são altamente exigentes no que diz respeito à informação sobre os agentes do mercado, à qualidade dos materiais utilizados, o nível de esforço requerido, os custos efectivos do projecto assim como as especificações técnicas. Este tipo de informação não é, no geral, fácil de aceder e a sua obtenção acarreta custos significativos.

O problema de ação oculta (risco moral) surge assim que o contracto para o projecto de construção é atribuído. Dados os montantes monetários envolvidos nestes projectos, as práticas de mercado incluem geralmente o pagamento de alguns custos dos projectos antes do começo dos trabalhos. Sem mecanismos de execução apropriados, esta prática levanta riscos de conduta oportunista, incluindo o incumprimento dos termos contratuais, atrasos significativos e o fornecimento de bens/serviços de má qualidade (Williamson, 1995).

Uma solução possível para ambos os problemas passaria pela redação de contractos detalhados e completos. Todavia, esta opção é praticamente impossível de pôr em prática tendo em conta que os agentes da indústria da construção não podem antecipar todas as contingências e dado que os serviços que prestam estão dependentes do ambiente em que operam. As contingências aumentam com o horizonte temporal estabelecido para a entrega da obra. Por outro lado, as assimetrias de

informação resultam num nível acrescido de incerteza e risco quando se iniciam projectos de construção. Para se salvaguardarem contra os riscos económicos e financeiros associados, os principais – tipicamente o governo no âmbito de obras públicas – recorrem ao uso de incentivos para garantirem um determinado nível de esforço por parte dos agentes. Para além disso, em muitos países a indústria faz um uso generalizado de seguros frequentemente combinados com mecanismos de responsabilidade limitada. Os fornecedores investem no estabelecimento de uma boa reputação como instrumento de sinalização da sua capacidade de cumprimento enquanto o governo introduz normas e regulamentos para minimizar os custos de transação e criar mecanismos adequados para a resolução de litígios. O objectivo essencial passa pelo aumento do nível de confiança do mercado.

Muitos países conseguiram atingir este objectivo melhorando as suas capacidades de execução de contractos por meio de sistemas judiciais eficazes e quadros regulatórios apropriados. Para além disto, um quadro legal e institucional melhorado pode levar à redução dos preços de serviços financeiros e ao aumento da disponibilidade de financiamento a taxas de juro comportáveis. Estes dois factores são fundamentais para um arranque sustentado de projectos de construção.

A maioria dos países em desenvolvimento tem mercados subdesenvolvidos devido, essencialmente, a dois factores. Por um lado, os níveis de confiança desses mercados são muito baixos. Por outro lado, o seu quadro institucional ainda se está a desenvolver face a um sistema judicial muito fraco. Neste cenário, a segmentação de mercado é a característica dominante (Wells, 1986). Os intermediários do sector financeiro requerem taxas de juro elevadas, históricos consistentes e níveis de colateral que as empresas nacionais muito dificilmente comportam.

Um problema adicional que estas empresas enfrentam está relacionado com a forma como respondem aos problemas de produção descontínua e procura fragmentada. A prática dominante no mercado é a subcontratação, por outras palavras o recurso a mão-de-obra temporária associado a uma relutância generalizada em investir em capital fixo. Esta é uma resposta apropriada à incerteza dado que permite um nível elevado de adaptabilidade e flexibilidade na utilização de recursos dentro da indústria. No entanto, esta prática só é conducente aos resultados desejados onde os recursos necessários (mão-de-obra, materiais, maquinaria e tecnologia) têm padrões elevados e estão prontamente disponíveis. No cenário comum à maioria dos países em desenvolvimento, esta forma de operar tem implicações sérias tendo em conta a escassez de mão-de-obra qualificada, as limitações no aluguer de materiais e maquinaria e o nível tecnológico marcadamente baixo (Wells, 1986, Ofori, 2005, Bakar 2009, Wong and Tomas, 2010).

A evidência empírica recolhida por meio dos nossos inquéritos está em linha com resultados da literatura: as barreiras relacionadas com o ambiente institucional e a política do sector têm um papel crucial no desenvolvimento do sector da construção de materiais de construção.

### 3.2 Evidência dos Inquéritos do INE

Desde 2007, o Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique tem produzido indicadores mensais sobre os níveis de confiança em cada sector da economia<sup>13</sup>. Os tipos de limitações registados pelos inquéritos mensais do INE incluem condições meteorológicas adversas, baixa procura, falta de mão-de-obra qualificada, equipamentos e materiais de construção, excesso de burocracia para a obtenção de licenças, falta de crédito e ‘outros factores’ não especificados. À excepção das condições meteorológicas, que são por princípio exógenas, todos os outros factores estão relacionados ou com o fornecimento de recursos e dotações, ou com factores institucionais e políticos.

Apesar de 61% das empresas contidas na amostra do INE terem declarado que enfrentaram obstáculos ao crescimento em 2010, este número diminuiu para 40% em 2014.

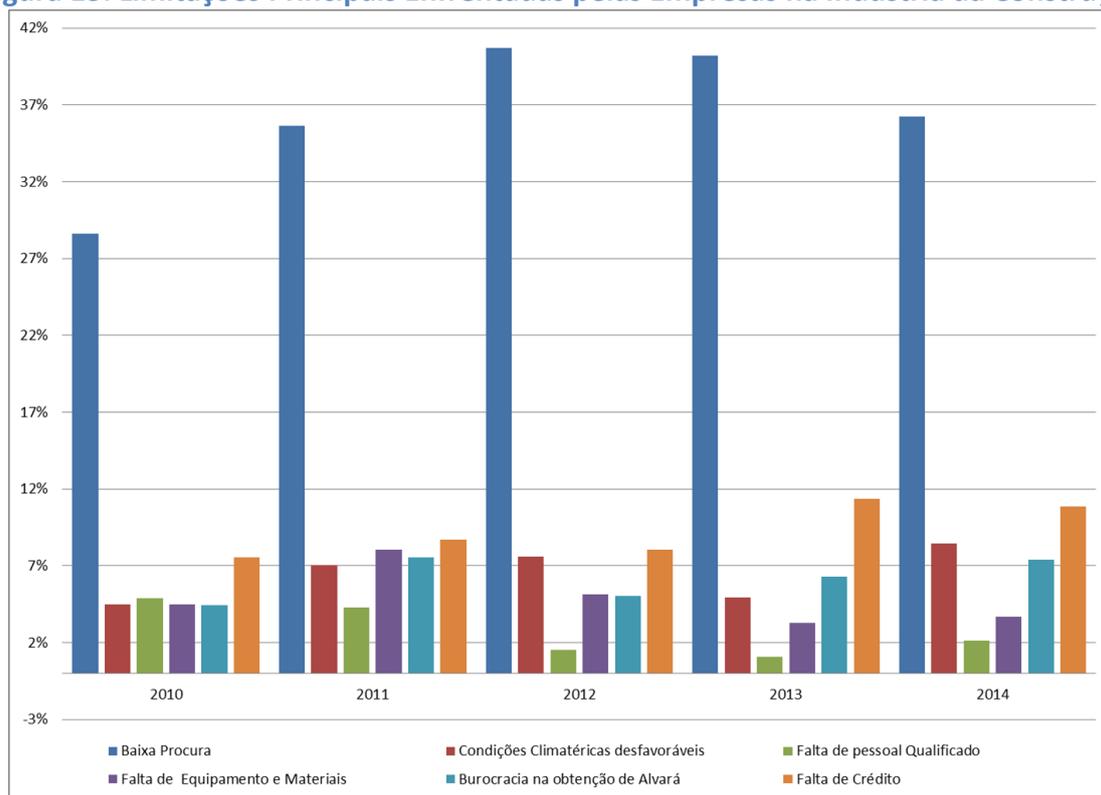
A figura 13 demonstra que para as empresas de construção, a falta de procura é o factor mais relevante, seguido pela falta de crédito, problemas burocráticos e acesso limitado a equipamento e materiais de construção. É surpreendente que as empresas de construção identifiquem a falta de procura como uma barreira quando são visíveis obras por todo lado, pelo menos nas maiores cidades do país. Contudo, é possível que este boom tenha como maiores beneficiários as empresas estrangeiras, uma minoria porém com forte presença no mercado. Finalmente, é notório que entre 2010 e 2014, as barreiras institucionais se tornaram cada vez mais importantes<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> O inquérito, chamado “Indicadores de confiança e de clima económico” é conduzido com base numa amostra de empresas representativas dos sectores principais da economia Moçambicana. Note-se, no entanto, que a taxa de resposta varia mensalmente, podendo situar-se entre 10% e 70%. Como consequência, a representatividade dos resultados deve ser considerada com cuidado.

<sup>14</sup> No entanto, a etiologia das barreiras não é evidente. Pode-se concluir que a lentidão da burocracia e o acesso a crédito são obstáculos fundamentalmente institucionais por natureza.

**Figura 13: Limitações Principais Enfrentadas pelas Empresas na Indústria da Construção**



Fonte: INE

### 3.3 Evidência dos dados primários

Os resultados das entrevistas de campo conduzidas em 2012 em Maputo e em 2014 em Maputo, Nampula e Sofala são descritos nesta secção. Um total de 70 empresas de construção nacionais (essencialmente empreiteiros e produtores de materiais de construção) foram entrevistadas, o que foi complementado com discussões com os funcionários do governo responsáveis pela contratação de serviços de construção e com a associação da indústria de construção. Das 30 empresas entrevistadas na área de Maputo, 26 eram empreiteiros enquanto as quatro empresas restantes eram produtores de materiais de construção.<sup>15</sup> Em 2014, a amostra foi alargada a 40 empresas de Maputo, Nampula e Sofala dos sectores de construção e materiais de construção. Nesta segunda fase, as entrevistas foram baseadas num guião flexível.<sup>16</sup> Incluímos empreiteiros das classes 1 a 7 e micro, pequenas, médias e grandes empresas de materiais de construção na amostra.

<sup>15</sup> O questionário utilizado na primeira fase cobriu as questões principais esboçadas na caixa 1, Disponível no apêndice.

<sup>16</sup> Veja a caixa 2, disponível no apêndice

Na província de Maputo, as entrevistas foram conduzidas essencialmente com grandes empreiteiros e com associações da indústria. Em Sofala, foram conduzidas na Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação. Foram realizadas entrevistas de grupo, agregando pequenos e médios empreiteiros, i.e. empresas da classe 1 a 5. Finalmente, em Nampula, alguns encontros foram também realizados na Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação com o apoio da Associação Provincial de Empreiteiros. Algumas entrevistas foram conduzidas na sede das (poucas) empresas que tinham tempo e espaço para acomodar a equipa de investigação. Cada visita individual a empresas durou em média uma hora enquanto as entrevistas de grupo duraram pouco mais de uma hora.

### **3.3.1. Barreiras à Entrada e Expansão das Empresas de Construção**

A tabela 1 sintetiza os obstáculos principais identificados pelos inquiridos. Estes obstáculos variam entre excesso de burocracia e o custo elevado de matérias-primas nacionais. Para além disso, a maioria dos respondentes identifica barreiras institucionais e políticas - primeira coluna – como dominantes ou importantes. Finalmente, a distância face à fronteira de excelência tecnológica e de gestão, combinada com a escassez de mão-de-obra qualificada, também condiciona o desempenho destas empresas de forma significativa.

**Tabela 1: Tipos de Barreiras Enfrentadas pelas Empresas de Construção e Materiais de Construção: Evidência do Inquérito**

<b>BARREIRAS POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS</b>	<b>BARREIRAS TECNOLÓGICAS E RELACIONADAS AO CAPITAL HUMANO</b>	<b>OUTRAS BARREIRAS ECONÓMICAS</b>
Excesso de Burocracia	Relativa escassez de mão-de-obra qualificada e motivada	Potencial não realizado no mercado de habitação
Regras de contratação pública restritivas	Distância face à fronteira de excelência de gestão	Custos elevados das matérias-primas nacionais
IVA em cascata e atrasos no seu reembolso		
Acesso limitado a crédito e penetração insuficiente do sector financeiro		
Procedimentos pesados para importação de matérias-primas		
Falta de diálogo entre os organismos do estado, doadores, empresas e a sociedade civil		

### 3.3.2 Barreiras Institucionais e Políticas

#### *Excesso de burocracia*

As empresas identificaram como barreiras principais:

- Atrasos significativos no registo formal de empresas, por exemplo na obtenção da certidão de Registo Definitivo emitida pela Conservatória de Registo Comercial. Este certificado deve indicar que a empresa está constituída e registada para que esta possa realizar obras de construção.
- A certificação oficial relativa ao cumprimento de todos os requisitos fiscais (Certidão de Quitação) leva pelo menos 15 dias a ser emitida pelo Ministério da Economia e Finanças e pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), e só pode ser obtida nas capitais de

provincia. Na ausência do registo e da certificação oficial, muitos outros pedidos oficiais não podem ser submetidos.

- Dado que a maioria das empresas contrata trabalhadores sazonais, os atrasos na emissão da certificação oficial constituem um factor adicional que desencoraja/previne o registo no INSS.
- No domínio das obras públicas, o alvará é emitido pelo MOPHRH com uma validade de 24 meses, o que para a maioria das empresas é um período demasiado curto.<sup>17</sup> As candidaturas são endereçadas ao Ministro das Obras Públicas e Habitação e submetidas por meio da Direcção Provincial de Obras Públicas da provincia onde a empresa está sediada.
- Finalmente, dado que todos os documentos mencionados são necessários nos concursos públicos - aos níveis nacional, provincial e distrital -, os problemas descritos constituem um obstáculo adicional à participação de pequenas e médias empresas nos mesmos.

O Governo de Moçambique, assim como a cidade de Maputo, iniciaram uma série de reformas com o objectivo de tornar os procedimentos mais rápidos e reduzir os obstáculos burocráticos. O Programa para o Desenvolvimento do Município de Maputo (PROMAPUTO) está orientado para a modernização do Registo Nacional. O objectivo foi a introdução de um balcão único para a prestação de serviços nacionais, provinciais e municipais. Para além disso, foi também relevante a introdução do *Regulamento do Solo Urbano* que englobou uma série de reformas chave no âmbito da utilização de terras nas áreas urbanas.

O programa SPEED (2012) documentou que o processo para a obtenção de uma licença de construção poderia levar entre 350 e 460 dias em 2011. As reformas implementadas desde então reduziram o número médio de dias necessários para a obtenção de uma licença para obras de construção 'standard' para 144 dias. De facto, o Relatório 'Doing Business' (2014) refere que

---

<sup>17</sup> Em Moçambique os empreiteiros estão divididos, de forma geral, em duas categorias: aqueles que estão licenciados para realizarem obras públicas e aqueles que estão licenciados para realizarem obras de construção civil. Empreiteiros de construção civil devem fazer parte de uma empresa ou representação comercial constituída e especificamente licenciada em Moçambique para realizar obras de construção. Não existe nenhum quadro legal específico para a contratação de engenheiros, empreiteiros ou outros técnicos. Contudo, quando se requer uma licença de construção para obras privadas, é requerida uma declaração de compromisso para a supervisão da obra assim como uma cópia da licença da pessoa responsável pela supervisão. As obras podem ser supervisionadas por um empreiteiro, um técnico (em construção supervisionada pelo próprio dono) ou pela pessoa que está a realizar o projecto (ACIS, 2008).

Moçambique fez progressos significativos na obtenção de licenças de construção por meio da melhoria dos processos internos do Departamento de Construção e Urbanização (apesar de também terem sido aumentadas as taxas cobradas por licenças de construção e ocupação). Não obstante, esses prazos ainda são excessivos.

### *Regras de Contratação Pública Restritivas*

Existe um requisito de capital para cada classe de empresas que participam em obras públicas que é geralmente considerado demasiado rígido dado que dificulta a subcontratação destas empresas (em particular no caso das empresas entre as classes 1 e 4). O requisito que exige que as empresas possuam todo o equipamento necessário para poderem participar em obras públicas é uma barreira relevante, especialmente se tivermos em conta que o mercado de arrendamento de equipamento é bastante desenvolvido em Moçambique. As empresas de média dimensão argumentam que a participação em obras públicas deveria ser permitida com base na sua experiência prévia e não no equipamento que possuem.

O decreto número 15/2010 refere que as regras de contratação pública devem ser consistentes com o princípio dos concursos públicos. Todavia, para a promoção de Pequenas e Médias Empresas (PME's) locais, o decreto (de acordo com os artigos 90, 106 e 113), divide as licitações do sector público em três tipos:

- Concurso limitado, para projectos de construção com um custo estimado entre 1,750,000 e 3,500,000 MT (Meticais Moçambicanos);
- Concurso de pequena dimensão, para projectos de construção cujo valor seja inferior a 15% das licitações anteriores;
- Ajuste directo, para projectos de construção com custo entre 87,500 MT e 175,000 MT. Estes projectos não requerem nenhum concurso público formal.

De acordo com a legislação que regulamenta a contratação pública, as licitações abertas cobrem projectos de construção com um valor acima de 3,500,000 MT. Para que se qualifiquem, as empresas devem satisfazer quatro pré-requisitos. Em primeiro lugar, a empresa deve estar legalmente registada. Em segundo lugar, a empresa deve ter uma situação económica e financeira sólida, de acordo com a dimensão do seu balanço. Em terceiro lugar, deve demonstrar que tem a capacidade técnica para realizar o projecto. Finalmente, estas empresas devem ser autorizadas a

participar pelas autoridades fiscais. Todos os concursos públicos devem aplicar uma margem preferencial de 10% para empresas locais.

Ainda que a aplicação de margens preferenciais constitua uma inovação relevante quando comparada com a legislação anterior é improvável que conduza a mudanças significativas na capacidade das empresas de construção nacionais em participarem em concursos públicos de grande dimensão - as garantias a pagar são bastante dispendiosas. De facto, uma empresa em Moçambique tem de pagar um 'prémio' de 1,5% do custo total do projecto como garantia para que lhe sejam atribuídas obras com um valor superior a 3.500.000MT.

Depois de atribuídos os projectos, a prática do mercado é que as partes acordem o pagamento adiantado de uma percentagem da totalidade dos custos do projecto como primeira prestação: tipicamente esta percentagem é da ordem dos 25-30% mas pode variar de caso em caso. De acordo com a legislação corrente, o adiantamento requer um depósito bancário no mesmo valor como garantia. Quando as empresas não conseguem cumprir este requisito por meio de fundos próprios, podem recorrer a financiamento no sistema bancário (contudo, isto requer tempo e recursos). A taxa de juro e comissões associadas são adicionadas ao custo total da garantia. Depois de acabado o projecto, o pagamento final e outros reembolsos requerem tempo adicional a ser pagos criando problemas de liquidez entre os agentes do sector. De acordo com Lopes (2006), o intervalo de tempo estimado até ao pagamento final pode variar entre três e seis meses ou mesmo um ano, dependendo do poder negocial das empresas envolvidas.

Apesar do requerimento de garantias parecer apropriado em mercados imperfeitos, a comprovação do histórico assim como das capacidades técnicas e financeiras por parte das empresas nacionais introduz uma distorção adicional no mercado. De facto, estes requisitos comprometem o alcance dos objectivos da legislação. Quando comparadas com as empresas da África do Sul, Portugal e China, as empresas locais são relativamente jovens e detêm uma quantidade de activos relativamente pequena (Lopes, 2006). Como consequência, os bancos estarão menos disponíveis para financiar as empresas nacionais e como resultado as instituições públicas não as irão considerar candidatos apropriados a projectos de construção com um custo mais elevado. A implicação directa deste fenómeno é a concentração e segmentação do mercado, com as empresas nacionais a serem relegadas para segmentos inferiores do mercado.

### ***IVA em cadeia e atrasos no seu reembolso***

A taxa de IVA em Moçambique situa-se actualmente nos 17%, comparada com 14% na vizinha África do Sul. No contexto do mercado de habitação, o consumidor final que é responsável pelo pagamento do IVA será o comprador do imóvel ou o proprietário do projecto de construção. Dependendo dos montantes e número de transações envolvidas, a totalidade dos gastos com o IVA aumenta dramaticamente os custos totais de um projecto de construção e reduz a procura por habitação, particularmente por parte da classe média que já está constringida pela falta de poupanças. Por outro lado, estes custos também desincentivam os compradores potenciais a recorrerem aos operadores da indústria de construção formal (ANEMM, 2000, Lopes, 2006).

Em segundo lugar, os procedimentos e o tempo despendido para fazer os pagamentos ao governo e para obter o reembolso do IVA podem ser prolongados o que conduz geralmente a restrições de liquidez entre os operadores da indústria de construção.<sup>18</sup> De acordo com o código do IVA, as autoridades fiscais são obrigadas a reembolsar o IVA pago aquando da compra de factores de produção. Para ser elegível para o reembolso de IVA, a empresa deve submeter os formulários fiscais apropriados, as facturas e uma síntese do seu balanço. Para além disto, também deve comprovar que o reembolso requerido é superior a 50.000 MT. Dado que a maioria das despesas com IVA em projectos de construção é bastante superior a este montante, os empreiteiros estão entre os elementos mais afectados. Um atraso no reembolso implica uma redução do fluxo de caixa. Por outro lado, quando não são reembolsadas, estas empresas perdem receitas e a sua capacidade de competir fica reduzida.

### *Falta de Estandarização e Certificação de qualidade*

A criação de standards no sector da construção requer informação detalhada sobre os processos de gestão, a qualidade da mão-de-obra, e as características dos factores de produção e materiais utilizados para que se possam prevenir problemas de segurança e saúde e assegurar a qualidade da produção do sector. Apesar da consciencialização acrescida para importância de padrões, o número de empresas de construção certificadas em Moçambique é pequeno. Entre os 12 empreiteiros entrevistados por Lopes (2006), só duas empresas declararam ter certificação de qualidade. A falta de conhecimento relativo aos padrões foi confirmada no nosso trabalho de campo. Para além disso, em 2010, o número de empresas industriais (incluindo as empresas dentro da categoria de materiais

---

<sup>18</sup> A evidência apresentada em Lopes (2006) sugere que as obras públicas em Moçambique são geralmente pagas em atraso, especialmente quando o cliente é um dos ministérios. Esta prática cria problemas de liquidez para as empresas contratadas (a maioria das classes 6 e 7) que por sua vez encontram dificuldades em pagar aos subempreiteiros e aos fornecedores de materiais de construção.

de construção) dispostas a submeterem-se ao programa governamental (apoiado pelos doadores) de certificação de práticas de gestão foi particularmente pequeno (menos de 10% das empresas da indústria) (AIMO, 2010). As razões para a fraca procura dos serviços de certificação incluem:

- Falta de financiamento para o desenvolvimento de padrões entre PME's;
- Falta de certificação de laboratórios;
- Um ambiente de negócios que não é conducente à certificação;
- Falta de associações 'activas' na indústria de construção.<sup>19</sup>

O boom dos recursos naturais e a possibilidade das empresas virem a participar na cadeia de valor dos hidrocarbonetos têm o potencial para aumentar a consciencialização relativa à importância dos padrões e certificações. Durante a segunda fase do nosso trabalho de campo em 2014, identificámos as instâncias em que as empresas reportaram a falta de certificação como uma barreira importante ao crescimento. Empresas de todas as dimensões e classes na nossa amostra consideraram que era impossível confiar nos subempreiteiros caso estes não tivessem sido certificados na adopção dos standards de qualidade estabelecidos. Desta forma, é necessária uma autoridade que monitorize, certifique e controle a qualidade dos serviços prestados e dos materiais utilizados.<sup>20</sup>

### *Limitado acesso a crédito*

Todas as empresas, especialmente as da classe 7, referiram que ter acesso a crédito é crucial para o seu desenvolvimento. Numa perspectiva histórica, o sistema financeiro Moçambicano melhorou de forma notável desde a introdução do programa de reabilitação económica em 1987. O número de bancos aumentou de 3 para 18 durante este período, o número de seguradoras e instituições de microcrédito também se expandiu e a primeira bolsa de valores abriu em 1999. Como resultado, poupanças financeiras, medidas pelo volume de depósitos a prazo, triplicou como percentagem da massa monetária (M3) de 9,1% para 31% entre 1993 e 2008 (Navalha, 2009).

---

<sup>19</sup> A primeira associação da indústria, EMPREMO, foi estabelecida no final dos anos 1990's. Tem falta de pessoal e, tal como outras associações industriais em Moçambique, falta de recursos para liderar uma agenda transformadora na indústria da construção. O sector permanece fragmentado, economicamente isolado e não está adequadamente integrado na rede da cadeia de valor.

<sup>20</sup> Em princípio, os 'laboratórios de construção civil' existentes devem certificar a qualidade dos materiais produzidos como betão armado. Contudo, os seus recursos são bastante limitados e queixam-se frequentemente da falta de autonomia administrativa/financeira.

Todavia, estes desenvolvimentos positivos são insuficientes para providenciar financiamento aos investimentos de longo prazo da indústria de construção enquanto outras preocupações permanecem (ANEMM, 2000, Lopes, 2006, AIMO, 2010). Por um lado, continua a existir uma excessiva concentração do mercado no sector bancário com 85% do financiamento total de activos do sector a ser detido pelos três maiores bancos. Por outro lado, Moçambique também é caracterizado por um baixo nível de poupança agregada – o rácio de depósitos face ao crédito está abaixo da média da África Subsaariana (FMI, 2010). Entre 183 economias, Moçambique aparece no lugar 127 em acesso ao crédito, atrás de Angola, Maurícias, Tanzânia e África do Sul, que está no segundo lugar da África Subsaariana (Banco Mundial, 2011).

Recentemente, as intervenções do Banco de Moçambique procuraram corrigir estas deficiências. Nos últimos sete anos, a redução do rácio de capital requerido conduziu ao aparecimento de novas instituições financeiras o que pode levar a um aumento da inclusão financeira. Para além disso, as medidas do Banco Central também conduziram a inovações financeiras, particularmente no segmento da micro-finança com efeitos indirectos nas taxas de juro e no nível de concorrência. A estratégia do governo para o futuro passa por estabelecer balcões privados de registo de crédito, promover a expansão da banca móvel, fortalecer o quadro legal das insolvências e criar um registo de colateral móvel. Um Plano de Contingência para o Sector Financeiro foi adoptado em Abril de 2013 e um Fundo de Garantia de Depósitos deve começar a operar no fim de 2015.

Todavia, estas reformas aparentam não ter beneficiado a indústria da construção. A maioria das empresas de construção entrevistadas no nosso inquérito, declararam que ainda não experienciaram melhorias no acesso a financiamento. Os requisitos de colateral e garantias continuam a ser considerados muito estritos (ou mesmo inatingíveis) e as taxas de juro cobradas continuam a ser muito elevadas. Isto é particularmente relevante para os sectores de construção pesada e civil, dado que os procedimentos de contratação pública e privada envolvem um número de requerimentos financeiros no acto da contratação. De facto, as empresas locais são afectadas duplamente: não conseguem envolver-se em projectos de longo prazo porque têm falta de capacidade financeira para pagar as garantias dos projectos, enquanto o crédito de longo prazo é o factor de produção mais escasso no mercado. Para além disto, os sistemas de seguro de risco são dispendiosos e pouco desenvolvidos. Finalmente, as empresas também referem que o sistema judicial permanece fraco, especialmente no que diz respeito à execução de contractos financeiros.

O desafio de levar a cabo uma intervenção direccionada para apoiar um crescimento sustentado da indústria de construção ainda existe mas existem alguns sinais de melhorias. Em Agosto de 2014, o

banco privado Moçambicano BCI e a Federação Moçambicana de Empreiteiros (FME) assinaram um protocolo de cooperação financeira. De acordo com este protocolo, este banco irá providenciar acesso a financiamento em condições especiais aos empreiteiros filiados na federação, especialmente para projectos no sector da habitação dado que as taxas de hipoteca de aproximadamente 22% estão a condicionar o desenvolvimento do mercado de habitação. Com o objectivo de aumentar o acesso a financiamento para investimentos de empresas locais, o projecto SPEED (2007) sugeriu ainda a aposta em empréstimos garantidos por activos por meio de contractos de 'leasing' baseados no valor do activo financiado. Note-se que a lei Moçambicana não permite que as empresas de 'leasing' aceitem depósitos. No entanto, qualquer empresa com capital suficiente pode candidatar-se a uma licença bancária juntamente com uma autorização para 'leasing'.

### *Procedimentos Complexos para a importação de matérias-primas*

O comércio entre fronteiras foi facilitado em Moçambique por meio da implementação de um sistema de balcão único electrónico para a certificação alfandegária (Doing Business, 2014). Ainda assim, muitas das empresas da nossa amostra salientaram a necessidade de se reduzir ainda mais a burocracia nos processos de importação e tornar o processo de certificação alfandegária mais eficiente. O procedimento necessário para que uma empresa Moçambicana consiga importar matérias-primas envolve três passos principais: a contratação de um agente para gerir o processo de importação, o pagamento das taxas alfandegárias e a entrega dos bens nos locais de fabrico. As empresas inquiridas referiram que existem atrasos significativos e custos ocultos associados às três fases, o que compromete a sua capacidade (limitada) de importação. Para além disto, as empresas nacionais competem com empresas regionais e globais que estão completamente integradas em cadeias logísticas mais eficientes.

De acordo com a AIMO (2010), o típico importador industrial tem que gastar em média 55.473MT por cada transação de importação feita por meio do terminal de carga de Maputo para além dos custos da certificação alfandegária oficial. Este montante corresponde aos custos adicionais associados ao arrendamento de um contentor, a utilização de espaço no terminal assim como as multas pagas pelos atrasos relacionados com a obtenção da autorização para abandonar o porto depois do pagamento das taxas alfandegárias. Estas despesas aumentam o custo médio dos factores de produção, reduzindo as margens assim como a competitividade da indústria. Desta forma, não é surpreendente que uma das barreiras mais citadas em 2014 tenha sido o nível elevado das taxas alfandegárias e a complexidade dos procedimentos de importação. As empresas saem

particularmente lesadas por este tipo de barreiras dada a baixa substituíbilidade entre as importações e os factores de produção nacionais.

### ***Falta de diálogo entre os organismos do estado, os doadores, empresas e a sociedade civil***

As empresas inquiridas também salientaram a falta de coordenação entre os organismos públicos/institucionais e o sector privado. Em primeiro lugar, o sector público Moçambicano carece de uma coordenação e comunicação interinstitucional efectiva. Os planos estratégicos elaborados por cada ministério são geralmente demasiado abrangentes na sua abordagem e demasiado limitados para beneficiarem sectores específicos. Para além disso, cada Ministério tem a sua própria agenda sem tomar em conta questões relevantes de sectores relacionados, mesmo quando existem sinergias naturais. Como consequência, são desperdiçados recursos e oportunidades para promover o crescimento. A resolução destes problemas de coordenação requer que se quebre a compartimentação existente e uma reorganização das instituições governamentais adoptando uma estrutura organizacional de acordo com a cadeia de valor.

As empresas entrevistadas lamentaram frequentemente a falta de coordenação intra-industrial e a consequente falta de poder negocial das poucas associações industriais existentes. As associações da indústria da construção permanecem fracas ao nível local e ao mesmo tempo distantes dos centros de decisão. Estas deficiências implicam que os fluxos de informação entre o governo e a indústria são limitados e reduzem as oportunidades para uma intervenção eficaz.

### **3.3.3. Barreiras relacionadas com Capital Humano e Tecnologia**

De acordo com Warren-Rodriguez (2010), Moçambique tem registado um enfraquecimento da sua capacidade tecnológica e da sua base de competências. Outros argumentam que o crescimento da produtividade que foi alcançado no país se deve essencialmente a uma maior capacidade de utilização de recursos existentes (Bila e Rand, 2011). O inquérito à indústria de construção parece substanciar parcialmente esta visão.

### ***Escassez de mão-de-obra qualificada***

Cinquenta por cento da população Moçambicana é iletrada. Destes 50%, 80% não tem qualificações profissionais. De acordo com o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP, 2007), 90% dos candidatos a um primeiro emprego não concluíram a educação básica. Entre estes, a maioria (62%) não tem qualificações ou experiência profissional.

A situação não é diferente na indústria da construção (ANEMM, 2000, Lopes, 2006 3 AIMO, 2010). No sector dos materiais de construção, mais de 60% dos trabalhadores só detêm um certificado de educação primária (ANEMM, 2000, AIMO, 2010). Segundo Lopes (2006), verifica-se a mesma percentagem para os trabalhadores de empresas de construção. Para além disto, nestas empresas só 9% concluiu o ensino secundário. A estrutura institucional fragmentada do sector da educação resulta numa abundância relativa de mão-de-obra não qualificada e numa escassez de profissionais especializados.

As empresas da nossa amostra – particularmente as de maior dimensão – reportam a falta de aprendizes, serventes, pedreiros, carpinteiros e supervisores. Ao mesmo tempo, elas reportam uma escassez de gestores seniores experientes, gestores de projecto, mestres de obra, e pedreiros, carpinteiros, serralheiros, electricistas e canalizadores especializados. Contudo, as empresas do sector de materiais de construção não consideraram a falta de mão-de-obra qualificada como uma barreira importante. Estas empresas identificaram, pelo contrário, a falta de padrões certificados como um factor relevante dado que o sector depende de mão-de-obra pouco qualificada.

A falta de preparação da força de trabalho traduz-se em investimentos reduzidos na cadeia de valor da indústria, dada a dependência crescente do sector face a técnicas que requerem níveis elevados de qualificação. Este factor, também conduz à falta de capacidade das empresas nacionais de participarem em projectos mais complexos, levando estas empresas a especializarem-se em obras menos ‘pesadas’. Para além disto, esta barreira aumenta o poder de mercado das empresas (estrangeiras) que conseguem mobilizar grandes quantidades de capital e contratar trabalhadores a uma escala global.

O governo respondeu a este desafio tentando envolver o sector privado no processo de qualificação da força de trabalho. Uma medida potencialmente importante foi a introdução de incentivos fiscais no novo código de investimento para os gastos com formação. Contudo, os resultados desta medida foram, até ver, limitados – as empresas do sector continuam a estar relutantes em treinar os seus próprios empregados (AIMO, 2010). Isto deve-se parcialmente aos constrangimentos relacionados com o fluxo de informação relativamente às oportunidades de formação para as empresas nacionais. A recente afluência de Investimento Directo Estrangeiro relacionada com o boom da extração de recursos naturais tem o potencial para aumentar a base de competências do sector da construção com a integração de empresas nacionais nas cadeias de fornecimento locais estabelecidas pelos megaprojectos.

Finalmente, a falta de diálogo dentro das instituições e entre estas e o sector privado também tem implicações para a formação da mão-de-obra, o que é crucial para o desenvolvimento dos sectores da construção e materiais de construção. Como foi reportado em Lopes (2007), tem havido alguma confusão relativa aos papéis que o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) e o PIREP (plano integrado para a reforma da formação profissional) devem desempenhar na promoção da formação vocacional. Em princípio, o Ministério da Educação seria responsável pela educação secundária e terciária de longo prazo, enquanto o Ministério do Trabalho e o INEFP supervisionariam programas de formação vocacional mais curtos e especializados e o PIREP seria responsável pelos programas especializados/direcionados para a formação no trabalho.<sup>21</sup>

Todavia, não há grandes sinais de uma coordenação e interação sistemática entre estes actores e o sector privado de forma que a oferta e a procura de competências esteja alinhada. As ligações entre os subsistemas de educação – secundária e terciária – continuam a ser problemáticas e o sector privado não tem conseguido ajudar devido a problemas de coordenação e informação. A resolução deste problema requer a criação de fóruns onde os principais actores em Moçambique – o estado, os doadores, empresas e sociedade civil – se possam encontrar, estabelecer intercâmbios frutíferos e concordar em iniciativas e medidas acionáveis que possam desenvolver a indústria.

Um exemplo de sucesso nesta área é o MOZLINK – o programa de ligações da MOZAL -, desenvolvido para a cadeia de valor do alumínio que tem desempenhado um papel crucial na melhoria das competências e capacidade tecnológica de um número considerável de empresas. Por meio deste programa, várias empresas conseguiram estabelecer relações sub-contratuais relativamente estáveis com a Mozal, fornecendo serviços de reparação, manutenção e reconstrução e beneficiando de transferências de tecnologia e conhecimento (Castel-Branco and Goldin, 2003; Warren-Rodriguez, 2007).<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> O PIREP, em particular, já estabeleceu um curso de formação especializado em construção civil em Xai-Xai (Província de Gaza).

<sup>22</sup> A MOZAL produz 580000 toneladas de alumínio anualmente e corresponde a 60% das exportações de mercadorias de Moçambique. O investimento da MOZAL foi implementado em duas fases: o MOZAL I foi iniciado em 1998 e levou dois anos e meio enquanto a expansão MOZAL II foi iniciada em 2001 e levou um ano e meio a ser concluída dado que as fundações para o alargamento tinham sido construídas na primeira fase. O programa de ligações culminou em 2005 com a abertura do parque industrial de Beluluane ao lado da MOZAL que goza do estatuto de Zona Franca Industrial. A MOZAL foi até recentemente o maior investimento directo estrangeiro em Moçambique e a sua presença conduziu à criação de mais de 200 fornecedores de factores de produção às suas operações de serviços metalúrgicos, transportes, serviços e produtos auto mecânicos e

### *Fragilidade na Absorção e Difusão de Tecnologia*

Devido a preocupações ambientais e à necessidade de reduzir custos, a indústria da construção a nível global passou por um processo de inovação e modernização. Contudo, o nosso trabalho de campo sugere que em média os empreiteiros locais não dominam as novas tecnologias disponíveis, especialmente no que diz respeito a estruturas de ferro e aço. Este fenómeno verifica-se tanto nas pequenas e médias empresas como nas de maior dimensão que têm acesso a concursos públicos.

No nosso inquérito, aproximadamente 42% das empresas queixaram-se da falta de financiamento e dos custos associados à aquisição de novas tecnologias enquanto 17% reportou a falta de acesso a mão-de-obra qualificada como constrangimento principal. Outros constrangimentos relevantes apurados no inquérito foram a incapacidade de competir no mercado (14%), a falta de serviços de apoio (11%), falta de informação relativa a novas tecnologias (9%) e procedimentos de importação complexos (6%). Somente uma empresa envolvida na indústria da construção reportou ter acesso a novas tecnologias devido aos seus laços com investidores estrangeiros. Como foi mencionado por uma das empresas inquiridas, as práticas de mercado no sector da construção envolvem um maior recurso a estruturas de ferro e aço juntamente com reduções no volume de cimento aplicado. Apesar disto, os empreiteiros locais ainda não dominam as tecnologias disponíveis. Quando confrontadas com o desafio de participar num projecto de construção com estruturas em ferro e aço, estas empresas são forçadas a subcontratar profissionais estrangeiros (maioritariamente da África do Sul e da China) ou acabam por não aceitar as obras.

O mau desempenho de Moçambique parece dever-se à falta de competências, baixos níveis de investimento na absorção de novas tecnologias e uma fraca protecção de direitos de propriedade intelectual (ANEMM, 2000 e AIMO, 2010). Desde 2007, a estratégia industrial do governo identifica o défice tecnológico como uma das principais causas da falta de competitividade das empresas nacionais. Esta estratégia indicava a necessidade de medidas urgentes mas a situação parece não ter mudado. Entre as empresas inquiridas pela AIMO (2010) - incluindo produtores de materiais de construção e empresas de construção pesada -, mais de 62% não tinha feito aquisições significativas de novas tecnologias desde os anos 1990. Para além disso, estas empresas realçaram a dificuldade crescente na manutenção e substituição de peças (ANEMM, 2000 e AIMO, 2010).

---

eléctricos, construção, segurança, limpeza, 'catering' e lavandaria. O modelo teve 'spillovers' consistentes na economia Moçambicana por meio da transferência de capacidades tecnológicas e aprendizagens para outros projectos. A experiência adquirida com a MOZAL é um factor determinante na escolha de empresas como subempreiteiros nacionais liderantes. (Buur, 2014). (Veja Buur 2014 e Sutton, 2013).

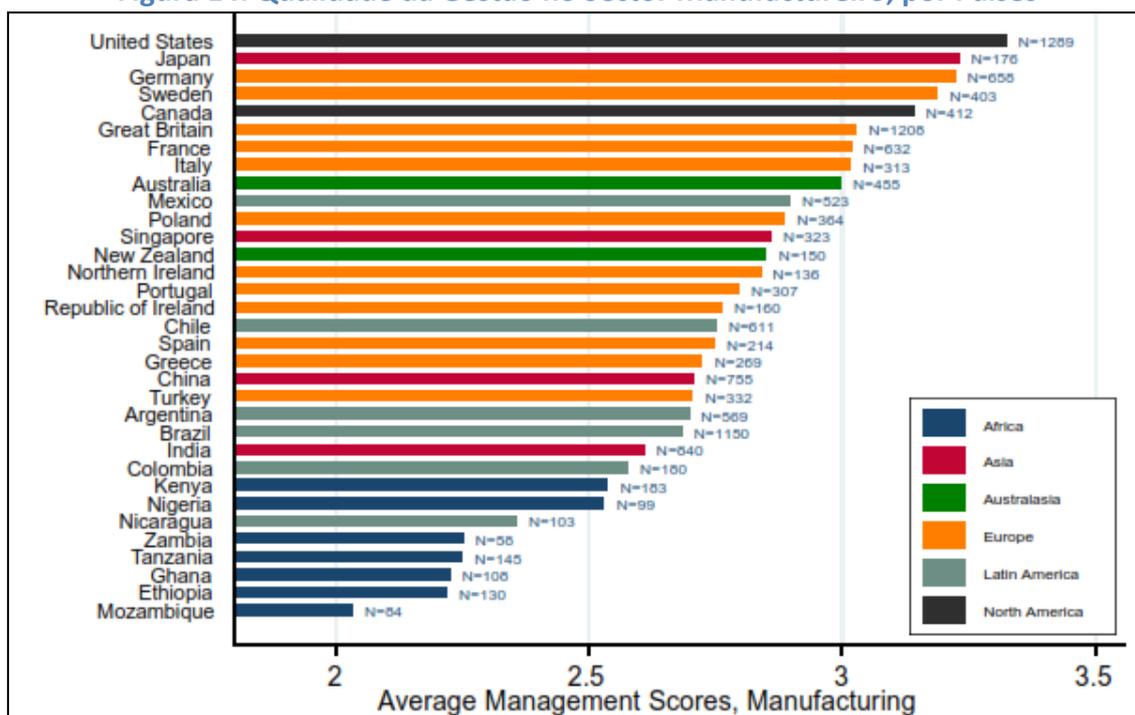
### *Distância face à Fronteira de Excelência de Gestão*

As empresas da indústria de construção em Moçambique também são caracterizadas por fracas práticas de gestão. Um corpo crescente de literatura tem vindo a apresentar evidência de que as práticas de gestão estão correlacionadas com níveis mais elevados de produtividade e desempenho global das empresas (Bloom e tal, 2013). As empresas dos países em desenvolvimento têm práticas de gestão consideravelmente piores devido essencialmente a uma grande percentagem de empresas ‘mal administradas’ (Bloom, Nicholas, et al 2014)

Se isto é um problema no sector industrial que inclui a indústria dos materiais de construção, também é um constrangimento sério no sector da construção, onde a concorrência de empreiteiros internacionais com uma gestão de topo é particularmente forte. Certamente que factores históricos explicam parte deste problema, dado que o legado colonial e a experiência do socialismo conduziram – como já foram argumentados – ao subdesenvolvimento das capacidades domésticas, uma logística fracturada e uma inteligência de mercado limitada. Com a mudança para uma economia de mercado, tornou-se evidente que as competências de gestão de negócios eram um recurso escasso.

Lopes (2006) reporta que as práticas de gestão financeira, contabilidade e governança corporativa são geralmente de má qualidade na indústria da construção. Este é um dos factores que aumenta o nível de risco percepcionado pelo sector bancário, reduzindo a quantidade de crédito concedida às empresas de construção. Os resultados de Bloom et al. (2014) estão em consonância com esta conclusão: a figura 14 demonstra que no Inquérito de Gestão Mundial (World Management Survey) conduzido pelos autores, Moçambique é o último classificado em termos de pontuação média de gestão. Apesar destes resultados só dizerem respeito ao sector industrial, estes revelam certamente um constrangimento relevante que as empresas Moçambicanas ainda enfrentam. Ainda que o governo tenha vindo a apoiar a criação de instituições de ensino médio e superior orientadas para o estudo da gestão, as empresas ainda se queixam que as instituições disponíveis são insuficientes para formar profissionais de alto nível, e que o governo deveria promover mais esquemas de formação no trabalho integrando empresas nacionais e internacionais.

Figura 14: Qualidade da Gestão no Sector Manufactureiro, por Países



Fonte: Bloom, Nicholas, et al 2014

### 3.3.4. Outras Barreiras Económicas

#### *Potencial irrealizado do mercado de habitação*

A qualidade da habitação varia consideravelmente em Moçambique. O inquérito do UN-Habitat (2013) demonstrou que em 2008/2009 na capital, Maputo, 79% dos agregados familiares vivem em habitações com paredes duráveis e que praticamente a totalidade (99%) vivia sob telhados duráveis. A qualidade da habitação é consideravelmente mais baixa fora de Maputo. Noutras áreas urbanas, somente 20 a 40% das habitações têm paredes duráveis enquanto unicamente 60 a 70% tem telhados duráveis. A média nacional sugere que em 2008/2009, só 17,9% dos agregados familiares vivia em casas com paredes duráveis e 30,2% em habitações com telhado durável. A electricidade também não está difundida. Em Maputo, somente 57% dos agregados tinham iluminação eléctrica em 2008/2009. Para além disso, só 60,9% dos agregados tinha sanita ou latrina. A nível nacional, 65 % dos agregados familiares vive em habitações que não são duráveis e não tem electricidade nem saneamento.

O mercado de habitação tem um papel fundamental na promoção do desenvolvimento económico. Este segmento é a base de um crescimento sustentado para os empreendedores locais dado que é menos exigente em termos de recursos de construção, custos e financiamento. Ainda assim, depois da nacionalização dos anos 1970, o mercado tem experienciado um crescimento relativamente baixo. Este fenómeno parece ser paradoxal, tendo em conta que Moçambique está a atravessar um processo de rápida expansão económica acompanhado pelo crescimento das despesas públicas e da urbanização.

O fraco crescimento do mercado de habitação está baseado essencialmente no facto de o crescimento económico em Moçambique ter partido de um nível de desenvolvimento muito baixo. Nas áreas urbanas, os níveis de desigualdade ou se mantiveram inalterados ou pioraram. Nestas condições, é difícil encontrar famílias de classe baixa/média com rendimento e vontade suficientes para comprarem habitações ao seu preço corrente no mercado de habitação formal.

Em segundo lugar, em Moçambique a terra é propriedade do estado. Adquirir um lote para construção requer tempo e um longo processo burocrático envolvendo varias instituições, desde as autoridades locais aos municípios. O relatório 'Doing Business' do Banco Mundial (2011) estimou que eram necessários 17 passos diferentes para conseguir uma licença de construção em Moçambique. A propriedade estatal da terra e a burocracia associada no contexto em que não existe um mercado formal para títulos de terra abre espaço para comportamentos oportunistas e 'rent-seeking'. Dado que a procura está a aumentar devido a urbanização crescente, este fenómeno também aumenta o poder monopolístico dos funcionários do estado, aumentando os custos reais da construção em áreas urbanas.

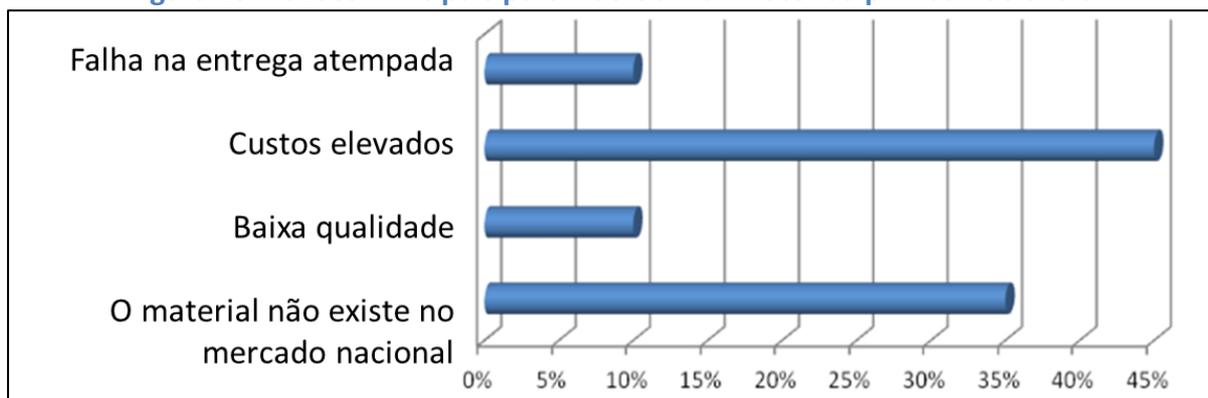
Para além disto, as poupanças e rendimentos da classe média emergente (a fonte mais importante de procura no mercado de habitação) permanecem baixos. Para agravar a situação, a classe média Moçambicana é desprovida de activos que possam ser usados como colateral (incluindo a terra onde a habitação é construída), o que a torna inelegível para créditos bancários. A implicação principal que este fenómeno tem no mercado de construção é bastante clara: sem uma fonte de financiamento efectiva e, mais genericamente, o desenvolvimento de um mercado de hipotecas, será difícil envolver empreiteiros formais neste segmento, aumentando o nível de informalidade do mercado de habitação em Moçambique.

### *Custos elevados e escassez de matérias-primas nacionais*

Aproximadamente 60% dos factores de produção utilizados pelos produtores de materiais de construção e pelas empresas de construção pesada são importados (ANEMM, 2000). Entre as empresas entrevistadas em 2012, praticamente metade declarou que obtém os seus factores de produção no estrangeiro devido aos elevados custos dos materiais nacionais enquanto 35% afirmou que os factores de produção necessários não existem em Moçambique. Para além disto, apesar de Moçambique ter reservas consideráveis de pedra calcária e outras matérias-primas utilizadas no sector de materiais de construção, problemas logísticos de transporte associados à localização das minas e à movimentação destes materiais tem limitado a oferta - por exemplo, de clínquer para os produtores de cimento nacionais. Desta forma, mais de 3 milhões de toneladas de clínquer foram importados durante o período 2005-2012. Como consequência, as empresas tendem a diversificar a compra de matérias-primas domésticas e importadas de acordo com os seus custos e disponibilidade (Sutton, 2014). Aparentemente pelo mesmo motivo, a associação dos construtores da Beira referiu que importa pedras para construção de Portugal apesar de esta região ser uma das mais ricas neste tipo de matérias-primas.

A figura 15 mostra as razões principais pelas quais as empresas Moçambicanas não compram matérias-primas nacionais. Os seus custos elevados e escassez no mercado nacional aparentam ser as causas dominantes. Problemas de qualidade e atrasos de entrega também são relevantes ainda que a um nível menor. Simultaneamente, as empresas nacionais de materiais de construção entrevistadas declararam que elas próprias encontram dificuldades na produção e distribuição dos seus materiais. Do lado da procura, as empresas de construção queixam-se que a falta de padrões e de uma autoridade de certificação implicam que os materiais disponíveis dentro do país são frequentemente de baixa qualidade ou pouco fiáveis, especialmente quando se tratam de obras públicas de grande dimensão.

**Figura 15: Razões Principais para Não Utilizar Matérias-primas Nacionais**



Fonte: NMU, 2012

De acordo com o nosso inquérito, os materiais de construção são importados maioritariamente da África do Sul, China, Índia, Paquistão, Portugal e outros países europeus. Frequentemente, as empresas declaram que acomodam os pedidos dos clientes relativamente à proveniência dos materiais. Entre os factores de produção que tradicionalmente são provenientes do mercado nacional encontram-se o cimento, pedra e materiais feitos à base de areia. Ao mesmo tempo, se as empresas nacionais pudessem produzir materiais de alta qualidade - como algumas já fizeram no passado - a procura doméstica fluiria para essas empresas. A título de exemplo, a associação de construtores da Beira afirmou que actualmente a qualidade de materiais importados tais como fios eléctricos e contraplacado é baixa enquanto a empresa Moçambicana EMPACOL costumava produzi-los com nível de qualidade superior. Para além disto, muitas empresas da nossa amostra partilham a opinião de que o Estado deveria ter um papel mais activo na reactivação da produção doméstica de materiais de construção, especialmente nos sectores em que existem vantagens comparativas (tais como o cimento e cerâmica vermelha). O capítulo final que se segue apresenta um quadro e um conjunto de iniciativas específicas para a promoção do crescimento da indústria de construção - incluindo, em particular o sector de materiais de construção - numa base sustentada e competitiva.

## 4. Políticas e Estratégias para a Indústria de Construção

### 4.1 Contexto

O futuro da indústria de construção moçambicana depende, do estabelecimento, por parte do Governo, de um ambiente favorável no âmbito das políticas públicas e de um conjunto de estratégias que permitam tanto ao sector de construção como ao de materiais de construção, ultrapassar as suas desvantagens competitivas.

As propostas apresentadas neste documento coadunam-se com a estratégia geral do desenvolvimento industrial em Moçambique, conforme estipulado pelo Ministério da Industria e Comercio em 2007, na versão preliminar do documento “Política e Estratégia Industrial 2015-2024”, e pela “Estratégia Nacional de Desenvolvimento (2015-2035)”. Em particular, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento identifica o sector de construção como sendo prioritário para o desenvolvimento económico do país e a estratégia industrial Moçambicana refere-se explicitamente à promoção sustentável de indústrias de materiais de construção com vista à produção de materiais de construção domésticos<sup>23</sup>. Os referidos documentos mencionam também o desafio de assegurar que a produção doméstica seja de elevada qualidade de forma a reduzir a necessidade de importação de materiais de construção, enquanto garantindo ganhos de produtividade no sector. Neste sentido, este documento alinha-se também com a “Politica da Qualidade e Estratégia para a sua Implementação” elaborada pelo Ministério da Industria e Comercio e aprovada pelo Conselho de Ministros em 2003.

Este documento visa complementar as políticas existentes no sector de construção, nomeadamente:

- “Política e Estratégia de Habitação”, aprovada pelo conselho de ministros através da resolução 19/2011
- “Estratégia e Plano de Acção para a Aplicação e Disseminação dos Materiais e Sistemas Construtivos Alternativos”, Novembro 2009

---

<sup>23</sup> De salientar que durante a finalização deste documento, o Ministério da Industria e Comercio estava também elaborando o seu documento de “Política e Estratégia Industrial 2015-2024”. A versão preliminar do documento indica os sectores da produção de minerais não metálicos e metálicos, juntamente com o sector de processamento da madeira, como subsectores prioritários enquanto “indústrias que se enquadram nos objectivos estratégicos do país e com implementação de ações específicas e alocação de recursos que podem desenvolver com relativa rapidez e contribuir para que o sector responda aos desafios que lhes são impostos”.

## 4.2 Visão e Missão da Política

A **visão** desta Política para o Desenvolvimento das Indústrias de Construção e Materiais de Construção segue a visão da industrialização formulada na Estratégia Nacional de Desenvolvimento e é a de **um sector de construção dinâmica com fortes ligações com agentes económicos locais, facilitando o acesso a habitações dignas para a população Moçambicana, e ao mesmo tempo criando emprego e oportunidades de negócio para empreiteiros e fornecedores locais de materiais de construção, servindo como catalisador da transformação e industrialização da economia Moçambicana.**

A **missão** desta política é de **agregar competitividade sistémica à indústria de construção de Moçambique, eliminando as barreiras que impedem o seu desenvolvimento no presente.**

## 4.3 Pilares e Objectivos Gerais

Esta estratégia assenta em quatro pilares e nove objectivos políticos gerais:

### **Pilar A – Governação.**

O sector de construção em Moçambique é caracterizado por fracas ligações e coordenação entre os vários intervenientes, tanto entre o Governo e o Sector Privado, como entre empresas e consórcios diferentes dentro do sector privado. Para assegurar um sector com governação efectiva, que consiga identificar e responder aos obstáculos quando estes emergem, esta estratégia define os seguintes objectivos:

1. Melhorar a governação da Indústria de Construção por meio do reforço do nível de coordenação e do fluxo de informação dentro do governo, e entre o governo e o sector privado.
2. Aumentar o nível de confiança dentro da indústria reduzindo os custos de procura e triagem por meio da promoção de uma maior cooperação horizontal e vertical nos sectores da construção e de materiais de construção. Na prática, isto implicaria a promoção de consórcios de empresas de construção, especialmente no caso de obras de maior dimensão/complexidade. Estes consórcios contribuiriam para a criação de um ambiente de maior confiança mútua, ao mesmo tempo que facilitariam a partilha de conhecimentos e a melhoria dos métodos e resultados.

3. Promover a transformação estrutural da indústria de construção – no que diz respeito a serviços e materiais - por meio do fortalecimento da presença formal de empresas Moçambicanas no mercado.

#### **Pilar B – Qualidade.**

A baixa qualidade (na média, pois há exceções) dos serviços e produtos fornecidos por empresas no sector de construção, em combinação com a falta de um sistema abrangente de certificações, resulta na desconfiança entre os vários intervenientes, o que historicamente impediu o desenvolvimento de um sector de construção eficiente e integrado com fortes ligações intra-empresariais. Além disso, a escassez de mão-de-obra qualificada é mencionada por muitas empresas do sector como sendo um constrangimento principal tanto em termos de qualidade quanto de produtividade. Este pilar tem os seguintes objectivos:

4. Aumento do nível geral de qualidade do produto e da produtividade da indústria, por meio da promoção de melhores práticas de gestão e melhorias tecnológicas.
5. Melhorar a capacitação da força de trabalho da indústria de construção.
6. Elevação progressiva das empresas Moçambicanas aos padrões internacionais.

#### **Pilar C – Sinergias Nacionais.**

Moçambique possui recursos naturais para a produção de materiais de construção, mas este potencial ainda não está a ser suficientemente aproveitado, visto que uma grande parte dos materiais de construção é importada, impedindo o aproveitamento das sinergias e o desenvolvimento de ligações inter-sectoriais mais efectivas.

7. Desenhar um Plano Nacional para a Utilização de Recursos Naturais na Produção de Materiais de Construção: o Plano devera focar-se em primeiro lugar no gás natural, dado o alto valor acrescentado dos materiais de construção cujo custo e qualidade beneficiariam de um fornecimento estável e económico de gás (em particular, cimento e cerâmicas). Adicionalmente, o Plano deverá avaliar a possibilidade de utilizar outros recursos naturais como o carvão mineral e a madeira na produção de materiais tradicionais visando assim a inclusão dos fornecedores locais numa cadeia de valor mais ampla. Em relação ao gás natural, Moçambique terá que definir nos próximos um a dois anos a melhor forma de utilizar as suas reservas, em particular a proporção que será alocada a consumo directo e indirecto. O gás natural tem muitas aplicações alternativas, tanto como combustível como

factor de produção nos processos produtivos. Uma oferta elástica de gás poderia promover a entrada de empresas nacionais e internacionais no sector de materiais de construção de uma forma competitiva. De facto, Moçambique poderia tornar-se o “hub” regional para certos materiais de construção. O Plano Nacional definiria a localização de dois ou três clusters de materiais de construção tomando em consideração a fonte das matérias-primas, a logística de transporte, o mercado e o ponto de acesso ao gás natural.<sup>24</sup>

#### **Pilar D - Financiamento.**

O crédito é importante para o sector de construção, tanto pelo lado da procura como da oferta. Sem acesso a hipotecas, a grande maioria da população não está em condições de comprar uma moradia, o que pode limitar projectos de habitação de grande escala. Por outro lado, por se tratar muitas vezes de projectos de grande escala e de longa duração, as próprias empresas de construção precisam ter um acesso flexível a financiamento para poder operar efectivamente. Desta forma, os objectivos deste pilar são:

8. Oferecer habitação a preços acessíveis à população, protegendo os segmentos urbanos e rurais mais pobres da apropriação de terras.
9. Melhorar o acesso ao crédito para empresas das indústrias de construção e materiais de construção.

Após termos apresentado as estratégias para cada objectivo, especificamos o período de tempo e o nível de complexidade da sua implementação.

A fim de valorizar, promover, modernizar e fomentar o crescimento orgânico da indústria de construção Moçambicana, é essencial a criação de uma base de capital social. Isto será possível por meio da mobilização conjunta de esforços dos sectores público e privado, da promoção da partilha de informações, do aumento do nível de coordenação, e da melhoria dos recursos humanos e capacidades técnicas.

---

<sup>24</sup>Enquanto isso, deve-se manter uma abordagem cuidadosa para evitar poluição excessiva, desflorestamento e o uso não sustentável dos recursos naturais no geral. Em particular, nota-se que o gás natural tem sido usado para substituir o carvão e outros combustíveis “sujos” para minimizar a produção de CO<sub>2</sub>, dado que a produção de clínquer em todo o mundo, é responsável por 5% de todo o CO<sub>2</sub> emitido pelas indústrias.

No entanto, uma decisão crítica terá que ser feita antecipadamente. A indústria é composta fundamentalmente por dois sectores: serviços de construção e materiais de construção. Ambos precisam de ser reforçados. No entanto, as prioridades e ênfase das políticas devem ser diferentes.

No caso do sector da construção, a questão chave parece ser a escassez de empresas Moçambicanas capazes de enfrentar projectos mais complexos, tanto no segmento de construção civil como pesada. Um número significativo de médias e grandes empresas internacionais estão presentes no mercado. Deste modo, o desafio é desenvolver as capacidades técnicas e de gestão das empresas Moçambicanas e fomentar as ligações com os seus homólogos estrangeiros, proporcionando-lhes oportunidades de desenvolver e demonstrar as suas capacidades.

No sector de materiais de construção, a agenda é um pouco mais difícil devido às fraquezas estruturais deste sector: relativamente poucas empresas, a maioria das quais são pequenas e micro. Assim, uma política eficaz terá que resolver uma questão sectorial chave: a de atrair novas empresas para a cadeia de valor, garantindo ao mesmo tempo, que a sua produção está em conformidade com os padrões de qualidade e custo-eficácia.

#### **4.4 Objectivos das Políticas, Estratégias e Ações**

Nesta secção, o relatório descreve cada estratégia detalhadamente, especificando os principais actores envolvidos, o prazo e o nível de complexidade da sua implementação.

## PILAR A – GOVERNAÇÃO

**Objectivo 1. Melhorar a governação da Indústria de Construção por meio do reforço do nível de coordenação e do fluxo de informação dentro do governo e, entre o governo e o sector privado.**

**Estratégia 1.1** – Criação de um Fórum Interministerial da Indústria de Construção. O objectivo principal é a criação de um ambiente institucional de alto nível para a discussão da Política para a Indústria de Construção, Directivas Estratégicas chave e a implementação de Planos de Acção.

Acção 1.1.1 – Identificar e confirmar entidades governamentais chave disponíveis a participar no Fórum Interministerial (tal como o MOPHRH e outros Ministérios e agências governamentais relevantes ao nível central, provincial e distrital); <sup>25</sup> Sugerir e confirmar o âmbito das actividades e a estrutura de comunicação; e propor e confirmar a agenda inicial e os prazos correspondentes. Sugere-se que para assegurar acesso e participação de todos os actores ao nível provincial e distrital a localização física do Fórum mude regularmente. Finalmente, o Fórum deverá incluir representantes da SADC para assegurar a harmonização regional das políticas<sup>26</sup>.

*Nível de complexidade: médio, Nível de impacto: Alto  
Prazo do Impacto: curto, médio e longo prazo, Principal Actor: MOPHRH*

**Estratégia 1.2** – O Fórum Interministerial poderá ser incumbido de estabelecer um Conselho para a Promoção da Indústria da Construção, o qual poderá dar lugar a um futuro Instituto Nacional público-privado para a Promoção da Indústria de Construção. Este Conselho poderá realizar reuniões regulares com associações e outros parceiros estratégicos do sector privado, tais como a Federação Moçambicana de Empreiteiros (FME), a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), a Associação de Empresas Moçambicanas de Consultoria (AEMC), a Ordem dos Engenheiros e dos Arquitectos e o Laboratório de Engenharia de Moçambique (LEM), a Associação Industrial Moçambicana (AIMO), a equipa técnica do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) as universidades técnicas e outros parceiros e Ministérios. Em

---

<sup>25</sup> Em princípio o Fórum requer uma participação ao nível de Directores, deixando que o nível de participação possa depender também do tema a ser abordado, ou no âmbito de políticas ou na esfera operacional.

<sup>26</sup> Em Abril 2015 os Chefes de Estado e de Governo da SADC adoptaram em Harare a estratégia e roteiro para a industrialização da região, num horizonte de 48 anos. O Roteiro irá orientar a implementação dos programas da SADC nos próximos cinco anos, com grandes áreas prioritárias, nomeadamente, o desenvolvimento industrial e a integração do mercado. Paralelamente, em Moçambique o Ministério da Indústria e Comércio está no processo de elaboração duma nova estratégia de política industrial que ira ter em conta este plano de desenvolvimento integrado ao nível da SADC.

particular, seria importante garantir a articulação com a Unidade de Coordenação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento de forma a aproveitar oportunidades de crescimento para o sector inerentes ao Programa Integrado de Investimentos<sup>27</sup>.

O Conselho seria um fórum para a discussão sobre a políticas para Indústria de Construção, bem como, outras questões e necessidades da indústria. O Conselho poderia permitir uma partilha estruturada de ideias, informações e conhecimentos entre empresas, associações industriais, universidades e instituições afins, e entidades governamentais<sup>28</sup>.

Acção 1.2.1 – Identificar e confirmar empresas e entidades disponíveis a participar activamente num futuro Conselho para a Promoção da Indústria da Construção. Pedir a formação do mesmo e anunciar a Nova Política da Indústria de Construção.

*Nível de complexidade: baixo, Nível de impacto: Alto*  
*Prazo do Impacto: de médio a longo prazo, Principal Actor: MOPHRH*

Acção 1.2.2 – Realizar estudos de viabilidade específicos para a criação de um futuro Instituto para a Promoção da Construção Civil. Este Instituto seria uma parceria público-privada, com autonomia administrativa, financeira e legal, com a missão de promover uma melhor coordenação dos sectores relevantes na implementação das políticas sectoriais. O passo fundamental na implementação desta acção é a identificação e mobilização de parcerias políticas e empresariais comprometidos com o Instituto.

*Nível de complexidade: alta, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: de médio a longo prazo, Principal Actor: MOPHRH*

---

<sup>27</sup> O Conselho deveria ser desdobrado em Comités Técnicos ou Grupos de Trabalho, que se reuniriam entre reuniões do Conselho. As reuniões do Conselho por sua vez deveriam ser muito bem preparadas: sugere-se que o Conselho possa se reunir a cada dois ou três meses nos anos iniciais, para poder impulsionar o processo. O período de 60 ou 90 dias entre reuniões deveria ser usado para os Comités indicados pelo Conselho se reunirem e fazerem propostas concretas para serem aprovadas pelo Conselho. Finalmente, o Conselho poderia ter Membros Permanentes e Membros Convidados, de forma a agilizar e dar representatividade ao processo.

<sup>28</sup> Destaca-se que já em 2010, a Federação Moçambicana dos Empreiteiros (FME) submeteu para a consideração do conselho consultivo do MOPHRH uma minuta de estatuto para um “Conselho Nacional da Construção Civil”, um órgão que devia ter como objectivo “promover o diálogo e a concertação entre o governo e o sector privado no âmbito da política económica, financeira, social, laboral e fiscal no sector da construção civil”.

**Objectivo 2. Aumentar o nível de confiança na indústria, reduzindo os custos de procura e triagem por meio da promoção de uma maior cooperação horizontal e vertical nos sectores da construção e de materiais de construção.** No âmbito vertical, isto implicaria a promoção da subcontratação de empresas moçambicanas em actividades e projectos de crescente complexidade; e no âmbito horizontal, a formação de consórcios de empresas de construção, especialmente no caso de obras de maior dimensão/complexidade. Estes consórcios contribuiriam para a criação de um ambiente de maior confiança mútua, ao mesmo tempo que facilitariam a partilha de conhecimentos, e a melhoria dos métodos e resultados.

**Estratégia 2.1** – Os consórcios especificamente poderiam ser formadas por meio de joint-ventures ou como resultado dos termos de um Contracto de Concepção e Construção (EPC na terminologia anglo-saxónica - engenharia, “procurement” e construção) que inclua como requisito a participação de empresas nacionais. Ao mesmo tempo, as grandes empresas nacionais e internacionais devem ser encorajadas a estruturarem programas para o desenvolvimento de fornecedores locais com um enfoque especial na provisão local de serviços e materiais de construção. Estes programas iriam assegurar uma transferência de conhecimentos efectiva e a adopção de padrões de qualidade nos processos e produtos.

Acção 2.1.1 – O Conselho proposto deverá determinar que passos seriam necessários para a criação de um ambiente de maior confiança mútua e cooperação entre empresas internacionais e moçambicanas nos sectores da construção e de materiais de construção. Para além disso, enquanto os custos de procura e triagem permanecerem elevados (típico em mercados pequenos com problemas de assimetria de informação), apoiar o processo de identificação de parceiros pode ser importante. Nesse sentido, fortalecer as relações entre as empresas do sector e facilitar as trocas comerciais entre elas (business-to-business na terminologia anglo-saxónica) seria parte da solução. O enfoque inicial seria dado à definição de uma agenda realista com prazos vinculativos que permitisse um aumento progressivo da utilização de materiais produzidos localmente

*Nível de complexidade: médio, Nível de impacto: médio  
Prazo do Impacto: médio prazo, Principal Actor: MOPHRH*

**Estratégia 2.2** – Criar condições favoráveis em concursos públicos com o objectivo de encorajar a criação de consórcios de empresas de construção de diferentes categorias, em especial entre empresas pertencentes à classe 6 e 7 (aquelas com maior poder económico e, possivelmente, melhor conteúdo tecnológico) e à classe 3 (aquelas com mais funcionários).

Acção 2.2.1 – O Conselho estudaria experiências internacionais de instrumentos destinados a promover consórcios direccionados para a transferência de tecnologia e de conhecimento entre as empresas, e sugerir acções específicas para o Fórum.

*Nível de Complexidade: médio, Nível de Impacto: médio  
Prazo do Impacto: médio Prazo, Actor Principal: MOPHRH*

**Objectivo 3. Promover a transformação estrutural da indústria de construção – no que diz respeito a serviços e materiais – por meio do fortalecimento da presença formal de empresas Moçambicanas no mercado.**

O primeiro passo será reduzir o nível de informalidade da indústria, assegurando que as empresas locais que já operam no mercado – ainda que numa base informal – tenham a capacidade de participar directa ou indirectamente em processos formais. Para além disso, a informalidade do mercado é uma barreira efectiva ao crescimento de empresas locais e deve ser reduzida ao mínimo. O Conselho ficaria encarregue de identificar passos concretos para eliminar a actividade informal da indústria da construção.

Caso venha a ser aprovado, o Conselho iria criar um **Grupo de Trabalho para reformar o actual regime de tributação e benefícios directos e indirectos**. Este grupo de trabalho deverá também rever os procedimentos que regulamentam o registo de empresas e a contratação pública dado que se relacionam com as indústrias de construção e de materiais de construção.

O Grupo de Trabalho poderia especificamente tentar avaliar as seguintes estratégias:

**Estratégia 3.1.** – Reformar o Sistema Tributário e de Subsídios de modo a reduzir a informalidade no sector.

Acção 3.1.1. – Comissionar um estudo, em parceria com o Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (MITESS), sobre a possibilidade de aumentar a flexibilidade dos encargos incidentes sobre as empresas e os trabalhadores da indústria de construção de modo a aumentar o nível de formalização e competitividade.

*Nível de complexidade: alto, Nível de Impacto: alto  
Prazo do Impacto: curto prazo, Actores Principais: MOPHRH e MITESS, em cooperação com o Ministério da Economia e Finanças.*

Acção 3.1.2. – Requerer um estudo sobre alterações ao Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) cobrado a pequenas e médias empresas do sector.

*Nível de Complexidade: alto, Nível de impacto: alto  
Prazo do Impacto: curto/médio prazo, Actor Principal: MOPHRH e Ministério da Economia e Finanças*

**Estratégia 3.2** – Reduzir a burocracia e simplificar os procedimentos relativos à obtenção e manutenção de uma licença para a oferta de serviços de construção e para a participação em concursos públicos.

Acção 3.2.1 – Aumentar a validade das licenças das empresas de construção ( “alvarás” ) para um período que pode variar entre cinco e dez anos. Estudos específicos devem ser feitos para avaliar qual seria a duração óptima do alvará. Alternativamente, a lei poderia prever a possibilidade de revalidação da licença por mais três anos, desde que seja constatado o início das obras e sua continuidade dentro do período legal.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de Impacto: médio  
Prazo do Impacto: Curto Prazo, Principal Actor: MOPHRH*

Acção 3.2.2 – Criar um sistema electrónico para o pedido de licenças de modo a reduzir a necessidade de presença física das partes interessadas nos escritórios governamentais relevantes, e substituir os registos em papel por registos electrónicos.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de Impacto: médio  
Prazo do Impacto: curto prazo, Actor Principal: MOPHRH*

Acção 3.2.3 – Alargar o Cadastro Único às capitais de província ou, alternativamente, criar um sistema electrónico com essa função.

*Nível de Complexidade: médio, Nível de Impacto: médio  
Prazo do Impacto: curto prazo, Actor Principal; MOPHRH, MEF/DNPE*

Acção 3.2.4 – Eliminar o requisito de posse de equipamento das regras de concursos públicos, visto que estes estão amplamente disponíveis para alugar no mercado de equipamento Moçambicano. Desta maneira, cada concurso deverá articular quais são os requisitos mínimos de equipamento necessários para o tipo de obra específico, admitindo-se que os competidores possam apresentar-se com comprovação da possibilidade de aluguer ou leasing de equipamentos.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de Impacto: médio  
Prazo de Impacto: curto prazo, Actor Principal: MOPHRH, MEF/DNPE*

Acção 3.2.5 – Desenvolver um catálogo de técnicas específicas que sirva como guião para estabelecer as regras dos concursos para cada tipo de obra, incluindo modelos básicos de ‘cadernos de encargos’. Esta iniciativa aumentaria a previsibilidade e transparência dos concursos públicos, padronizando aspectos básicos da definição dos requisitos técnicos de obras públicas.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de Impacto: médio  
Prazo do Impacto: curto prazo, Actor Principal: MOPHRH*

## PILAR B - QUALIDADE

**Objectivo 4. Aumento do nível geral de qualidade do produto e da eficiência dos sistemas produtivos da indústria por meio da promoção de melhores práticas de gestão e melhorias tecnológicas.**

**Estratégia 4.1** – Introduzir um conjunto de instrumentos que permitam aos gestores avaliar/diagnosticar regularmente as suas práticas de gestão, identificando pontos fortes e possivelmente áreas para melhoria<sup>29</sup>.

Acção 4.1.1. – Projectar um estudo de larga escala para avaliar o impacto de incentivos materiais e de mérito (tais como prémios, reconhecimento público, etc.) na adopção de práticas de gestão melhoradas na indústria de construção.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de Impacto: alto  
Prazo do Impacto: curto prazo, Actor Principal: MOPHRH + MIC*

**Estratégia 4.2.** – Estabelecimento de um **Programa Nacional para a Qualidade das Obras Públicas**, possivelmente por meio da introdução de um sistema de pontuação gradativa. O sistema recompensaria a certificação e conformidade dos processos de construção às normas internacionais em todos os concursos para obras públicas, e poderia ser alargado ao sector de materiais de construção<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Um exemplo de boa prática nesta área é o Modelo de Excelência de Gestão Brasileiro (MEG) que inspirou em 2013 um projecto similar na África do Sul, o Modelo de Excelência Sul-Africano (SAEMXIII). No Brasil, os modelos de excelência de gestão são metodologias padronizadas para ajudar as empresas a atingir a excelência na gestão, e definidos com base num conjunto comprovado de mais de três décadas de ferramentas e melhores práticas. Eles são disseminados no Brasil pela Fundação Nacional da Qualidade e pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Para mais detalhes veja Feitosa e Pimentel (2013), disponível em [http://www.fucape.br/\\_public/producao\\_cientifica/2/ESO267-20Gabriel%20Martins20Feitosa.pdf](http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/ESO267-20Gabriel%20Martins20Feitosa.pdf).

<sup>30</sup> Um exemplo de sistema de pontuação deste tipo é o *Programa De Gestão Da Qualidade Para A Cadeia De Suprimento Das Construções De Edificações Públicas Do Governo Do Estado Da Bahia* (QUALIOP), criado no ano 2000 no Estado da Bahia, em Brasil. Pitanga (2003) explica que os requisitos do QUALIOP baseiam-se nos padrões internacionais ISO-9000, e estabelecem níveis de qualificação progressivos, segundo os quais os sistemas de gestão da qualidade das empresas são avaliados e classificados. Isto visa induzir e dar à empresa o tempo necessário para a implantação evolutiva de seu Sistema da Qualidade. Cabe aos contratantes, individualmente, ou preferencialmente por meio de Acordos Sectoriais firmados entre contratantes e entidades representativas de contratados, estabelecer prazos para começarem a vigorar as exigências de cada nível. O Sistema baseia-se em requisitos que possibilitam a adequação ao sistema de qualidade de empresas de diferentes regiões, que utilizem diferentes tecnologias e que atuem na construção de edifícios ou de outros tipos de obras, como contratados principais ou como subcontratados especializados em determinada técnica, conduzindo serviços de execução ou de engenharia e projectos. Toda qualificação atribuída pelo Sistema QUALIOP é executada por um organismo especial credenciado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia: o processo evolutivo visa a ampliar o número de empresas do sector que venham a

Acção 4.2.1 – O Conselho para a Promoção da Indústria de Construção deveria encomendar um estudo para (i) examinar experiências parecidas noutros países e boas práticas que possam ser adaptadas às circunstâncias Moçambicanas (ii) fazer propostas técnicas de padronização/normalização de materiais e elementos de construção, com particular foco em sistemas construtivos de baixo custo. O passo fundamental na implementação desta acção é o estabelecimento de uma parceria com o Ministério da Indústria e Comércio (MIC).

*Nível de Complexidade: alta, Nível de impacto: médio,  
Prazo do Impacto: curto prazo, Actor Principal: MOPHRH e MIC*

Acção 4.2.2 – Uma vez aprovado o estudo e as suas recomendações, um novo conjunto de normas relativas aos concursos públicos poderia ser emitido, dado que os regulamentos emitidos pelo Instituto Nacional de Normalização e Qualidade (INNOQ) têm carácter indicativo e não obrigatório. O passo fundamental na implementação desta acção é o estabelecimento de uma parceria com o MIC e o INNOQ.

*Nível de Complexidade: alta, Nível de impacto: alto  
Prazo do Impacto: médio prazo, Actor Principal: MOPHRH + MIC + INNOQ, MEF/DNPE*

Acção 4.2.3 – O Conselho deveria avaliar alternativas viáveis para fortalecer o Laboratório de Engenharia de Moçambique (LEM), que por lei se encarrega da certificação de qualidade dos materiais de construção em todo o país apesar de ter apenas um único escritório, localizado em Maputo. Para assegurar que os materiais de construção possam ser certificados em todas as regiões, uma possível solução seria desenvolver um *kit* básico de ensaios, que pode ser distribuído até ao nível distrital e só precisa duma formação mínima para ser utilizado.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de impacto: médio  
Prazo do Impacto: curto prazo, Actor Principal: MOPHRH + LEM*

**Estratégia 4.3** – Incubar pequenas e médias empresas como campos de teste para novas tecnologias e materiais de construção, em cooperação tanto com empresas nacionais como internacionais envolvidas na contratação de serviços de construção para projectos de dimensão considerável. Isto também facilitaria empreendimentos cooperativos entre empresas moçambicanas, que devido à sua menor dimensão não podem reunir individualmente os recursos para apresentar propostas competitivas.

Acção 4.3.1 – O Conselho poderia avaliar a viabilidade e oportunidade desta iniciativa, em cooperação com o MOPHRH, MIC e MCTESTP. Se realizado, este deve ser testado num local

---

ter certificação de conformidade na área de sistemas da qualidade por ele reconhecido, com base na série de normas ISO 9000 (Pitanga, 2003).

específico, de preferência, na província de Maputo para minimizar os custos e maximizar as hipóteses de sucesso.

*Nível de Complexidade: médio, Nível de impacto: médio  
Prazo do Impacto: médio prazo, Actor Principal: MOPHRH + MIC + MCTESTP*

## **Objectivo 5. Melhoria na capacitação da força de trabalho da indústria de construção**

**Estratégia 5.1** – Em função do grande défice nacional de especialistas em produção industrial, tanto na produção de materiais de construção, como nos processos construtivos e na sua industrialização, deve-se estabelecer um programa abrangente para a formação técnica e aquisição de competências focado nos quadros médios da força de trabalho<sup>31</sup>. O Conselho para a Promoção da Indústria da Construção deve assumir a liderança na concepção, implementação e propaganda do programa, com a participação activa dos sectores público e privado, e, mais importante, das instituições de educação e formação. Este processo dever-se-á desenrolar em articulação com a Unidade de Coordenação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento que preconiza também como uma área prioritária investimentos no capital humano da força de trabalho Moçambicana.

Acção 5.1.1 – Avaliar a magnitude da necessidade de criação, expansão e qualificação de escolas técnicas e cursos de formação para a força de trabalho da indústria de construção; o equilíbrio entre a formação institucional e no local de trabalho, e as formas mais eficientes de alcançá-lo, tendo em conta as limitações de recursos existentes. Isto inclui a modernização dos conteúdos dos cursos de formação e a identificação de melhores práticas na transmissão de competências e a sua certificação.

---

<sup>31</sup> Neste momento em Moçambique existem três tipos de instituições vocacionadas para a formação relacionada com as actividades do sector da construção e elas apresentam finalidades e âmbito técnico diferenciado sendo (1) os Institutos industriais ou politécnicos de nível médio, (2) As Escolas de Artes e Ofícios e as outras escolas técnicas de nível profissional e (3) as Universidades com os cursos de engenharia de nível superior. Segundo um recente estudo do PIREP as fraquezas maiores que foram identificadas são:

- Exiguidade de oportunidades de formação de nível médio específicas no sector
  - Dificuldades de formação dos recursos humanos sentidas pelo empresariado nacional
  - Baixa valorização do ensino geral em detrimento do ensino técnico e profissional, por parte dos alunos
  - Insuficiente produção nacional em quantidade e qualidade de quadros para o sector/ baixo nível de formação dos recursos humanos
  - Professores pouco qualificados para formar estudantes ao nível de ensino médio
  - Currículos estáticos
  - Falta de rigor do sistema de ensino
  - Falta de condições e equipamentos escolares
  - Falta de oportunidades
  - Reduzido número de oportunidades de aprendizagem prática (estágios) para os alunos
- (Fonte: PIREP, 2010)

As principais etapas na implementação desta acção são o estabelecimento de um acordo de cooperação entre o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), Trabalho (MITESS), e o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP), para avaliar actuais cursos e programas, e a curva da procura da indústria.

*Nível de Complexidade: médio, Nível de impacto: alto*

*Prazo do Impacto: médio/longo prazo, Actor Principal: MOPHRH + MINEDH + MITESS + INEFP*

**Objectivo 6. Elevar progressivamente empresas Moçambicanas aos padrões internacionais. Isto exigiria uma abordagem multifacetada.**

Em primeiro lugar, incentivar empresas moçambicanas a concorrer e a envolver-se em obras públicas de complexidade crescente, começando com projectos mais simples (como a construção de estradas secundárias) e por meio de contractos multi-anuais de manutenção de bens públicos, como rodovias e obras de saneamento e irrigação.

Em segundo lugar, incentivar empreendimentos cooperativos entre empresas moçambicanas com a assistência técnica dos empreiteiros de projectos de obras públicas de grande dimensão. Estes podem utilizar essas empresas de menor dimensão como fornecedores, subempreiteiros ou ainda como membros de consórcios voltados para grandes obras.

**Estratégia 6.1.** – Introduzir um sistema de pontuação que recompense o conteúdo local em concursos públicos, aumentando o número de pontos ao longo de um período inicial de 5 anos. Em particular, deverá ser previsto que a pontuação para concursos relacionados a contractos multi-anuais de manutenção de bens públicos, como rodovias, e pequenas obras de saneamento e irrigação, seja mais favorável às pequenas e médias empresas locais.

Acção 6.1.1 – Detalhar o desenho do sistema de pontuação, conduzir estudos de avaliação de impacto e simular os efeitos desta estratégia.

*Nível de Complexidade: médio, Nível de impacto: alto*

*Prazo do Impacto: curto/médio prazo, Actor Principal: MOPHRH + MEF*

**Estratégia 6.2** – Introduzir um sistema de pontuação em concursos públicos que recompense consórcios com uma presença significativa de empresas locais de diferentes categorias. Em particular, sugere-se considerar uma revisão da norma que impõe que um

consórcio ou associação formado entre empresas nacionais e estrangeiras é apenas permitido quando a obra a ser executada se enquadra num concurso internacional<sup>32</sup>.

Acção 6.2.1 – Caberia ao Conselho elaborar a estrutura do sistema de pontuação, conduzir estudos de avaliação de impacto e simular os efeitos desta estratégia.

*Nível de Complexidade: médio, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: médio prazo, Actor Principal: MOPHRH + MEF*

**Estratégia 6.3** – Dado que o MOPHRH foi designado como Órgão Delegado do Instituto Nacional de Estatística (INE), sugere-se que o “Plano Director de estatísticas” que esta neste momento em elaboração inclua medidas para melhorar a transparência do sector e o acesso a informações para todos os agentes interessados<sup>33</sup>.

Acção 6.3.1 – Avaliar as necessidades em termos de estatísticas que ainda faltam para o sector da construção e coordenar com o INE uma estratégia para a disseminação dos dados.

*Nível de Complexidade: médio, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: médio prazo, Actor Principal: MOPHRH + INE*

---

<sup>32</sup> Regulamento do Exercício da Actividade de Empreiteiro de Obras Públicas e de Construção Civil, Artigo 5 número 5.

<sup>33</sup> Como como Órgão Delegado do Instituto Nacional de Estatística (ODINE), são objectivos do MOPHRH: (i) Produzir a informação estatística oficial do Sector de modo a responder às necessidades dos utilizadores, (ii) Coordenar a produção das estatísticas do sector, (iii) Desenvolver a capacidade institucional, e (iv) Garantir o cumprimento das normas do Sistema Estatístico Nacional (Quidgest-Engidro, 2015).

## PILAR C – SINERGIAS NACIONAIS

**Objectivo 7.** Desenhar um **Plano Nacional para a Utilização de Recursos Naturais na Produção de Materiais de Construção**: o plano deverá focar-se em primeiro lugar no gás natural dado o alto valor acrescentado dos materiais de construção cujo custo e qualidade seriam beneficiados por um fornecimento estável e económico de gás (em particular, cimento, cerâmicas). Adicionalmente, o plano deverá avaliar a possibilidade de utilizar outros recursos naturais como o carvão mineral e a madeira na produção de materiais tradicionais visando assim a inclusão dos fornecedores locais numa cadeia de valor mais ampla.

**Estratégia 7.1** – É importante que Moçambique defina nos próximos um a dois anos a melhor forma de fazer uso das suas reservas de gás natural, em particular da proporção que será destinada ao consumo directo e indirecto. O gás natural tem muitos usos alternativos, tanto como combustível bem como factor de produção nos processos produtivos. Uma oferta elástica de gás natural pode promover a entrada no sector de materiais de construção de empresas nacionais e internacionais de uma forma competitiva. Moçambique pode, de facto, tornar-se num centro regional para determinados materiais de construção. O Plano Nacional deve definir a localização de dois ou três polos principais de produção de materiais de construção, tendo em conta a origem das matérias-primas, logística de transporte, a localização dos mercados, e do ponto de acesso ao gás natural<sup>34</sup>.

Acção 7.1.1 – O Conselho – em estreita colaboração com o governo – deve conduzir estudos de viabilidade económica e ambiental sobre a localização e as etapas de implementação desses pólos de produção, como por exemplo, para cerâmica branca/vermelha e cimento. Essa acção deve envolver necessariamente o MIC e o Ministério da Energia e Recursos Minerais (MIREME).

---

<sup>34</sup> Normalmente, os materiais de construção que beneficiariam mais da presença de fontes de gás natural acessíveis/económicas são as cerâmicas vermelhas e brancas, cimentos e seus derivados, e materiais pré-fabricados.

*Nível de Complexidade: alto, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: longo prazo, Actor Principal: MOPHRH + MIC + MIREME*

Acção 7.1.2 – O Conselho – em estreita colaboração com o governo – deve conduzir estudos de viabilidade económica e ambiental sobre a possível utilização de outros recursos naturais como, por exemplo, o carvão, o calcário e a madeira na produção de materiais tradicionais visando assim a inclusão dos fornecedores locais numa cadeia de valor mais ampla. Essa acção deve envolver necessariamente o MIC e o Ministério da Energia e Recursos Minerais (MIREME), além do Ministério dos Transportes e Comunicação (MTC), dado que o escoamento das matérias-primas depende fortemente de uma boa logística de transporte e que opere em bases competitivas.

*Nível de Complexidade: alto, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: longo prazo, Actor Principal: MOPHRH + MIC + MIREME+MTC*

Acção 7.1.3 – No desenvolvimento dos estudos mencionados na acção 7.1.1 e 7.1.2 devem-se focalizar especificamente as condições para o acesso a matérias-primas: nos casos em que elas sejam localizadas em áreas já povoadas por comunidades locais deverão ser estabelecidos mecanismos adequados de compensação.

*Nível de Complexidade: alto, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: longo prazo, Actor Principal: MOPHRH + MIC + MIREME*

## **PILAR D – FINANCIAMENTO**

**Objectivo 8. Oferta de habitação a preços acessíveis à população, protegendo os segmentos urbanos mais pobres (e aqueles em áreas rurais) da apropriação de terras.** Isto permitiria alcançar o duplo objectivo de melhorar as condições de vida da população e de criar aquele que pode ser o maior mercado – e potencialmente relativamente estável - do sector de materiais de construção<sup>35</sup>.

**Estratégia 8.1** – Desenhar um **Plano Nacional para Habitação Social** voltado tanto para as camadas médias quanto populares, e que deve contemplar: *Primeiro*, um desenho detalhado dos elementos e passos necessários para desenvolver a indústria de hipotecas com o envolvimento activo de bancos privados. *Segundo*, a introdução de processos de construção económica, ferramentas relacionadas e componentes destinadas a projectos de

---

<sup>35</sup> Nas áreas urbanas, a questão crítica é a disponibilidade de terreno e oferta de infraestruturas. Nesse caso, a escala é fundamental para viabilizar a habitação popular, assim como a integração de habitação, serviços e emprego. Nas áreas rurais, deve-se oferecer soluções flexíveis e sustentáveis, com uso de materiais de construção locais, apoio técnico-construtivo e microcrédito para financiar a aquisição de materiais.

habitação de grande escala. *Terceiro*, garantir que esses processos respeitem variações regionais e urbano-rurais, por meio do uso de projectos, matérias-primas e métodos locais.

Acção 8.1.1 – Realizar estudos para apoiar os objectivos do Plano com vista a responder à procura de habitação da classe média. Em particular, é importante apoiar o Plano com dois conjuntos de estudos.

- a) O primeiro deve examinar estratégias de financiamento de habitação para as classes média e baixa como compradores de casa pela primeira vez. Neste sentido, é importante avaliar a eficácia do Fundo de Fomento à Habitação (FFH) tendo em vista a necessidade de desenvolvimento de fontes de financiamento de longo prazo eficientes para os compradores de casa pela primeira vez<sup>36</sup>.
- b) O segundo estudo deve estabelecer a viabilidade técnica e económica do uso de materiais de construção de origem local em escala e como resposta à ampliação do mercado, dada a importância de definir uma procura estável e previsível a médio/longo prazo dos materiais de construção, como meio de promover a entrada e o crescimento de empresas. Esta acção requer uma parceria estratégica e acções coordenadas com vários ministérios (MIC, MIREME, MINEDH, MCTESTP, e MINT) e obviamente com o próprio FFH.

*Nível de Complexidade: alto, Nível de impacto: alto*

*Prazo do Impacto: médio/longo prazo,*

*Actor Principal: MOPHRH + MIREME+ MINEDH + MCTESTP + MINT +FFH*

Acção 8.1.2 – No sentido de envolver as organizações da sociedade civil no desenho e na implementação do plano para a habitação social, o Conselho deveria tentar identificar que instrumentos de democracia participativa são os mais adequados para a realidade Moçambicana.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> O Fundo de Fomento de Habitação (FFH), foi inicialmente fundado pelas receitas directas provenientes da venda de unidades habitacionais nacionalizadas de programas de habitação a preços acessíveis. Trabalhando em 35 distritos e 14 municipalidades, desenvolve locais para venda a famílias com rendimento médio/baixo. A procura por esses terrenos tem sido muito maior que a oferta. O Fundo também forneceu empréstimos com baixas taxas de juro para pequenas quantias, reembolsáveis durante um período de 5 a 20 anos. No entanto, o Fundo deparou-se com uma alta taxa de incumprimento, 30% em 2011. O Fundo de Fomento de Habitação construiu um número limitado de casas. De 1996 a 2004, o fundo estabeleceu 7488 terrenos e financiou 1021 novas casas em todo o país. Além disso, os recursos disponíveis para o FFH estão a ficar cada vez mais escassos, uma vez que há um número limitado de anúncios públicos de alienação.

<sup>37</sup> Um deles poderia ser, por exemplo, o estabelecimento de Conselhos Urbanos para a Habitação Social com carácter consultivo, fiscalizador e deliberativo como no modelo Brasileiro. Estes seriam órgãos da política habitacional de cada município, baseados na ideia de paridade em relação à representação do poder público,

*Nível de Complexidade: médio, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: médio/longo prazo,*  
*Actor Principal: MOPHRH + MIREME + MINEDH + MCTESTP + MINT +FFH*

**Objectivo 9. Melhorar o acesso ao crédito para empresas das indústrias de construção e materiais de construção.** A experiência internacional destaca a importância do maior envolvimento de bancos comerciais, mercado de capitais – com o desenvolvimento progressivo de um mercado de títulos (tais como obrigações de infra-estruturas e outras<sup>38</sup>) – seguradoras e a criação de um mercado de aluguer de equipamentos, para uma indústria dinâmica e com uma participação relevante de pequenos e médios empreiteiros.

**Estratégia 9.1** O Fórum Interministerial – uma vez criado – deve convocar um *Grupo de Trabalho sobre Instrumentos de Financiamento para Empresas de Construção*, com a tarefa de sugerir recomendações específicas até meados de 2016.

Acção 9.1.1 – Criar um Grupo de Trabalho com peritos do sector público e privado para avaliar as várias opções de financiamento de empresas de construção - incluindo os instrumentos financeiros mais inovadores – e fornecer recomendações específicas sobre o assunto.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: médio prazo, Actor Principal: MEF*

Acção 9.1.2 - Criar um Grupo de Trabalho com peritos do sector público e privado para avaliar o estado do mercado dos seguros de garantia para as empresas de construção e fornecer recomendações específicas sobre o assunto. Seria de particular importância desenvolver sistemas para fianças bancárias ou seguros de garantia que protejam os actores no caso de obras deixadas incompletas.

*Nível de Complexidade: baixo, Nível de impacto: alto*  
*Prazo do Impacto: médio prazo, Actor Principal: MEF*

---

movimentos da sociedade civil, assegurando espaço a todos os segmentos. Idealmente, nestes conselhos iriam participar sindicatos, empresários, educadores, líderes de movimentos sociais e gestores públicos.

<sup>38</sup> Neste contexto, destaca-se a prática da securitização, isto é, reunir vários tipos de dívida contratual, tais como hipotecas residenciais, hipotecas comerciais, crédito a automóveis, obrigações de dívida de cartão de crédito, e vender a tal dívida consolidada como obrigações, valores imobiliários, ou colateral de obrigações de dívida, a vários investidores. O principal e os juros da dívida subjacente ao título financeiro são pagos aos investidores regularmente. Títulos garantidos por hipotecas imobiliárias são chamados “mortgage-backed securities”, enquanto aqueles que são garantidos por outro tipo de hipoteca são chamados “asset-backed securities”. Programas de securitização têm sido implementados com sucesso na última década em países em desenvolvimento, como Brasil e África do Sul. Os seus principais benefícios seriam os maiores níveis globais de liquidez, as taxas de juro mais baixas e os prémios de menor risco para os títulos imobiliários.

## Referências

- Aized H. Mir, M. T., Amer Z. Durrani (2007). Development of construction industry: a literature review. Pakistan Infrastructure Implementation Capacity Assessment (PIICA) Discussion papers series. S. A. S. D. U. (SASSD), The World Bank.
- Alex, W.-R. (2008). Linking technology development to Enterprise Growth: Evidence from the Mozambican manufacturing sector, Department of Economics, SOAS, University of London, UK.
- Bloom, N., et al. (2014). The new empirical economics of management, National Bureau of Economic Research.
- Bon, R. (1992). The future of international construction: secular patterns of growth and decline. *Habitat International* 16(3): 119-128.
- Botha, D. (2000). Construction industry development. *Civil Engineering: Magazine of the South African Institution of Civil Engineering* 8(2): 25.
- Buur, L. (2014). The Development of Natural Resource Linkages in Mozambique: The Ruling Elite Capture of New Economic Opportunities.
- Castel-Branco, C. N. (2003). Impacts of the Mozal aluminium smelter on the Mozambican economy, University of London.
- Chicava, S. (2011). Investimento directo chinês em 2010 em Moçambique: impacto e tendências. *Quadernos do IESE* (November 2011)
- Chichava, S. I. and C. Alden (2012). A mamba e o dragão: relações Moçambique-China em perspectiva, Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Costa, D. B., et al. (2006). Benchmarking initiatives in the construction industry: lessons learned and improvement opportunities. *Journal of Management in Engineering* 22(4): 158-167.
- Dinhucha Gonçalves Fumo, N. and C. José Chiappetta Jabbour (2011). Barriers faced by MSEs: evidence from Mozambique. *Industrial Management & Data Systems* 111(6): 849-868.
- Dubois, A. and L.-E. Gadde (2002). The construction industry as a loosely coupled system: implications for productivity and innovation. *Construction Management and Economics* 20(7): 621-631.
- Feitosa G. And Pimentel R. (2013) O Impacto da Adoção no Modelo de Excelência de Gestão (MEG) no Desempenho Financeiro das Empresas, XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, Setembro de 2013

available at [http://www.fucape.br/\\_public/producao\\_cientifica/2/ESO267-%20Gabriel%20Martins%20Feitosa.pdf](http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/ESO267-%20Gabriel%20Martins%20Feitosa.pdf).

Fox, P. and M. Skitmore (2002). Key factors in the future development of the construction industry.

Fox, P. and M. Skitmore (2007). Factors facilitating construction industry development. *Building research and information* 35(2): 178-188.

Hillebrandt, P. M. (2000). *Economic Theory and the Construction Industry*. Basingstoke, Palgrave Macmillan: 240.

Horta, I., et al. (2013). Performance trends in the construction industry worldwide: an overview of the turn of the century. *Journal of Productivity Analysis* 39(1): 89-99.

Kenny, C. (2007). *Construction, corruption, and developing countries*.

Liu, Y. S., et al. (2013). Market Structure, Ownership Structure, and Performance of China's Construction Industry. *Journal of Construction Engineering & Management* 139(7): 852-857.

Loots, P. and N. Henchie (2007). Worlds Apart: EPC and EPCM Contracts: Risk issues and allocation. *International Construction Law Review* 24(1/4): 252.

Lopes, J., et al. (2002). Investment in construction and economic growth in developing countries. *Building Research & Information* 30(3): 152-159.

Lopes, M. A. R. F. (2007). Desafios e mudanças nas empresas de construção civil e as relações de trabalho. *Cadernos de Estudos Africanos* (11-12): 221-236.

Miranda, J. and M. L. Barry (2009). The success of the South African construction industry in the international market: is diversity an issue? *Industrial Engineering and Engineering Management*, 2009. IEEM 2009.

Myres, D. (2003). The future of construction economics as an academic discipline. *Construction Management & Economics* 21(2): 103-106.

Nhabinde, V., et al. (2012). *The Challenges and the Way Forward for the Construction Industry in Mozambique*. Report to the International Growth Centre in Mozambique.

Offer, A. (2007), *New Institutional Economics*. Oxford: PPP. Accessed on 01st of May 2012. Available at [www.history.ox.ac.uk/ecohist/Pdf](http://www.history.ox.ac.uk/ecohist/Pdf).

Ofori, G. (2000). Globalization and construction industry development: research opportunities. *Construction Management and Economics* 18(3): 257-262.

Ofori, G. (2000). Challenges of construction industries in developing countries: Lessons from various countries. 2nd International Conference on Construction in Developing Countries: Challenges Facing the Construction Industry in Developing Countries, Gaborone, November: 15-17.

Ofori, G. (2001). Indicators for measuring construction industry development in developing countries.

Ofori, G., et al. (1996). Improving the construction industry of South Africa: A strategy. *Habitat International* 20(2): 203-220.

Pearce Obe, D. W. (2003). The Social and Economic Value of Construction: The Construction Industry's Contribution to Sustainable Development, 2003, Construction Industry Research and Innovation Strategy Panel.

Pitanga, C. R. O. (2003). O Sistema de Gestão da Qualidade proposto pelo Programa de Qualidade em Obras Públicas (QUALIOP) do Governo do Estado da Bahia e suas Aplicações no Setor de Edificações. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil. Available at <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/sistema-gestao-qualidade-proposto-pelo-programa-qualidade-obras-publicas-qualiop-governo>

Prochnik, V. (1987), O macrocomplexo da construção civil, Texto para discussão nº 107, Rio de Janeiro, UFRJ - Instituto de Economia Industrial, 143 p.

Quintella, R. (2013). Elaboração de Estratégia e Política Industrial para o Sector da Construção em Moçambique, The International Growth Center (IGC). mimeo.

Ross, M. D. C., et al. (2014). Mozambique Rising: Building a New Tomorrow, International Monetary Fund.

Ruddock, L. and J. Lopes (2006). The construction sector and economic development: the 'Bon curve'. *Construction Management and Economics* 24(7): 717-723.

Song, Y., et al. (2006). Linkage measures of the construction sector using the hypothetical extraction method. *Construction Management and Economics* 24(6): 579-589.

Sutton, J. (2013). Towards a Local Content Unit for Mozambique, The International Growth Center

Sutton, J. (2014). An Enterprise Map of Mozambique, The International Growth Center

Udayangani, K., et al. (2011). Structured approach to measure performance in construction research and development. *International Journal of Productivity and Performance Management* 60(3): 289-310.

Wai Chung Lai, L., et al. (2008). The Coase Theorem and a Coasian construction economics and management research agenda. *Construction Management & Economics* 26(1): 29-46.

Well, J. (1985). The Role of Construction in Economic Growth and Development. Habitat International. Vol 9(5);

Williamson, O. E. (1995). Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond, Oxford University Press New York.

Wong, J. M. and N. S. Thomas (2010). Company failure in the construction industry: a critical review and a future research agenda. FIG Congress 2010, Facing the Challenges-Building the Capacity Sydney, Australia: 11-16.

### *Relatórios e Notas de Políticas*

(1984). The Construction Industry: Issues and Strategies in Developing Countries. Washington DC, World Bank.

(2005). Construbusiness 2005: uma década construindo soluções. Federação Das Indústrias Do Estado De São Paulo (FIESP) In: SEMINÁRIO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO, 6, 2005. São Paulo: FIESP, 2005. P. 83.

(2005). Estratégia da Educação e Cultura 2006-11. Ministério da Educação e Cultura, Disponível em [www.portaldogoverno.gov.mz](http://www.portaldogoverno.gov.mz), Governo de Moçambique.

(2005). Perfil Setorial da Construção Civil. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas- Minas Gerais (SEBRAE-mg). Disponível em <http://www.sebrae-mg.com.br>.

(2007) Estratégia De Ciência, Tecnologia E Inovação De Moçambique (ECTIM): Horizonte Temporal 10 Anos, Apreciada e Aprovada pelo Conselho de Ministros na 15ª Sessão ordinária de 27 de Junho de 2006. Governo de Moçambique.

(2007). Financial Sector Constraints on Private Sector Development in Mozambique USAID, SPEED.

(2007). Industrial Policy and Strategy. Ministry of Industry and Trade, Governo de Moçambique

(2008). Legal framework for construction licensing in Mozambique. ACIS Mozambique.

(2009). Estratégia e Plano de Acção para Aplicação e Disseminação dos Materiais e Sistemas Construtivos Alternativos, Ministério Das Obras Publicas E Habitação, Governo de Moçambique.

(2010). Perfil do Sector da Construção civil. PIREP, Republic of Mozambique.

(2010). Prospects for Growth Poles in Mozambique, The World Bank.

(2011). Mozambique's Infrastructure: A Continental Perspective, The World Bank.

(April 2012). The Construction Permits Process in Mozambique: Analysis And Recommendations. SPEED Program, USAID.

(2013), Housing Finance in Africa. A review of some of Africa's housing finance markets. Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2013 yearbook, Available at [http://www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2013/09/CAHF\\_small1.pdf](http://www.housingfinanceafrica.org/wp-content/uploads/2013/09/CAHF_small1.pdf)

(2013). Good practices for construction regulation and enforcement reform : guidelines for reformers. Investment climate, Washington DC: The World Bank.

(2013). Programa Integrado De Investimentos (Revisto, Julho 2014) Infra- Estruturas Prioritárias Para 2014 - 2017, Aprovado Pela 32A Sessão Do Conselho De Ministros De 17. 09.2013, Ministério Da Planificação e Desenvolvimento, Governo de Moçambique.

(2013). Planificação Orçamentação Execução Monitoria Avaliação (POEMA): Supervisão De Obra, Ministério das Obras Publicas e Habitação, Governo de Moçambique.

(2014). Bridging the gap: Ensuring Execution on Large Infrastructure Projects in Africa. E. Young.

(2014). Doing Business Mozambique. The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank.

(2014). Global Industry Forecasts, Quarterly Industry Forecasts, Construction, Oxford Economics Ltd.

(2015). SADC Industrialization Strategy and Roadmap: 2015-2063. SADC, available at [http://www.sadc.int/files/5314/3999/6455/SADC\\_Industrialisation\\_Strategy\\_\\_Roadmap.pdf](http://www.sadc.int/files/5314/3999/6455/SADC_Industrialisation_Strategy__Roadmap.pdf)

(2015). Política e Estratégia Industrial 2015-2024, Versão Preliminar, MIC – Ministério da Indústria e Comércio e CTA – Confederação das Associações Económicas, Governo de Moçambique.

(2015). Plano Diretor de Estatísticas do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (Moçambique). Engidro-Quidgest. Apresentação efectuada durante a conferencia 'Q-Day Conference 2015' Available at [http://www.quidgest.pt/qday2015/Apresentacoes/w6\\_qday15\\_PDE\\_MOPHRH.pdf](http://www.quidgest.pt/qday2015/Apresentacoes/w6_qday15_PDE_MOPHRH.pdf)

## Apêndice:

### *A Estrutura dos Sectores de Construção e Materiais de Construção*

O sector de construção pode ser classificado em três categorias, nomeadamente: materiais de construção, construção civil e construção pesada (Tabela 2). Este documento foca-se principalmente nas primeiras duas categorias, considerando a construção pesada apenas na medida em que afecta a indústria de materiais de construção.

**Tabela 2: Classificação da Indústria de Construção**

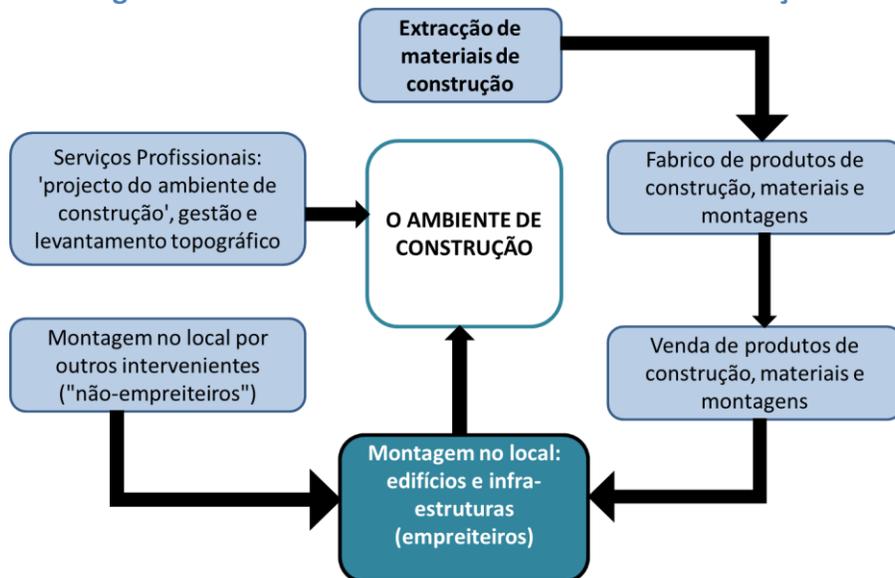
Materiais de Construção	<ul style="list-style-type: none"><li>• Processamento de minérios e outro tipo de pedras</li><li>• Transformação de produtos minerais não metálicos usados na construção</li><li>• Ferragens</li><li>• Indústria da Madeira</li><li>• Fabrico de Revestimentos</li><li>• Equipamento eléctrico, hidráulico e de comunicação</li></ul>
Construção Civil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Edifícios residenciais</li><li>• Edifícios comerciais</li><li>• Edifícios industriais</li><li>• Renovação de edifícios</li><li>• Serviços especiais e auxiliares</li></ul>
Construção Pesada *  (*Aqui apenas considerada pelos seus efeitos indirectos na industria de materiais de construção)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estradas e caminhos-de-ferro</li><li>• Obras de arte</li><li>• Barragens</li><li>• Obras de saneamento</li><li>• Outros</li></ul>

**Fonte: Quintella, 2013**

Para referência, a Figura 16 descreve a cadeia de valor da indústria de construção, usando uma abordagem holística que engloba a cadeia de valor industrial e as suas ligações intersectoriais. A cadeia de valor engloba uma grande variedade de produtos e serviços, desde a produção de matérias-primas para construção, passando por serviços de consultoria e engenharia, até a serviços especiais e actividades auxiliares que incluem o fabrico de máquinas e equipamento de construção. Apesar da

importância das ligações intersectoriais para a definição de uma estratégia geral para o sector, o foco desta análise é nos três segmentos apresentados na Tabela 2<sup>39</sup>.

**Figura 16: A Cadeia de Valor da Indústria de Construção**



Fonte: Obe e Williams, 2003

### Caixa 1: Script de Entrevista da Fase 1

- i) Que restrições impedem empresas Moçambicanas de entrar no mercado de construção civil e pesada, bem como, no mercado de materiais de construção?
- ii) Quais são os determinantes destas restrições?
- iii) Qual a melhor forma de integrar empresas Moçambicanas na cadeia de valor do sector da construção?
- iv) O que pode ser feito em termos de políticas governamentais para promover uma maior participação de empresas Moçambicanas no mercado de construção civil e pesada e de materiais de construção?

<sup>39</sup> Obe e Williams (2003) propuseram a esquematização acima. A "ampla definição" do sector inclui a cadeia de fornecimento de materiais de construção, produtos, montagens e serviços profissionais, tais como gestão, arquitectura, design e engenharia de agrimensura e terrenos e instalações de gestão. A Figura 21 é também uma reminiscência da chamada visão "macro complexo" apresentada por Prochnik (1987). Desde então, o conceito evoluiu para incluir os sectores terciários, resultando numa cadeia de valor da Indústria de Construção totalmente ramificada. Outros referem-se a esta estrutura complexa como a "Construbusiness", (FIESP, 2005 e SEBRAE-MG, 2005).

## Caixa 2: Script de Entrevista da Fase 2

**(1)** Descrição da empresa

**(2)** Incentivos e medidas já implementados: serão suficientes para trazer um número considerável de médias empresas de construção a responder às necessidades da indústria de gás?

**(3)** O que pode ser aprendido a partir das médias empresas que actuam como fornecedores, bem como de grandes empresas que as usam como subcontratadas?

### **a. Constrangimentos do lado da procura**

a1. Quais são os incentivos das grandes empresas estrangeiras para utilizarem empresas de dimensão média como fornecedoras de serviços e subempreiteiros?

a2. Quais os requisitos e padrões mínimos que devem ser alcançados pelas empresas de média dimensão para funcionarem de forma eficaz, e como é que as empresas podem ser ajudadas a melhorar as competências da sua força de trabalho?

### **b. Constrangimentos do lado da oferta**

b1. Quais as características de potenciais subcontratados, e quais são as maiores deficiências?

b2. Quais são os maiores constrangimentos que impedem as empresas locais de responder?

b3. A falta de treino e de capacidade de gestão são as principais barreiras? Se sim, o que pode ser feito em concreto?

b4. O acesso ao crédito é igualmente importante, ou não?

b5. Qual o grau de dificuldade para ter acesso ao equipamento? O aluguer de equipamento é uma alternativa viável?

b6. Existem barreiras regulatórias que precisam de ser eliminadas, ou são apenas um incómodo mas não uma obstáculo real?

## *Glossário dos termos técnicos*

**Alvará** Licença para uma empresa fazer negócios ou operar; licença para uma empresa de construção, indicando a categoria e classificação das obras que o empreiteiro pode executar.

---

**Assinatura reconhecida** Assinatura com autenticidade comprovada pelo Notário.

---

**Balcão único** Lugar de atendimento único e abrangente. Estas entidades foram criadas nas capitais provinciais. Até agora eles recebem os pedidos de licenças para licenças comerciais e industriais e para autorizações de importação e exportação, se bem que ao abrigo de novos regulamentos o seu papel será alargado para passar a cobrir outros procedimentos nos processos da constituição e registo de sociedades comerciais, possivelmente incluindo a recepção de documentos relacionados com a imigração.

---

**Certidão de Quitação** Uma declaração fiscal emitida pelo Ministério da Economia e Finanças afirmando que o requerente cumpriu todas as suas obrigações fiscais.

---

**Certidão de Registo Comercial** Certidão de registo comercial de uma empresa, às vezes chamada certidão comercial

---

**Comportamento 'rent-seeking'** Em economia, a definição mais simples de comportamento rent-seeking é o gasto de recursos visando o enriquecimento por meio do aumento de sua participação numa quantidade fixa de riqueza, em detrimento da geração de riqueza. Visto que os recursos são gastos mas nenhuma riqueza é criada, o efeito líquido do rent-seeking é reduzir a soma da riqueza social. O rent-seeking geralmente implica a extracção de um

valor não compensado de outros agentes sem realizar qualquer contribuição para a produtividade. A origem do termo refere-se à obtenção do controle da terra ou outros recursos naturais pré-existentes. O fenómeno do rent-seeking, em conexão com os monopólios, foi identificado formalmente pela primeira vez em 1967 por Gordon Tullock. A expressão rent-seeking foi cunhada em 1974 por Anne Krueger. A palavra "rent" (renda) não se refere a pagamento a uma locação, mas deriva da divisão das rendas em lucro, salário e renda. O comportamento do rent-seeking é distinguido na teoria do comportamento do profit-seeking (busca pelo lucro), no qual as entidades buscam extrair valor de transacções mutualmente benéficas.

---

<b>Conselho para a Promoção da Indústria da Construção</b>	<p><i>(Organismo que ainda não existe. A criação é sugerida pelo presente relatório)</i></p> <p>Possível embrião de um futuro Instituto (público-privado) para a Promoção da Indústria da Construção. Este Conselho realizaria reuniões mensais com associações e outros parceiros estratégicos tal como a Federação Moçambicana de Empreiteiros (FME), a Associação de Empresas Moçambicanas de Consultoria (AEMC), a Ordem dos Engenheiros e dos Arquitectos, a Associação Industrial de Moçambique (AIMO) e o staff técnico do Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH), entre outros parceiros e ministérios. Este Conselho poderá também manter uma estreita colaboração com a Unidade de Coordenação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento.</p>
--	--

---

<b>Consórcio de</b>	Um consórcio ocorre quando diferentes empresas se associam para a
---------------------	---

## **empresas**

realização de uma finalidade comum sem abdicar da sua personalidade jurídica. Em geral, consórcios organizam-se para executar grandes projectos, que são particularmente onerosos, e (ou) requerem uma vasta gama de conhecimentos técnicos e especializados distintos. De acordo com a legislação Moçambicana, em qualquer consórcio ou associação, o valor da classe do chefe do consórcio ou da associação deve ser superior ao valor total da obra e os valores das classes dos restantes membros devem ser superiores aos valores de obra a que respeitam. Os acordos de constituição de consórcios e associações devem ser celebrados por escrito. Aplicam-se também várias outras regras, por exemplo, que um consórcio ou associação formado entre empresas nacionais e estrangeiras é apenas permitido quando a obra a executar se enquadra num concurso internacional (ACIS, 2008).

---

### **Contracto de Conceção e Construção (EPC, na terminologia anglo-saxónica - engenharia, “procurement” e construção)**

Em empreendimentos em regime EPC, é comum que o escopo contratual, além do fornecimento de equipamentos, materiais e serviços de construção, inclua também o projecto básico e o executivo, de maneira a caracterizar de forma completa a responsabilidade da empresa contratada (que aqui se denomina “epecista”). O epecista fica assim responsável pelos quantitativos (i.e., pelas quantidades projectadas de materiais tais como tubulações, betão, estruturas metálicas, cabos etc.) e pelo desempenho dos equipamentos e sistemas que projecta, fornece, monta e comissiona. A engenharia, sendo o ponto de partida do empreendimento, pode influenciar decisivamente o seu sucesso em termos de custo, prazo e qualidade, além de fundamentar o relacionamento quotidiano com o cliente  
  
([http://www.brasilengenharia.com/portal/images/stories/revistas/edicao591/Eng\\_Gerenciamento.pdf](http://www.brasilengenharia.com/portal/images/stories/revistas/edicao591/Eng_Gerenciamento.pdf)).

---

### **Cooperação**

Recentemente, a cooperação entre empresas tem proliferado por

**horizontal e vertical entre empresas**

variadas áreas de negócio. De forma resumida podemos agrupar as razões e motivações principais em dois grandes grupos: por um lado, a necessidade de conseguir maior flexibilidade, e por outro lado, a procura de maior eficiência na satisfação de uma oportunidade temporária. Este fenómeno tem tido uma maior evolução nas pequenas e medias empresas com limitada disponibilidade de recursos (financeiros, tecnológicos, produtivos, humanos) e com actividades complementares.

Em geral a cooperação entre empresas distingue-se em dois tipos:

- Cooperação Horizontal: Envolve geralmente acordos de longo prazo entre empresas do mesmo sector que dão origem às denominadas “alianças estratégicas”.
- Cooperação vertical: Envolve diferentes entidades da cadeia de fornecimento, nomeadamente, fornecedores, fabricantes, distribuidores e clientes.

---

**Curva de Bon**

Trata-se de uma relação entre o crescimento do PIB e percentagem do PIB correspondente à construção que mostra uma forma de ‘U invertido’: nas fases iniciais de desenvolvimento económico a percentagem do PIB correspondente à construção aumenta enquanto decresce em países industriais avançados. Noção introduzida pelo artigo de Bon (1992) “The future of international construction: secular patterns of growth and decline”.

---

**Estandardização**

Criação de ‘standards’ ou padrões no sector da construção para que se possam prevenir problemas de segurança e saúde e assegurar a qualidade da produção do sector. Requer informação detalhada sobre os processos de gestão, a qualidade da mão-de-obra e as características dos

factores de produção e materiais utilizados pelas empresas.

---

<b>Fórum Interministerial da Indústria de Construção</b>	<p><i>(Organismo que ainda não existe e cuja criação é sugerida pelo presente relatório)</i></p> <p>Tem como objectivo principal estabelecer uma plataforma de alto nível para a discussão da Política para a Indústria da Construção, Directivas Estratégicas chave e a implementação de Planos de Acção.</p>
<b>Incubadora de empresas</b>	<p>As incubadoras são organizações que abrigam empresas recém-criadas, oferecendo toda a infra-estrutura física, técnica e administrativa para o seu desenvolvimento. No ambiente das incubadoras, as empresas vão aperfeiçoando os seus produtos e procurando as suas primeiras oportunidades de negócios. À medida que essas oportunidades se consolidam, torna-se possível para elas abandonar o ambiente da incubadora para se instalarem de maneira independente.</p>
<b>Indústria da construção</b>	<p>Neste documento o termo refere-se tanto ao sector da construção civil, quanto ao de materiais de construção. Como explicado no apêndice, uma definição mais abrangente incluiria também o sector da construção pesada, mas este documento foca-se principalmente nos primeiros dois sectores, considerando a construção pesada apenas na medida em que afecta a indústria de materiais de construção.</p>
<b>Informalidade</b>	<p>A economia informal envolve as actividades que estão à margem da formalidade, sem empresa registrada, sem emitir notas fiscais, sem empregados registrados e sem contribuir com impostos ao governo. Desta forma, pode definir-se a economia informal como tudo o que é produzido pelo sector primário, secundário ou terciário sem autorização</p>

---

do governo. Por esta razão o governo não consegue arrecadar impostos e não são recolhidos os encargos sociais dos trabalhadores da informalidade.

---

**Investimento direto estrangeiro (IDE)** O investimento em empresas que operem fora da economia do investidor. A relação de IDE compreende uma empresa matriz e uma filial estrangeira, as quais, em conjunto, formam uma empresa multinacional. Para ser considerado como IDE, o investimento deve conferir à matriz o controlo sobre a sua filial. As Nações Unidas definem "controlo", neste caso, como a propriedade de 10% ou mais das acções ordinárias ou do direito a voto de uma empresa de capital aberto, ou seu equivalente caso seja de capital fechado; a propriedade de menos de 10% do capital ou sem controlo chama-se investimento de portfólio.

---

**Mercado imobiliário** Mercado imobiliário é o mercado do sector imobiliário que negocia com terreno, bem como qualquer coisa construída neste dado terreno (como prédios, por exemplo). Actuantes no mercado são (entre outros) as imobiliárias que agem na intermediação de venda ou locação de imóveis, tais como, casas e apartamentos, salas e escritórios, bem como proceder à administração de imóveis locados; bancos que concedem créditos hipotecários e créditos de risco ("subprime"); advogados especializados em direito imobiliário; órgãos públicos envolvidos no registro de imóveis e na manutenção do cadastro e notários que formalizam juridicamente a vontade das partes envolvidas numa compra/venda de imóvel.

---

**Pólo de** Polos de crescimento podem definir-se como "pontos de crescimento económico ou centros de actividade económica que beneficiam da

**crescimento** aglomeração de economias e, por meio da sua interacção com as áreas circundantes, propagam prosperidade do centro para a periferia.” (WB, 2010)

---

**Programa MozLink** O programa MozLink, lançado em 2003 pela Mozal em conjunto com a International Finance Corporation (IFC), foi uma das primeiras iniciativas concebidas para criar ligações comerciais entre os chamados “mega-projectos” e as pequenas e médias empresas moçambicanas. O objectivo principal do programa era aumentar a capacidade competitiva das empresas locais e transferência do know-how e boas práticas empresariais que geralmente são aplicadas. Nos seus primeiros 5 anos, o MozLink tinha desenvolvido as capacidades de 45 PME locais, e a Mozal tinha aumentado o seu número de fornecedores nacionais de 40 para 250. O sucesso inicial do MozLink levou ao desenvolvimento de um programa alargado, MozLink II, em que a Sasol, Cervejas de Moçambique (CDM), e Coca-Cola se juntaram à Mozal, em parceria com a IFC, e criaram um programa que visa criar oportunidades para as PME locais nas operações de empresas. Dento dos parceiros do MozLink encontram-se agora também o Mecanismo de Desenvolvimento do Projecto África (APDF), o Projecto de Desenvolvimento Empresarial (Sutton, 2014).

---

**Programa Nacional para a Qualidade das Obras Públicas** *(Programa que ainda não existe e cuja criação é sugerida pelo presente relatório)*  
Este sistema irá recompensar a certificação e conformidade dos processos de construção com os padrões internacionais em todos os contractos públicos. A abordagem poderia também ser estendida à indústria de materiais de construção.

---

**Programa para o Desenvolvimento do Município de** O PROMAPUTO é um programa de desenvolvimento para regularização fundiária e redução de carências de infraestrutura e serviços em nove bairros informais da cidade de Maputo, realizado em parceria com

**Maputo (PROMAPUTO)** Organizações Não Governamentais e empresas moçambicanas. O seu principal objectivo é aumentar a abrangência e qualidade dos serviços prestados pelo Conselho Municipal de Maputo aos munícipes por meio (1) na primeira fase (2007-2009) o fortalecimento institucional, capacidade financeira e boa governação (2) na segunda fase (2010-2016), o alargamento da cobertura e qualidade dos serviços prestados aos munícipes.

---

**Programa SPEED** O Programa SPEED é um projecto financiado pela USAID, que visa melhorar o ambiente de negócios por meio de políticas comerciais e de melhores investimentos. O objectivo do SPEED é o de melhorar o ambiente de negócios, resultando num aumento do comércio e de investimento numa posição competitiva mais forte para as empresas moçambicanas, criando assim oportunidades locais de emprego e crescimento de rendimento.

---

**Securitização** Trata-se de uma prática financeira de reunir vários tipos de dívida contratual, tais como hipotecas residenciais, hipotecas comerciais, crédito a automóveis, obrigações de dívida de cartão de crédito, e vender a tal dívida consolidada como obrigações, valores imobiliários, ou colateral de obrigações de dívida, a vários investidores. O principal e os juros da dívida subjacente ao título financeiro são pagos aos vários investidores regularmente. Títulos garantidos por hipotecas imobiliárias são chamados “mortgage-backed securities”, enquanto aqueles que são garantidos por outro tipo de hipoteca são chamados “asset-backed securities”. Programas de securitização têm sido implementados com sucesso na última década em países em desenvolvimento, como Brasil e África do Sul. Os seus principais benefícios seriam maiores níveis globais de liquidez, taxas de juro mais baixas e prémios de menor risco para os

títulos imobiliários.

---

**Tamanho das  
empresas**

De acordo com a classificação do Banco Mundial as empresas podem ser distinguidas em:

- Empresas grandes =300 ou mais funcionários a tempo integral
- Empresas de tamanho médio= 50-299 funcionários a tempo integral
- Empresas de tamanho pequeno= 10-49 funcionários a tempo integral
- Empresas de tamanho micro=1-9 funcionários a tempo integral

The International Growth Centre (IGC) aims to promote sustainable growth in developing countries by providing demand-led policy advice based on frontier research.

Find out more about our work on our website [www.theigc.org](http://www.theigc.org)

---

For media or communications enquiries, please contact [mail@theigc.org](mailto:mail@theigc.org)

---

Subscribe to our newsletter and topic updates [www.theigc.org/newsletter](http://www.theigc.org/newsletter)

---

Follow us on Twitter [@the\\_igc](https://twitter.com/the_igc)

---

Contact us  
International Growth Centre,  
London School of Economic  
and Political Science,  
Houghton Street,  
London WC2A 2AE



**International  
Growth Centre**

DIRECTED BY



FUNDED BY



Designed by [soapbox.co.uk](http://soapbox.co.uk)