



**Nações Unidas**  
**Conselho Económico e Social**  
**COMISSÃO ECONÓMICA PARA ÁFRICA**

*Vigésima nona reunião do Comité de Peritos*



**COMISSÃO DA**  
**UNIÃO AFRICANA**

*Quinta reunião do Comité de Peritos*

---

**Reunião do Comité de Peritos da 3ª Reunião  
Anual Conjunta da Conferência da UA dos  
Ministros da Economia e Finanças e  
Conferência da ECA dos Ministros Africanos  
das Finanças, Plano e Desenvolvimento  
Económico**

**Lilongwe, Malawi**  
**25 – 28 Março de 2010**



**Distr.: Geral**  
**E/ECA/COE/29/3**  
**AU/CAMEF/EXP/3/(V)**  
**Data: 16 de Fevereiro de 2010**

**Original: Inglês**

**Promoção do crescimento sustentável de alto nível para reduzir  
o desemprego em África**

**Documento Conceito**

*Preparado pela Comissão da União Africana e pela Comissão Económica das Nações Unidas para a África*



## Siglas

AU	União Africana (UA)
APRM	Mecanismo Africano de Revisão Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (MARP)
FDI	Investimento Directo Estrangeiro(IDE)
ICTs	Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)
ILO	Organização Internacional do Trabalho (OIT)
MDGs	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio ()
NAMAs	Acções de Mitigação Apropriadas a Nível Nacional
NAPAs	Programas de Acção de Adaptação Nacional
NEPAD	Parceria para o Desenvolvimento de África
ODA	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
PRSPs	Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza
SSS	África Subsaariana



## 1. Introdução

1. Enquanto muitos países Africanos testemunharam um crescimento notável orientado para os produtos de base antes da crise financeira e económica mundial de 2008 e 2009, esse crescimento foi altamente volátil dada a sua vulnerabilidade a choques externos. Tal crescimento não produziu uma criação de emprego significativa nas suas economias. Os desafios enfrentados pelos países Africanos na sequência do abrandamento económico global não é apenas o de reiniciar, acelerar e sustentar o crescimento, mas também reforçar a capacidade de resposta do emprego relativamente ao crescimento, o que é essencial para a redução sustentável da pobreza.

2. Os debates sobre a ligação crescimento – emprego - redução da pobreza não são novos. Na verdade, as formas e os meios através dos quais o crescimento da criação trabalho devem ser abordados foram debatidos em círculos políticos e de pesquisa nos últimos anos, muitas vezes, no contexto da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) e no contexto do Objectivos de Desenvolvimento do Milénio ().A ECA contribuiu para esta discussão através do Relatório Económico sobre África de 2005 e das deliberações da Conferência dos Ministros das Finanças, Plano e Desenvolvimento Económico realizado esse ano. Dado que a Conferência da União Africana dos chefes de Estado de 2004 e 2008 também contribuiu para esse debate, a atenção que este tema tem recebido ao longo dos anos, ressalta, obviamente, sua importância para o desenvolvimento de África.

3. Este documento de reflexão providencia uma base para debate sobre uma abordagem nova e mais eficaz para fortalecer a ligação crescimento – emprego - redução da pobreza, que tem sido largamente ignorada na formulação e implementação das políticas ao longo das últimas três décadas na maioria dos países Africanos. A experiência obtida em África e outros lugares sugerem que uma planificação para o desenvolvimento completa e inclusiva que incorpore estratégias sectoriais bem formuladas (nomeadamente industriais), bem como políticas para abordar as falhas do mercado de trabalho e estimular o investimento do sector privado, produtividade e emprego são essenciais para que a África atinja um crescimento sustentável de alto nível e reduza o desemprego, prestando uma atenção especial aos grupos vulneráveis. Esta nova alternativa de crescimento, sensível ao emprego e quadro de desenvolvimento, deve ser apropriada, implementada e monitorizada tanto pelo estado e intervenientes não estatais. Além das medidas de longo prazo o quadro deve também incluir estratégias anti cíclicas para reduzir a vulnerabilidade das instituições nacionais aos choques externos.

4. . Embora a retomada do crescimento antes e após a crise seja um passo positivo - uma nova via se compararmos ao desempenho decepcionante da década de 80 e início de 90- o progresso relativamente à manutenção do crescimento de alto nível e de criação de emprego no continente continuará a ser pouco satisfatório a menos que um crescimento arrojado específico ao país e estratégias emprego sejam adoptadas e implementadas, apoiadas e orientadas por líderes políticos empenhados na prossecução de um esforço de coordenação regional.

5. A forma e as atribuições do crescimento previsto e da estratégia de emprego deve ser informada pelas respostas às seguintes perguntas:

- (a) Por que é que o desempenho dos países Africanos foi fraco em termos da consecução do crescimento sustentado e da criação de emprego para reduzir a pobreza, nas últimas três décadas?
- (b) O que é que em termos de estratégias, recursos e modalidades se pode fazer para enfrentar os desafios do crescimento e do emprego na próxima década, a fim de reduzir significativamente a pobreza e alcançar os ODM?
- (c) Quais são as atribuições e as responsabilidades dos actores estatais e não-estatais para assegurar que são atribuídas às estratégias de emprego prioridades adequadas e que estas são efectivamente implementadas?

6. Em consonância com as três questões expostas, *o documento de reflexão* foi estruturado em três secções:

Secção 1 Avalia as situações de crescimento global e regional e o impacto de factores externos como a crise económica global na dinâmica de crescimento. Analisa também porque é que o crescimento sustentável de alto nível é importante para o desenvolvimento de África;

- Secção 2 Defende uma grande mudança de enfoque, cuja tendência seria para a ligação crescimento – emprego - redução da pobreza e para as forças motrizes fundamentais do crescimento e criação de emprego visando a redução da pobreza.
- Secção 3 recomenda uma abordagem desenvolvimento abrangente e ousada visando a concretização de um crescimento de alto nível, sustentável e gerador de emprego relativamente as estratégias de crescimento específicas ao país e a integração do emprego para reduzir a pobreza. Destaca igualmente o papel da integração regional, a coordenação institucional e as implicações para os líderes Africanos e outras partes interessadas.

**2. Como alcançar um Elevado Nível de Crescimento Sustentável em África: Onde é que nos encontramos neste momento ?**

7.O crescimento é importante não só para aumentar os níveis de rendimento, mas também para lançar as bases para a redução sustentável da pobreza, a melhoria do bem-estar humano e a promoção do desenvolvimento global. O crescimento permite aos países aumentar a disponibilidade e a distribuição de bens e serviços básicos, tais como

a alimentação, o abrigo, a saúde e a protecção. Permite igualmente aos países gerar mais empregos e melhor educação, ampliando desse modo o leque de opções económicas e sociais disponíveis aos indivíduos. O entendimento de como alcançar o crescimento e sustentá-lo a altos níveis é a chave para entender como aumentar o nível de vida dos indivíduos e aliviar a pobreza no continente.

## 2.1 A Situação Actual

8. A África teve um forte crescimento antes da crise económica e financeira de 2008, com uma taxa média de crescimento anual de 2,5 por cento no período 1990-1999 e 5,3 por cento no período 2000-07.<sup>1</sup> As taxas de crescimento do PIB per capita, recuperou de níveis negativos no início da década de 1990 para 3,8 por cento durante o período 2004-2007. Apesar de variações notáveis entre regiões e países ao longo do tempo, quase todos os países Africanos tiveram uma experiência positiva de crescimento médio do PIB na última década,

9. Devido à sua dimensão, as economias exportadoras de petróleo contribuíram com mais de metade do crescimento continental durante o período pré-crise, mas muitas economias importadoras de petróleo apresentaram taxas de crescimento ainda maior. Por exemplo, a África Oriental, uma sub-região importadora de petróleo, registou a maior taxa de crescimento médio (7,1 por cento), durante 2004-2007, enquanto a África do Norte, a principal sub-região exportadora de petróleo, teve a menor taxa média de crescimento (5,8 por cento). Noutras sub-regiões, o crescimento médio foi de 6,1 por cento na África Austral, 6 por cento na África Ocidental e 5,9 por cento na África Central. Três países importadores de petróleo (a Etiópia, a República Unida da Tanzânia e o Uganda) estiveram entre as economias com melhor desempenho durante este período, enquanto o Zimbabué, a Somália e a Eritreia estiveram entre as economias com menor desempenho.

10. A grande procura de produtos primários/de base, a alta dos preços e uma gestão macroeconómica melhorada estiveram na origem do recente desempenho do crescimento de África, associado à estabilidade de preços, redução dos desequilíbrios internos e externos, movimentos previsíveis da flutuação da taxa de câmbios e aumento do investimento privado. Além disso, o continente recebeu recursos financeiros externos substanciais sob a forma de nova Ajuda Pública ao Desenvolvimento (ODA), alívio da dívida e fluxos de capitais privados, incluindo o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e remessas.

11. As diferenças de crescimento observadas entre os países reflectem a importância dos vários factores de crescimento no continente, bem como a mudança na estrutura das economias Africanas. Embora a agricultura continue a ser o sector chave na maioria dos países, a sua participação no PIB diminui ao longo do tempo, de 30 por cento em 2000 para 22 por cento em 2007. Alimentado pela crescente actividade do sector financeiro, do turismo e do crescimento súbito do sector de comunicação, o sector de serviços

---

<sup>1</sup> *UNECA e AUC. 2010. Relatório Económico sobre África: Promover o crescimento sustentável de alto nível para reduzir o desemprego. Addis Abeba. Etiópia.*

expandiu-se em muitos países. No entanto, embora a participação do sector industrial no PIB total tenha permanecido relativamente inalterada, a sua composição mudou significativamente a favor da exploração mineira. Muitos países Africanos têm experimentado uma desindustrialização notável, que se traduz numa diminuição da participação industrial na produção agregada e nas exportações. O investimento limitado e a produção no sector da indústria transformadora, em geral *intensiva de trabalho*, significou tanto a criação limitada de emprego como uma maior vulnerabilidade das economias africanas a choques externos.

12. As limitadas mudanças estruturais observadas desde 1990 e a concentração das actividades económicas nas indústrias extractivas, em vez de sectores industriais não providenciou bases sólidas para o crescimento elevado e sustentável e para empregos decentes. Embora a participação agrícola da força de trabalho pareça ter diminuído, a produtividade neste sector não melhorou.<sup>2</sup> Isto implica que o sector agrícola não pode atender às necessidades alimentares da crescente população urbana, nem gerar as divisas necessárias para cobrir as importações de bens intermediários e de capital necessários à industrialização, particularmente nas economias dominadas pela agricultura. A ausência de ganhos significativos de produtividade na agricultura compromete significativamente a oportunidade de se iniciar uma transformação dinâmica em muitos países Africanos.

## **2.2 Impacto da crise financeira e económica global**

13. Desde a eclosão da crise global, o crescimento do PIB em África tem tido uma tendência negativa, embora mostrando alguma resistência, em comparação com episódios anteriores de recessão económica. Essa taxa de crescimento foi de 4,9 por cento em 2008 e 1,6 por cento em 2009, principalmente devido à demanda dos produtos primários/de base e dos preços baixos bem como uma queda acentuada da procura interna (especialmente o investimento privado), fluxos de capitais externos e as receitas do turismo. A projectada recuperação do crescimento em África (para cerca de 4,3 por cento em 2010) voltará mais uma vez a confiar principalmente na saúde da economia global e no seu apetite pelas exportações dos produtos primários/de base de África, o que elevará os preços de exportação bem como as receitas.

14. O impacto económico da crise económica mundial nos países africanos dependeu mais das suas estruturas económicas. Os países que dependem fortemente de recursos minerais e destinos de exportação não diversificada foram os mais afectados devido à redução dos preços dos produtos primários/de base e da procura. A crise teve também um impacto nas condições sociais, resultando na diminuição do nível de vida, especialmente onde a protecção social não está bem desenvolvida. A desaceleração prolongada da economia mundial fez com que as remessas, a criação de empregos, o turismo e a Assistência Pública ao Desenvolvimento diminuíssem e que o desemprego aumentasse.

---

<sup>2</sup> UNECA e AUC. 2009. Relatório *Económico sobre África*.

15. No entanto, em média, os países exportadores de petróleo cresceram mais fortemente do que os países importadores de petróleo em 2009. A razão tal é a posição de força a partir da qual muitos países exportadores de petróleo resistiram à crise financeira e económica global. A combinação de políticas macroeconómicas prudentes, adoptadas durante o recente crescimento súbito dos preços do petróleo permitiu que estes países acumulassem reservas externas robustas e poupanças fiscais, bem como reduzissem a dívida externa, portanto, proporcionando espaço para políticas monetárias e fiscais contra cíclicas<sup>3</sup>. Alguns países importadores, seis no total, também resistiram aos efeitos da crise relativamente bem, registando um crescimento do PIB de mais de cinco por cento. A maioria destes países (por exemplo, África do Sul) implementaram pacotes de estímulo ou políticas fiscais e monetárias contra cíclica eficazes para aumentar a despesa pública em infra-estruturas e serviços. Isso ajudou a impulsionar a procura doméstica e a criar empregos, reduzindo assim os efeitos negativos da crise.

16. A crise financeira e económica global providencia um número de lições de políticas de curto prazo bem como de longo prazo para os decisores africanos. Há uma necessidade de aumentar o espaço político para aumentar a capacidade dos políticos de lidar com tais choques gerados externamente. A crise expôs a necessidade dos países africanos reforçarem a mobilização dos recursos internos, promover a integração regional e abraçar um verdadeiro programa de diversificação económica. Globalmente, a crise intensificou a necessidade dos países africanos prestarem urgentemente a sua atenção ao reforço da cooperação Sul-Sul e o afluxo de capitais privados, abrir novos mercados, bem como fortalecer as redes de segurança social para minimizar o impacto nos seus pobres.

17. Além da crise, os países africanos necessitam de reformular o crescimento nacional de longo prazo e as estratégias de emprego. Embora se tenha no geral presumido, desde os anos 80, que uma maior ênfase e realização de uma estabilidade macroeconómica melhorada, fosse importante na criação de um ambiente melhor para o crescimento em África, as evidências imediatas sugerem que este não foi o factor determinante da história do crescimento.

#### **Questões para debate**

1. Porque é que muitos países africanos não têm sido capazes de diversificar as suas economias?
2. Quais são as lições tiradas das experiências e as respostas dos países africanos às recentes crises financeiras e económicas mundiais?
3. O que podem fazer os países africanos para mitigar os efeitos a curto prazo dos impactos externos, tais como a crise mundial sobre o

---

<sup>3</sup> *UNECA e CUA 2010. Relatório Económico sobre África: Promoção do crescimento sustentável de alto nível para reduzir o desemprego em África. Adis Abeba, Etiópia.*

crescimento e o emprego, e reduzir a vulnerabilidade aos futuros impactos?

### **3. Crescimento, Emprego e Redução da Pobreza: Um quadro para acelerar o desenvolvimento com vista à consecução dos ODMs**

#### **3.1 A relação crescimento – emprego - redução da pobreza**

18. O crescimento depende, entre outros aspectos, da quantidade de factores de produção, mão-de-obra e capital disponíveis, bem como da eficiência do uso desses factores, que depende da quantidade de insumos - mão-de-obra - e capital – bem como de instituições, políticas e situação geográfica. O crescimento é sinónimo de aumento de rendimento colectivo. Não obstante o aumento de rendimento e de consumo colectivo, os ricos são os que podem auferir de todos ou da maioria das vantagens dos apelos de desenvolvimento de programas de investimento público baseado no emprego de mão-de-obra intensiva que incentiva o crescimento do sector privado e aumenta o acesso dos pobres ao emprego digno.

19. Reconhecendo este facto, a relação entre crescimento, emprego e redução da pobreza foi uma das questões levantadas pelos Ministros das Finanças, Plano e Desenvolvimento Económico no contexto da consecução dos ODMs durante a sua 38ª reunião anual em Abuja, Nigéria em 2005. O parágrafo 6 da Declaração Ministerial emanada dessa reunião estipula:

- (a) É incontestável que o progresso tendente a reduzir significativamente a pobreza e alcançar os ODMs foi dificultado pelo crescimento económico deficiente, e porque os benefícios do crescimento alcançado não foram, na sua maioria, distribuídos de uma forma equitativa pela sociedade. Além disso, é necessário expandir o crescimento para os sectores que podem criar emprego, e investir mais fortemente em sectores tais como saúde e educação que reforçam a capacidade humana para a actividade económica produtiva;
- (b) Muitos países africanos ainda lutam para aumentar o crescimento nos sectores que podem criar maior emprego, enquanto a desigualdade de rendimento, continua elevada. Por outras palavras, cinco anos depois de Abuja, as questões-chave levantadas nessa 38ª reunião da Conferência dos Ministros são ainda importantes, apesar do progresso alcançado no crescimento;
- (c) Na verdade, ao longo da última década de recuperação do crescimento baseado em produtos, a África Subsaariana (AS) no seu conjunto, reduziu o desemprego para uma média de 0,8 por cento, enquanto o emprego remunerado continuou abaixo de 20 por cento na maioria dos países africanos. O emprego da maioria dos africanos depende do emprego do

sector informal. Por conseguinte, o continente tem a mais alta taxa vulnerável e alarmante de emprego (77 por cento na AS) entre as regiões em desenvolvimento. Não obstante o desemprego e a pobreza continuarem inalteráveis em África durante as últimas três décadas, é uma manifestação clara da deficiência das estratégias africanas de desenvolvimento, se existirem. Já é tempo de os países africanos adoptarem e implementarem estratégias de desenvolvimento, de forma a orientarem os recursos para o investimento nos sectores de alto valor acrescentado que criam oportunidades de emprego, especialmente para os pobres, dando-lhes a capacidade de competirem no mercado de trabalho;

- (d) Se houver crescimento de alta qualidade nos sectores de mão-de-obra intensiva, incluindo a agricultura, construção, têxteis e serviços, o aumento equivalente no emprego terá um impacto positivo nos pobres trabalhadores e seus familiares, e nos pobres desempregados que podem agora ser assalariados ou não assalariados. Saber em que medida o crescimento afecta a pobreza, depende da maneira como o crescimento aumenta as oportunidades de emprego e em que medida os pobres podem participar nos processos económicos e tirar proveito do potencial de emprego melhorado. Os níveis de educação, e de acesso ao capital e aos bens de produção, são variantes importantes se forem aplicadas nas áreas sociais, tais como a saúde, educação e formação, que permitem aos pobres beneficiarem de mais oportunidades de emprego remunerável geradas pelo crescimento; e
- (e) A maneira como o crescimento é distribuído entre os sectores e as regiões, é também importante na determinação dos grupos que beneficiam do aumento de oportunidades de emprego e de ganhos de rendimento. Reduzindo o fardo do sector informal, através de apoio ao crescimento nas indústrias modernas de mão-de-obra intensiva e na agricultura, as regiões pobres afastadas e as favelas urbanas poderiam melhorar, a tal ponto que os pobres possam obter benefícios.

### **3.2 Implementar instrumentos e mecanismos de crescimento de alto nível, sustentável e gerador de emprego**

20. Se, como demonstrado no capítulo anterior, o crescimento é a chave para a redução da pobreza e o emprego o veículo, como é que os países africanos garantem que existe emprego e que o mesmo é sustentável aos mais altos níveis e como é que ele cria emprego? Isto exige um crescimento e estratégia de desenvolvimento baseados no emprego. Uma economia só pode crescer se for capaz de aumentar a quantidade e a qualidade dos recursos naturais e humanos, bem como o fornecimento ou stock de produtos primários e empregar tecnologia melhorada para aumentar a produtividade. Contudo, o fornecimento adequado dos factores, não é uma condição suficiente para um crescimento sustentável. Certos instrumentos e mecanismos de crescimento devem ser

implementados para que haja crescimento aos mais altos níveis e que o mesmo seja sustentável.

21. Os países africanos não podem continuar a depender de instrumentos estáticos de crescimento, especialmente o comércio de produtos primários como um meio para promover e preservar um crescimento de alto nível, sustentável a longo prazo. Deve-se dar ênfase aos instrumentos dinâmicos de crescimento a longo prazo, baseado na reserva de recursos produtivos, incluindo capital físico e humano. Os instrumentos devem ser orientados para os sectores de alta produtividade com efeitos de expansão para as outras áreas da economia.

22. Reconhecer os sectores críticos é uma coisa, mas transformar as economias africanas numa máquina de crescimento bem lubrificada que atinja a sua taxa máxima de crescimento, é outro assunto. Certas partes inter-ligadas devem trabalhar juntas e são necessários certos mecanismos de crescimento. Os dois mecanismos mais importantes, são o capital humano e a tecnologia. O investimento em capital humano, através de altos níveis de educação, incentiva o crescimento através de uma melhor produtividade dos recursos. Os governos africanos, através de uma educação e um sistema de formação profissional eficientes, podem elevar os níveis de reserva de capital humano, criar um ciclo razoável que permita à economia aumentar a sua capacidade de criação de novas ideias e gerar mais valor acrescentado a partir dos recursos disponíveis.

23. Até então, o desafio não é somente produzir capital humano; trata-se também de preservá-lo no continente. Com boas políticas económicas, a “Fuga de Cérebros” pode ser transformada num factor de crescimento a longo prazo. Com uma melhor governação e políticas económicas capazes de melhorar as oportunidades e as condições de trabalho dos africanos com elevados níveis de educação, é provável que se reduza a fuga de cérebros. O benefício disto, é a contribuição que o capital humano e os recursos técnicos da Diáspora podem dar ao desenvolvimento empresarial e tecnológico. O desenvolvimento tecnológico, gerado pelo conhecimento inovador, pode desempenhar um papel importante na capacitação das economias para continuarem a crescer através do tempo. Ele inclui técnicas inovadoras de produção, novos métodos de gestão e novas organizações comerciais que melhorem o processo de produção.

24. A análise económica mostra que os países que cresceram a níveis extremamente elevados e sustentáveis, forneceram sistematicamente um ambiente favorável marcado pela paz e segurança, instituições de qualidade, infra-estrutura e apoio do sector privado. As instituições são particularmente importantes para o fornecimento de boa governação e de um quadro macroeconómico favorável ao investimento e ao crescimento.

25. Isto reforça o chamado “Estado de Desenvolvimento”, que vai para além do “Estado Capaz”, através de estabelecimento de uma visão de desenvolvimento a longo prazo, que forneça uma base para a transformação económica e redução da pobreza através de investimento estratégico público e outras medidas políticas de desenvolvimento. Um Estado Capaz é um Estado bem governado capaz de fornecer serviços eficazmente, gerir os fundos de maneira transparente e respeitar o estado de

direito, para que os negócios possam prosperar e gerar crescimento, empregos e rendimento. Um ambiente favorável ao crescimento requer também o melhoramento de outros aspectos de qualidade institucional incluindo redução da corrupção, garantia de direitos políticos, melhoramento da eficiência do sector público, eliminação de obrigações regulamentares, protecção jurídica de propriedade privada e promulgação de leis numa maneira equitativa.

26. A análise mostra que o investimento na infra-estrutura pública também aumenta a produtividade, contribuindo para o aumento do crescimento económico, enquanto uma infra-estrutura deficiente trava o desenvolvimento do sector privado, limita as diversificações das exportações e bloqueia o crescimento. Redes rodoviárias e ferroviárias inadequadas aumentam os custos de transacção.

27. A África não está a fazer uso dos métodos avançados de produção disponíveis no mundo. Isto verifica-se na indústria, agricultura, comércio, sector bancário, transporte, educação e serviços governamentais. Obviamente que existem excepções à regra, especialmente tendo em consideração os progressos alcançados na saúde e alguns resultados sociais, apesar da baixa taxa de modernização das actividades produtivas que continua a verificar-se.

28. As mudanças tecnológicas e o sector privado são importantes para o crescimento. A reserva de capital e de infra-estrutura só terão resultados positivos, se as capacidades tecnológicas locais forem reforçadas. As estratégias de modernização só terão bons resultados se for criado câmbio estrangeiro, inicialmente através de exportações de produtos primários para financiar as importações de equipamento moderno e matérias-primas. O ensino pós-graduação deve ser fornecido a um vasto segmento da população, acompanhado de formação profissional e ênfase sobre os níveis científicos e técnicos.

29. O crescimento rápido é tipicamente baseado em grandes mudanças estruturais, alcançadas através da industrialização e serviços. Isto porque as indústrias e os serviços que as apoiam, constituem as formas de actividade económica que mais beneficiam dos efeitos de aglomeração e modernização. As vantagens da modernização na indústria resultam, por conseguinte, de diferenças nas formas de comércio entre países, bem como de desempenho do crescimento. Devido ao fraco potencial de melhoramento tecnológico nas principais exportações, mas forte na indústria e serviços, as localidades geográficas, que se concentram nas primeiras, estagnam, enquanto as últimas prosperam.

30. Os países pobres, incapazes de atrair capital estrangeiro para financiar uma rápida industrialização, podem, contudo, explorar outros mecanismos de crescimento, incluindo distribuição eficiente, reconhecida nestas Questões-Chave. Os países podem usar as vantagens de uma distribuição eficiente, através da partilha dos recursos entre as firmas e as indústrias para produzir os bens que os consumidores mais precisam na sociedade. Eles podem também concentrar-se, como medida provisória, na produção e exportação de produtos primários e na importação de produtos industrializados, e começar a acrescentar valor às suas exportações através de processamento. Tornando-se produtores eficientes de produtos de base, eles podem gerar crescimento durante um

determinado tempo, mas o mesmo não terá continuidade no futuro. Além disso, a segurança dos produtores de produtos primários é sempre sensível às variações nos preços dos produtos primários e à acumulação da dívida externa que normalmente acompanha as condições externas dos impactos comerciais.

31. Muitas opiniões foram manifestadas na literatura e muitas estratégias avançadas sobre a capacidade da África em promover um crescimento sustentável de alto nível. Certamente que cada uma destas visões e estratégias de crescimento tem os seus próprios méritos e deve ser cuidadosamente estudada e registada. Contudo, o princípio director sobre o tipo de estratégia que deve ser adoptada, consiste na seguinte questão: Será que os países africanos devem reinventar a roda ou aprender como fabricá-la e usá-la para aumentar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços que produzem, de forma a satisfazer a procura interna e externa, aumentar o rendimento nacional e o bem-estar social? Relativamente a esta questão, existem outras duas, a saber: Como é que as novas potências económicas – cujas condições políticas, económicas e sociais foram, não há muito tempo, similares às dos países africanos – conseguiram alcançar níveis de vida comparáveis aos dos países ricos? Quais as lições que os países africanos podem aprender das suas experiências? Os países africanos e outros países não tentaram fabricar a roda. Eles adoptaram uma abordagem de recuperação que envolvia copiar e assimilar os melhoramentos tecnológicos inventados noutras partes e copiar as economias avançadas.

32. O aumento crescente da taxa de mobilidade nos factores de produção (capital, mão-de-obra e conhecimento) significa que qualquer país africano que desejar a sua industrialização deve criar um ambiente propício ao investimento de forma a tornar-se atractivo. A atracção já deixou de ser mão-de-obra barata e taxa turística; ela é agora boa governação, infra-estrutura e serviços de qualidade e instituições fortes e funcionais.

33. No contexto da análise anterior, a análise das experiências bem sucedidas da ECA em estratégias de crescimento e emprego em África, Ásia Oriental e América Latina, fornece um número de lições políticas úteis para os países africanos, as quais se resumem da seguinte forma:

- Boas estratégias de desenvolvimento, incluindo estratégias de crescimento e de emprego, políticas macroeconómicas e industriais, questão de crescimento sustentável de alto nível e criação de emprego;
- Os países que foram bem sucedidos conseguiram passar sistematicamente da dependência das exportações de bens e produtos primários para produtos industrializados e processados e, posteriormente, para a indústria pesada;
- Reforço de capacidades inovadoras e tecnologias, como mecanismos importantes para transformação económica e aumento de produtividade através do tempo;
- Os países devem ter programas ambiciosos para promover um ambiente favorável ao investimento e ao sector privado;

- É necessário resolver as lacunas do mercado de trabalho e transformar a mão-de-obra de fraca produtividade em actividades informais e formais de alta produtividade;
- A produtividade agrícola deve ser aumentada e deve existir uma ligação com os outros sectores melhorados através de desenvolvimento de uma cadeia de valores e outras políticas que incentivam o aumento do crescimento e do emprego em actividades não agrícolas.

### **3.3 Promoção de Crescimento, Emprego e Redução da Pobreza**

34. Na última década, os decisores africanos alcançaram progressos consideráveis no apoio ao crescimento de alto nível em África, como um meio para promover o emprego, reduzir a pobreza e acelerar o desenvolvimento económico e social em geral, com vista a alcançar os ODMs e os objectivos da NEPAD. Foram feitos igualmente grandes esforços aos níveis mundial, regional e nacional para resolver o impacto económico e social devastador e as crises económicas em África. Contudo, não obstante esses esforços, é necessário continuar a promover o crescimento, o emprego condigno e a redução da pobreza, através de boas políticas, promoção do investimento e desenvolvimento do sector privado, e dar atenção particular às necessidades dos Estados Membros em dinâmica da população, desenvolvimento social e igualdade de género. O emprego deve ser orientado não somente para o crescimento comum, mas também para políticas e estratégias explícitas de emprego, bem como através de políticas macroeconómicas e sectoriais apropriadas.

35. Com o renascer do crescimento – partindo de uma execução insatisfatória dos anos 1980s e princípio dos anos 1990s – o grande desafio é saber como é que a África irá progredir. É necessário que o objectivo do emprego seja bem definido e integrado nas decisões de política em África para assegurar que o crescimento crie empregos apropriados para os pobres e grupos vulneráveis. Isto é, para que haja políticas macroeconómicas de desenvolvimento – que aumentem o crescimento e criem empregos de forma a reduzir a pobreza.

36. Para que as pessoas pobres participem no crescimento e partilhem os seus proventos, torna-se importante que os governos lidem com a informalidade e reconheçam e apoiem o espírito empresarial dos seus cidadãos nacionais, particularmente os que se encontram a trabalhar no sector agrícola e pequenas e médias empresas (PMEs), o grosso da actividade do sector privado nacional no continente. Os governos africanos têm um papel preponderante a desempenhar na abordagem de constrangimentos tais como a inadequação dos sistemas de irrigação ou de transporte para os agricultores e as grandes dificuldades que os agricultores e as PMEs enfrentam no acesso ao financiamento, bem como a sua falta de informação e competências essenciais. Em quase todos os países africanos, as oportunidades de crescimento e de investimento são fracas porque a maioria das pessoas envolvidas em negócios enfrenta grandes dificuldades para assegurar

financiamento, em particular o capital de risco. Isto leva à necessidade de aumentar as poupanças e a mobilização de recursos internos para a acumulação de capital, bem como uma melhor ligação da educação com o crescimento e o emprego através da formação, educação profissional e pesquisa aplicada.

Questões para debate:

1. Quais são as experiências específicas dos países na promoção da ligação entre o crescimento, o emprego e a redução da pobreza?
2. Quais são os mecanismos de crescimento dinâmico que impulsionam esta ligação?
3. Como é que os governos africanos asseguram que o crescimento seja melhor partilhado e que os pobres e os grupos vulneráveis beneficiem na íntegra desses mecanismos?
4. Como é que os países africanos promovem o crescimento regional competitivo e criam polos de desenvolvimento?

#### **4. Estratégias e políticas de crescimento favoráveis ao emprego**

##### **4.1 A necessidade de estratégias de crescimento e coordenação regional específicas para os países**

37. Os países que foram mais bem-sucedidos na materialização dos ODMs e redução da pobreza nas duas últimas décadas (por exemplo, a China, a Índia, o Botswana, a Tunísia e o Vietname) experimentaram todos um crescimento económico muito rápido, à semelhança dos países que foram bem-sucedidos na rápida redução da pobreza antes dos ODMs começarem a ser discutidos (tais como a Coreia, a Tunísia, o Taiwan, a Tailândia, a Malásia e a Indonésia). Estes países seguiram as estratégias específicas bem-sucedidas dos países que beneficiaram da integração regional e da abertura dos mercados internacionais, o que confirma que não há fórmulas genéricas. Contudo, certos elementos comuns podem ser seguidos, tais como:

- Planificação efectiva específica do país;
- Estabilidade macroeconómica e flexibilidade política;
- Alcançar um equilíbrio entre as intervenções do governo e a autonomia do mercado;

- Adaptação e aplicação de tecnologias nos processos de produção;
- Condições favoráveis ao investimento (particularmente na provisão de infra-estruturas adequadas e mão-de-obra qualificada, através da redução de riscos e garantia de acesso ao crédito com condições razoáveis);
- Governação eficaz e reforço de capacidades; e
- Aumento da concorrência nos mercados regionais e globais a fim de beneficiar da globalização e da integração regional.

38. O alcance dos ODMs em África exigirá similarmente estratégias específicas dos países dado que os meios de crescimento irão variar de forma significativa, bem como estratégias de financiamento para melhorar o acesso das pessoas aos serviços sociais. O crescimento em si irá depender de muitos factores (a importância relativa da extracção mineral, da agricultura e de serviços como o turismo); das oportunidades de comércio oferecidas pelas economias mundiais e regionais e um esforço para estimular o investimento interno e estrangeiro privado. A estratégia específica do país deve ser baseada numa visão a longo prazo e na materialização dos Objectivos no contexto das estratégias de crescimento ligadas às fontes de crescimento e medidas para melhorar o ambiente de investimento e as infra-estruturas, associadas à diversificação intra e entre sectores com vista a reduzir a vulnerabilidade nacional e sub-regional aos impactos externos:<sup>4</sup>

39. Por exemplo, a abordagem baseada na manufactura exige a concorrência nos mercados mundiais através do desenvolvimento de serviços essenciais, incluindo a banca, a saúde, a educação, os transportes e as tecnologias de informação e comunicação (TICs). Para os países ricos em recursos minerais, a transparência e a boa governação no sector mineiro, acompanhadas de políticas fiscais de redistribuição e estimulação de investimento no sector não-mineiro, devem ser considerado vitais, se se pretender que os ganhos se tornem impulsionadores do crescimento e desenvolvimento. Para as economias agrícolas, a ênfase deve ser dada à uma maior produtividade e melhor acesso aos mercados.

40. Para os países de rendimento médio, que têm menos constrangimentos financeiros, com o sector industrial relativamente bem desenvolvido e comércio diversificado, e que já estão muito avançados rumo à materialização dos ODMs, a estratégia adequada pode ser a de enfatizar os programas de redistribuição e direccionados. Estes países necessitam ainda de acelerar o seu crescimento económico,

---

<sup>4</sup> *Os nossos interesses comuns 2005. Relatório da Comissão Económica para África*

apesar das suas estratégias de combate à pobreza poderem ser menos dependentes das da aceleração económica. A África do Sul, por exemplo, registou progressos muito significativos na expansão da oferta de água potável para as famílias pobres rurais e urbanas. O fundo de investimento social do Egipto direccionou com sucesso as suas actividades em desenvolvimento de infra-estruturas e serviços básicos nas regiões mais pobres.

41. Em todos os países, a ênfase no desenvolvimento de infra-estruturas, prestação de serviços e melhor qualidade da educação e saúde, bem como nas redes de segurança para os grupos vulneráveis, deve continuar. Isto, por sua vez, implica uma ênfase contínua na gestão do bem público. A melhoria das infra-estruturas nas zonas com problemas de infra-estruturas adequadas será essencial. A experiência mostra que a descentralização para os governos locais e ao nível da comunidade também é importante.

42. O contexto mundial e regional é importante se se pretender que os países africanos explorem as suas vantagens comparativas. Os mercados regionais e o aumento do comércio intra-África proporcionam oportunidades para que os países africanos possam promover o crescimento e o emprego e se tornarem mais competitivos nos mercados globais. Estudos têm demonstrado que os mercados regionais podem oferecer maiores oportunidades para os países africanos a fim de desenvolverem a agricultura, bem como a indústria e outros sectores, através de desenvolvimento da cadeia de valor.<sup>5</sup> A integração regional também facilita o desenvolvimento das infra-estruturas regionais e outros investimentos que aumentam a viabilidade económica regional e as economias de escala. Além da coordenação regional, permite que países africanos maximizem os benefícios das negociações comerciais internacionais e acordos e instituições regionais tais como zonas de moeda comum, para promover a mobilidade de capital e de trabalho e melhorar a gestão económica.

## **4.2 Integração do emprego para reduzir a pobreza e alcançar o desenvolvimento**

43. A criação de novos postos de trabalho depende principalmente da aceleração do crescimento económico, como também de políticas macroeconómicas e sectoriais favoráveis à criação de emprego, da integração de emprego nas estratégias de desenvolvimento nacional através da promoção sistemática de políticas que se reforçam mutuamente e da criação de sinergias em apoio às metas de emprego. Uma abordagem integrada das estratégias de emprego em África deve lidar com os desafios dos mercados de trabalho não favoráveis, incluindo a insuficiência da procura e da oferta de mão-de-obra qualificada e dar igual ênfase a quatro áreas prioritárias: o empreendedorismo, a empregabilidade, oportunidades iguais e criação de emprego.

44. Tanto a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a cimeira da UA sobre Emprego e Alívio a Pobreza, realizada em 2004, em Burkina Faso, destacaram isto e

---

<sup>5</sup> ECA e CUA. 2009. *Relatório Económico sobre a África, 2009: Desenvolvendo a Agricultura em África, através das cadeias de valores Regionais*, Adis Abeba, Etiópia

todos os países africanos que assinaram o plano de acção da União Africana. Para implementá-lo, os governos africanos – ministérios da educação, do trabalho e das Finanças, em particular - têm de analisar os mercados de trabalho e utilizar as informações para orientar as decisões políticas, trabalhando em estreita parceria com todos os intervenientes, incluindo os sindicatos e o sector privado. As despesas dos recursos públicos, privados e internacionais devem centrar-se na criação de infra-estruturas necessárias para apoiar o crescimento de empresas de trabalho intensivo no ramo da agricultura, indústria (especialmente agro-indústrias) e do comércio, para além dos investimentos em capital humano mencionado anteriormente. As estratégias para a criação de trabalho decente e produtivo para os jovens em África (uma das metas do OMDs) necessitam de atenção urgente e as questões de criação de emprego devem ser claramente abordadas nas estratégias nacionais de redução da pobreza através dos OMDs.

### **4.3 Capitalização de novas oportunidades de criação de emprego**

45. A adaptação e mitigação dos impactos das alterações climáticas têm implicações sociais e económicas em termos de padrões de produção e consumo e, por inerência, de emprego, rendimento e redução da pobreza. O alinhamento do crescimento económico e dos objectivos de desenvolvimento com a necessidade de enfrentar os desafios climáticos exigiria uma mudança em termos de criação de economias limpas, verdes e de baixo carbono a nível mundial. Uma das vantagens disto é que empregos verdes podem ser gerados em diversos sectores da economia, desde a oferta de energia a reciclagem e desde a agricultura e construção ao transporte.

46. No contexto da política de alterações climáticas, os países africanos podem capitalizar os seus próprios recursos, bem como o financiamento por parte dos doadores para criar empregos verdes, através do desenvolvimento e implementação de Programas de Acções Nacionais de Adaptação (NAPAs) e Medidas de Mitigação Adequadas a Nível Nacional (NAMAs). Isto exige a integração da adaptação às alterações climáticas e acções de mitigação nas práticas e estratégias de desenvolvimento.

47. Contudo, esta nova estratégia de crescimento apresenta alguns desafios para os países africanos e os custos de adaptação que devem ser levados em consideração. Primeiro, um modelo de crescimento verde exige a utilização de novas tecnologias e práticas, das quais África não é produtor. O risco é que a África irá perder as suas tradicionais vantagens comparativas para os países mais avançados nas políticas ambientais e com acesso muito melhor às novas tecnologias e oportunidades de financiamento. A transformação do modelo das economias africanas num modelo de crescimento de baixa emissão de carbono exige a adopção de um plano de acção a longo prazo com pacotes de incentivos e regimes de financiamento capazes de reduzir o custo da tal transformação e de desenvolver novas vantagens comparativas para o continente.

#### **4.4 O papel dos principais intervenientes**

48. Apesar da aprovação dos Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSP) por muitos governos africanos, em muitos casos, o papel de desenvolvimento do Estado em África tem sido enfraquecido desde a década de 1980, uma vez que as políticas macroeconómicas e outras concentraram-se quase totalmente (em alguns casos) na estabilização e não no crescimento e na criação de emprego. Assim, as declarações de políticas nacionais de criação de emprego raramente são ligadas às metas quantificáveis do orçamento e desaparecem assim que o processo de preparação do orçamento é concluído. Em outras palavras, o emprego não é uma componente da avaliação do fim do ciclo do orçamento. Além disso, não há nenhuma coordenação entre os ministérios e departamentos, particularmente os ministérios das finanças e do trabalho, quando se trata de políticas de emprego.

49. Isto explica, em parte, porque os países africanos fizeram inúmeras declarações e compromissos para promover o trabalho decente como forma de aliviar a pobreza, mas não conseguiram implementá-los. Por exemplo, em Ouagadougou, em Setembro de 2004, os Chefes de Estado e de Governo Africanos aprovaram a Agenda de Trabalho Decente através da adopção de uma Declaração da UA, o Plano de Acção e Mecanismos de Acompanhamento, que apelam os Estados Membros a colocar o emprego no centro das suas políticas económicas e sociais.

50. Cinco anos mais tarde, o primeiro relatório sobre os progressos alcançados na implementação do Plano de Acção de Ouagadougou foi apresentado na 7<sup>a</sup> Sessão Ordinária da Comissão da União Africano de Trabalho e Assuntos Sociais (Addis Abeba, em Outubro de 2009). O relatório realça que, apesar dos progressos registados na implementação dos compromissos da Cimeira de Ouagadougou, tinha de ter sido feito muito mais para aliviar a pobreza e criar empregos. Parte dos problemas citados em alguns países é o desvio dos recursos necessários para enfrentar os desafios da crise mundial principalmente através da implementação de programas de incentivos.

51. A implementação das declarações e dos compromissos em relação ao trabalho condigno constitui um importante desafio em África, e isto deve-se também ao facto de que a maioria dos países africanos não tem dados estatísticos adequados sobre o emprego e as suas metas em relação a emprego, muitas vezes incluídas nos planos nacionais de desenvolvimento, são difíceis de quantificar e monitorizar. Outro problema em muitos países africanos é a falta de reconhecimento de que o emprego deve constituir o ponto fulcral da política macroeconómica, em geral, e do processo orçamental, em particular, e que o emprego não deve ser tratado como algo secundário, ou melhor, como algo exógeno ao enquadramento macroeconómico. Assim, há uma necessidade de abordar esta falta de reconhecimento da centralidade do emprego na percepção sobre o desenvolvimento nacional como o principal objectivo, resultado a alcançar e força motriz do crescimento e desenvolvimento.

52. Portanto, a elaboração de estratégias consistentes de crescimento e de emprego e a sua implementação efectiva requer a participação activa de todos os intervenientes, incluindo o governo, o parlamento, as organizações de trabalho, os doadores e o público em geral. Os governos devem assegurar que informação adequada sobre o mercado de trabalho seja fornecida através de inquéritos regulares nacionais sobre o emprego, que servirá de base para o desenvolvimento de estratégias de crescimento e de emprego.

53. Estas estratégias devem incluir metas mensuráveis e com um horizonte temporal acordadas por todos os intervenientes. Os progressos alcançados na criação de emprego devem ser auditados anualmente pelo Estado e pelos intervenientes não estatais, como parte do processo anual de avaliação do orçamento e das despesas. Além disso, o trabalho condigno, que desde 2007, foi adicionado à lista de metas e indicadores dos ODM, deve fazer parte do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), tanto como uma questão de desenvolvimento social como uma componente de boa governação económica. A boa governação económica deve incluir estratégias de desenvolvimento sustentável centrada no emprego e promover o trabalho remunerado e o trabalho condigno.

54. Por último, os parceiros de desenvolvimento de África também têm responsabilidades, eles devem se comprometer a prestar todo o apoio, “sob a forma de maior apoio ao desenvolvimento, um sistema de comércio global orientado para o aumento de emprego e crescimento e maior alívio da dívida”, aos países em desenvolvimento.<sup>6</sup>

**Questões para debate:**

1. Quais são as experiências dos países africanos em integração efectiva das metas de crescimento e de emprego nos seus planos de desenvolvimento nacional e sua devida priorização a nível da implementação? O que é que os planos de desenvolvimento que visam reverter a desindustrialização devem conter?
2. Qual é o papel dos vários intervenientes na concepção, implementação e monitorização das estratégias de crescimento orientadas para o emprego?
3. Como é que os governos podem explorar as oportunidades de políticas regionais para apoiar o crescimento e o emprego e quais são as sinergias entre os esforços nacionais, regionais e globais?
4. Como é que o sector privado pode desempenhar um papel mais eficaz no crescimento orientado para o emprego em África?

---

<sup>6</sup> Relatório do Secretário Geral. 2005. *"In larger freedom: towards development, security and human rights for all"*,  
Quinquagésima-nona Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.