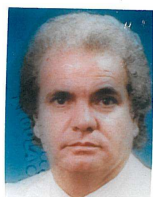


OS GRANDES DESAFIOS DA REDUÇÃO DO DESEMPREGO EM ANGOLA



Alves da Rocha
Professor Associado da Universidade Católica de Angola

O que se sabe sobre o desemprego no nosso país? As cifras quanto à respectiva taxa diferem muito, porque não existem estatísticas oficiais, porque as estimativas conhecidas se baseiam em metodologias distintas, porque se não sabe ao certo quantos somos, etc. No entanto, a percepção das pessoas comuns, dos especialistas e dos investigadores é a de que a percentagem de desempregados em Angola é elevada, própria dum país que esteve produtivamente desocupado durante 27 anos, devido ao conflito militar.

O emprego é uma das mais importantes variáveis macroeconómicas, por ser por seu intermédio que um dos grandes desígnios do desenvolvimento económico se veicula. Na verdade, uma distribuição do rendimento nacional economicamente racional – ancorada em ganhos reais e efectivos de produtividade – e socialmente equilibrada, através do controlo dos excessos de concentração da riqueza, mormente a obtida por vias ilegítimas e imorais, é sempre um dos objectivos estratégicos de qualquer governo, em qualquer parte do mundo. Assim, é lógica a preocupação quanto ao desemprego, porquanto quanto maior a proporção de população activa desocupada/desempregada, maiores são os índices de desperdício das oportunidades de desenvolvimento social.

A programação e gestão desta importante variável económica e social dependem de muitos factores.

Desde logo, da informação estatística. Sem se conhecerem as reais taxas de desemprego – geral, por idades, por profissões, por regiões, por sexo, por sectores de actividade, por tipo (estrutural, friccional, conjuntural, sazonal, voluntário, involuntário), etc. – é muito difícil, senão mesmo impossível, gizar as políticas de geração de emprego mais adequadas e eficazes.

Em segundo lugar, da natureza do modelo económico de desenvolvimento. O actual modelo angolano – ancorado em actividades fortemente intensivas em capital e tecnologia, como as de extracção mineral – não propicia a máxima criação de emprego. As actividades petrolíferas, diamantíferas e de extracção de outros minérios não

garantem senão 2,5% do total do emprego nacional. As estratégias de diversificação do investimento e da produção, que o Governo tem definidas nos seus diferentes programas de intervenção económica, não deram, por enquanto, os seus frutos, ainda que as obras de reabilitação de infraestruturas estejam a gerar alguns milhares de novos empregos, no entanto, de natureza essencialmente temporária.

Depois, da forma de funcionamento do mercado de trabalho. Neste xadrez específico das políticas públicas defrontam-se dois modelos antagónicos: o que defende a total flexibilização dos mecanismos de oferta e procura de trabalho – e consequentemente, de fixação da taxa de salário – e o que alinha pela necessidade duma intervenção directa do Estado na regulação do funcionamento do respectivo mercado. A Europa – mais social – e os Estados Unidos – mais liberalizantes – exemplificam a contradição do debate actual em redor do mercado de trabalho que mais rapidamente pode gerar maior volume de emprego. Na Europa, a escolha parece ter recaído no modelo dinamarquês de flexisegurança: flexibilidade no mercado de trabalho – para que responda aos desafios da competitividade internacional – e segurança no emprego, como condição de estabilidade social e de incremento sustentado da procura agregada da economia.

Dependem, ainda, da natureza das políticas de emprego. As políticas de emprego podem ser do tipo “*supply side*” ou “*demand side*”, ou seja, aquelas que visam diminuir a oferta de trabalho da parte da população e as outras que intendem aumentar a procura de trabalho da parte do sistema económico.

Do lado da oferta, as medidas não são muitas, debatendo-se a política de emprego com dificuldades estruturais, uma vez que algumas delas são de incidência no longo prazo. Assim, diminuir o fluxo de população que a cada ano entra na “*pool*” do mercado de emprego é muito difícil e só a longo prazo as medidas poderão, eventualmente, produzir os efeitos desejados. Enumeram-se as políticas seguintes:

- **Redução da taxa de crescimento da população**, por meio de subsídios regressivos de abono de família, consoante o número de filhos, de descontos progressivos para a Segurança Social, dependentes da dimensão do agregado familiar, etc. São domínios de grandes dificuldades de intervenção das políticas públicas, por corresponderem a valores e padrões culturais arraigados. Em Angola, a taxa de crescimento natural da população está estabelecida entre 2,9% e 3,0%, muito alta e bem acima do padrão médio recente da África subsariana (2,7%), o que faz reacear pela persistência do desemprego em níveis elevados, devido ao desajustamento na capacidade de absorção da economia, que se poderá agravar pela adopção de modelos tecnológicos intensivos em capital.
- **Controlo da imigração**, por intermédio de instrumentos administrativos e legais repressivos. É uma medida de defesa da “*pool*” nacional de emprego e com efeitos imediatos ou, no mínimo, no curto prazo.
- **Ajustamento dos perfis profissionais à procura da economia**, pela via da formação e reciclagem. É uma política de emprego para combater o desemprego estrutural – se por acaso se tivesse dele uma ideia quantitativa clara – e que o Governo tem estado a seguir. É claramente uma política de efeitos a médio prazo.
- **Ajustamento e adequação do sistema de educação**, através duma visão estratégica de longo prazo que consiga antecipar os perfis educacionais que a economia irá necessitar. É claramente uma política de longo prazo.

Do lado da procura do sistema económico, as políticas são mais abundantes e focalizadas, embora com eventuais efeitos perniciosos sobre outras grandezas macroeconómicas, como a inflação.

Enumeram-se as que seguem:

- **Incentivos para o incremento da procura agregada da economia**, animando-se, fiscalmente, o consumo privado e aumentando-se o consumo público. A resposta do sistema económico a um aumento da procura agregada faz-se, directamente, pelo ajuste positivo da produção e, indirectamente, pela criação de emprego líquido. Só que, a incentivação fiscal do consumo privado pode originar problemas no défice orçamental e o aumento dos gastos públicos, normalmente, tem efeitos inflacionistas e de evicção sobre o crédito e as taxas de juro.
- **Facilitação e priorização aos projectos de alta intensidade de mão-de-obra**, pela via fiscal ou monetária. Porém, as exigências de competitividade e as oportunidades do mercado podem desencadear benefícios económicos incomparavelmente superiores aos proporcionados pelos incentivos fiscais, aduaneiros ou outros.
- **Incentivos ao aumento do investimento produtivo**, pela via fiscal ou monetária. Os efeitos perversos podem ocorrer ao nível do défice fiscal e da falsificação das regras da concorrência.
- **Aumento e diversificação das exportações**, utilizando os instrumentos normais da política monetária, como, por exemplo, a taxa de câmbio, cujo valor real tem de corresponder a um aumento do poder de compra dos importadores estrangeiros.
- **Construção, reabilitação e reconstrução de infraestruturas**, que tem efeitos a jusante e a montante importantes na criação de emprego. O único óbice relaciona-se com o carácter temporário do emprego inerente a este tipo de actividades. A grande expectativa no nosso país é a de que o ambicioso Programa de Reinфраstruturação em curso seja, de facto, gerador de emprego substancial, ainda que parte dele de natureza efémera.
- **Programas especiais de geração de emprego**, em domínios como os da manutenção de infraestruturas, preservação do ambiente, apoio a grupos vulneráveis, etc.
- **Promoção de pequenos negócios e do sector informal**, por meio do micro crédito e de outros incentivos focalizados.
- **Incentivos fiscais ou subsídios directos à criação de emprego**, através de transferências positivas ou negativas do Estado para as empresas que se comprometessem a criar um número estipulado de postos de trabalho. Existem, no entanto, muitos perigos associados a esta política de emprego, tais como, o emprego a baixo salário (as empresas criariam emprego apenas com o propósito de receber os subsídios ou não pagar os impostos). Uma das condições de sucesso desta política é a do peso relativo do trabalho estar estabilizado dentro de certos limites, sob pena de anular a procura de mão-de-obra pelo sistema económico. No fundo, é a questão dos preços relativos da força de trabalho.
- **Finalmente, a legislação trabalhista e a regulamentação do mercado de emprego**, talvez seja a de maior estímulo da procura de emprego por parte do sistema económico. Não se trata de radicalismos néo-liberais, mas, apenas, de ajustar o mercado de emprego aos ciclos da produção. Na

caracterização do ambiente de negócios em Angola da parte do Banco Mundial, na sua publicação anual denominada *Doing Business in 2007*, ficaram expressas as dificuldades que os empresários privados experimentam para admitir e despedir trabalhadores, funcionando esta rigidez como um incentivo negativo à criação de postos de trabalho e amplamente positivo para a substituição de trabalho por capital.

Os aspectos anteriores são suficientemente esclarecedores da complexidade do tratamento do emprego, em qualquer país, ficando, também, ilustrado que não se deve abordar, de ânimo leve, o problema do desemprego. Não é fácil, num curto espaço de tempo, criarem-se milhares de postos de trabalho, muito menos resolver o problema do desemprego.

Pela importância estratégica que o emprego tem numa economia, a sua abordagem tem de ser cientificamente correcta, utilizando-se os acervos instrumentais e metodológicos disponíveis.

A posição determinante do emprego numa estratégia de desenvolvimento inclusiva e socialmente equilibrada, é explicada pelas relações seguintes:

- a redução do desemprego tem um impacto imediato sobre a redução da pobreza, pelo viés da criação de rendimento. As estimativas existentes e feitas no âmbito dos resultados do inquérito às receitas e despesas familiares atribuem um valor de -0,7 à elasticidade rendimento-pobreza, o que em termos práticos significa que um aumento de 10% no produto nacional líquido ocasiona uma redução na pobreza de cerca de 7%;
- a redução do desemprego pode ter um impacto negativo sobre a produtividade, se não for acompanhada de qualificação da força de trabalho e de reciclagem dos trabalhadores. Daí a importância dos programas de aumento de competências e de requalificação da mão-de-obra que o MAPESS tem em execução. De resto, aumento de emprego com maior qualificação, aumenta o PIB e melhora estruturalmente a distribuição primária do rendimento nacional;
- a redução do desemprego pode melhorar a distribuição do rendimento, mesmo que alicerçada em mão-de-obra indiferenciada. Este posicionamento é importante na discussão do modelo de reconstrução económica do país: a redução do desemprego baseado em trabalho qualificado acresce a produtividade e permite aumentos salariais, enquanto que a redução do desemprego de trabalho indiferenciado apenas melhora a participação do factor trabalho no rendimento nacional;
- a redução do desemprego aumenta as possibilidades de reassentamento das populações deslocadas, com implicações importantes, a médio prazo, sobre o incremento do valor acrescentado agrícola, base indispensável para a garantia da segurança alimentar, a melhoria dos rendimentos dos camponeses, a integração económica interna e o adensamento das relações agricultura-indústria transformadora;
- a redução do desemprego, mesmo em condições de manutenção relativa do salário médio nacional, contribui para a criação duma procura interna efectiva importante e absolutamente indispensável para incentivar o investimento privado e as decisões de aumento da oferta;

- a redução do desemprego – atendendo ao facto de as respectivas taxas afectarem com muito maior incidência as mulheres – é, provavelmente, um dos meios mais eficazes para se reduzirem as desigualdades do género;
- a redução do desemprego é uma das vias mais estruturantes para a construção da economia nacional, entendida enquanto articulação entre todos os sectores de actividade e todas as regiões do país, propiciadora duma plena liberdade de circulação de factores, produtos e serviços;
- finalmente, a redução do desemprego só é compatível com uma estratégia de reconstrução e crescimento baseada nas pequenas e médias empresas, que por seu turno, se apresentam como um dos mais sólidos contributos para o fortalecimento e diversificação do tecido produtivo nacional.

Foi devido às questões anteriores que resolvi formular, a mim próprio, a questão seguinte: qual a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto necessária para se imprimir uma redução sustentada do desemprego no nosso país? A resposta a esta pergunta dará conta da verdadeira dimensão do fenómeno em Angola, dos inerentes desafios às políticas públicas e às estratégias empresariais e do modo sério como tem de ser tratado, para além de considerações político-eleitorais, normalmente simplistas e afastadas das reais possibilidades do país.

A relação entre o crescimento económico e a taxa de desemprego é conhecida como a **lei de Okun** – economista norte americano, já falecido, que integrou o prestigiado Conselho de Economistas da Administração Americana, no tempo do presidente Bush (pai) – que estipula um declínio da taxa de desemprego geral quando a taxa real de crescimento do PIB suplantar a sua taxa tendencial. Foi este instrumento que utilizei nas minhas estimativas.

Conforme assinalai no início desta reflexão, não temos uma taxa oficial de desemprego. O meu ponto de partida é a taxa de desemprego estimada no Relatório Económico 2007 da Universidade Católica de Angola, que a coloca em 25,5% da população activa, em 2007. Também, deste Relatório retirei a taxa de crescimento tendencial – de longo prazo – da nossa economia, aí estimada em 9,6% para o período 1989/2007.

Admita-se a meta de se criarem 1300 000 empregos num período de quatro anos, correspondente a uma meta anual parcial de cerca de 320 000 postos de trabalho. Partindo da taxa de desemprego de 24,8% em 2008 (ajustamento na base da metodologia utilizada no Relatório Económico), no final do período considerado, o seu valor passaria para 8,9%, uma redução significativa de 15,9 pontos percentuais. A aplicação da lei de Okun conduz a uma taxa real média anual de crescimento económico de 27,3%.

É possível esta taxa de crescimento médio anual do PIB? Lembro que até agora a melhor performance da nossa economia foi de 20,9% (ao custo de factores) em 2007, lembrando, a este propósito, que a economia angolana não é a que mais cresce no mundo. Acima de nós tem estado a Guiné-Equatorial: taxa de crescimento médio entre 1989 e 2007 de 18,9%, com dois máximos de 61,9% em 2001 e 31,7% em 2004.

Por outro lado, a criação de 320 000 postos de trabalho pode implicar a constituição anual de 32 000 novas empresas pequenas e médias de 10 trabalhadores.

À medida que as economias se estabilizam e o crescimento se torna um processo normal, a taxa de crescimento tendencial diminuiu. Se não tivesse sido o prolongamento despropositado do conflito militar, depois de 1992, cuja responsabilidade se conhece, provavelmente a nossa economia já estaria numa rota normal de crescimento, com maiores possibilidades de criação de emprego.

Um objectivo mais *soft*, compatível com a consolidação da estabilidade económica, social e política e consistente com a gama de complexidades inerentes ao desemprego e às políticas para o debelar, é o de se dar mais tempo para se criar o mesmo volume de emprego, com melhores salários. Considerando um período de tempo até 2014 e uma criação anual de 225 000 novos postos de trabalho – equivalentes a um volume total de 1 350 000 e a uma taxa de desemprego de 7,7% no final da etapa –, a taxa média anual de crescimento do PIB seria de 18,5%, ainda assim elevada, numa perspectiva de sustentabilidade face a ameaças e incertezas internas e externas.

O problema que se levanta é o da desproporcionalidade, ou seja, a criação de emprego acaba, quase sempre, por ser muito menos proporcional ao crescimento económico. Nas décadas de 60, 70 e parte da 80 do século passado, as evidências empíricas eram diferentes, tendo-se identificado correlações mais do que proporcionais entre crescimento económico e aumento do emprego. Os casos mais conhecidos referem-se aos “*gloriosos 30 anos*” na Europa Keynesiana, em que os elevados ritmos de crescimento económico determinaram a exaustão da oferta interna de mão-de-obra, tendo recorrido à imigração como forma de compensar os respectivos défices. Os tempos hoje são diferentes, sendo avisado não se esquecer que não é só de emprego que os sistemas económicos precisam para se transformarem, modernizarem e progredirem. Um dos elementos mais importantes desses processos de transformação estrutural positiva é a produtividade, que acaba por estabelecer um “*trade-off*” com o emprego, que só pode ser mitigado por intermédio de políticas públicas que priorizem investimentos de alta intensidade de mão-de-obra.

Luanda, 15 de Agosto de 2008.