

Capítulo 8

Estratégias urbanas nacionais para cidades sustentáveis em África

Embora a urbanização não crie transformação estrutural por si e de si só, trata-se de uma megatendência essencial que continuará a mudar profundamente as sociedades e economias africanas nas décadas vindouras (Capítulo 6). Mais pode e deve ser feito desta megatendência, para assim fazer avançar a agenda do desenvolvimento sustentável no continente (Capítulo 7). Embora as prioridades políticas e a sequenciação dessas dependam do contexto específico de cada país, as novas e ambiciosas estratégias urbanas nacionais terão de enfrentar três grandes desafios: i) como gerir melhor os espaços sociais e económicos do país no contexto da rápida urbanização; ii) quais as estruturas de governação que devem enquadrar a conceção e a implementação de tais estratégias; e iii) como financiar o investimento necessário.

Resumo

Este capítulo propõe elementos de uma nova agenda política para melhorar o contributo das cidades sustentáveis para a transformação estrutural africana. Explica como a urbanização pode ser aproveitada através de políticas deliberadas e de serviços potenciadores. Estratégias urbanas nacionais, multissetoriais, participativas e de base local podem servir de catalisador ao desenvolvimento urbano encabeçado pelos cidadãos para aumentar o bem-estar nas cidades e nas suas zonas de influência. Embora as estratégias sejam necessariamente específicas a cada contexto, os países terão provavelmente três prioridades universais: clarificar os direitos fundiários; acelerar e melhorar a prestação de serviços e de infraestruturas; e gerir o crescimento das cidades intermediárias. A implementação bem-sucedida dessas novas estratégias urbanas exige sistemas de governação em vários níveis que sejam eficazes, originados pela descentralização específica ao contexto, pelo reforço de capacidades e pela transparência acrescida a todos os níveis governamentais. Os governos nacionais e locais também podem aproveitar um vasto leque de instrumentos financeiros para apoiar o desenvolvimento urbano. Será necessário mobilizar todos esses instrumentos para colmatar o défice de financiamento e cumprir as potencialidades de urbanização em África.

Novas estratégias podem promover cidades sustentáveis para a transformação estrutural de África

Como podem os governos africanos pôr em prática ou melhorar as suas estratégias urbanas nacionais com êxito? As *Perspetivas económicas em África 2015* expôs sete etapas principais para orientar a conceção e a aplicação, por parte dos governos e partes interessadas locais, de estratégias de desenvolvimento regional, das quais as estratégias urbanas podem ser consideradas um subconjunto (BAD/OCDE/ PNUD, 2015). A primeira secção abaixo considera as duas primeiras após uma breve introdução: etapa um: recolher o máximo possível de dados fiáveis junto dos intervenientes locais; e etapa dois: identificar prioridades integradas que complementem as estratégias nacionais de desenvolvimento já existentes. A segunda secção identifica as prioridades centrais das políticas que se aplicam à maioria dos países africanos, como uma contribuição para a etapa três: definir uma estratégia de políticas plurianuais. A terceira secção concentra-se na aplicação progressiva do sistema de governação em vários níveis necessário às etapas quatro a seis: implementar políticas, acompanhar a implementação e avaliar os resultados. A última secção pesa as opções de mobilização de recursos financeiros (etapa sete) que apoiam as estratégias urbanas nacionais.

Embora as fortes tendências africanas de urbanização tenham produzido alguns efeitos positivos, na maioria dos países as políticas urbanas ainda não conseguiram promover uma transformação estrutural sustentável. Como resultado, o “urbanismo de bairro de lata” é uma realidade para a maioria dos residentes citadinos de África. Esse caracteriza-se pela baixa produtividade e exposição a vários riscos e faltam-lhe as vantagens urbanas convencionais (Pieterse, 2011). Em muitos países, esta situação agrava as desigualdades sociais existentes criando divisões étnicas, económicas e de género. Por sua vez, os problemas sociais prementes produzem políticas reativas de curto prazo que não conseguem resolver os desafios estruturais nem tirar partido das oportunidades geradas pela urbanização. Os países africanos podem quebrar este ciclo vicioso de políticas urbanas inadequadas e urbanismo de bairro de lata adotando novas estratégias urbanas nacionais abrangentes e eficazes, com vista a tornar as cidades africanas sustentáveis (Caixa 8.1).

A Nova Agenda Urbana que deverá ser acordada na Conferência Habitat III, em outubro de 2016, pode dar novo ímpeto a este processo. Moldado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, pela COP21 e por uma série de reuniões e de documentos

preparatórios (Tabela 6.5), o Habitat III centra a atenção dos decisores políticos na necessidade imperativa de forjar as políticas, a governação e as disposições financeiras certas para beneficiar mais da urbanização.

No contexto desta Nova Agenda Urbana, e em consonância com os princípios básicos definidos nas *Perspetivas económicas em África 2015* para a promoção do desenvolvimento regional, as novas estratégias urbanas africanas devem ser multissetoriais, participativas e de base local. Ademais, essas devem ser concebidas e implementadas enquanto parte das estratégias multissetoriais de desenvolvimento, de modo a abordar os complexos desafios da urbanização, documentados nos Capítulos 6 e 7 do presente relatório, de maneira coerente e eficaz. Devem ser participativas para aproveitar os conhecimentos dos diversos intervenientes envolvidos e adequar-se às suas necessidades. Finalmente, devem ser de base local e ter especialmente em conta a imensidão de conexões rural-urbanas, para garantir que o dividendo da urbanização seja repartido na mesma medida pelos residentes urbanos e rurais.

Caixa 8.1. O que é uma cidade sustentável?

Definição. O presente relatório aplica a definição da Comissão Brundtland (1987) de desenvolvimento sustentável como “satisfazendo as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” ao nível da cidade. Esta vai além de uma definição estritamente ecológica e é semelhante à definição do Banco Mundial (2013), que as define como “comunidades urbanas empenhadas em melhorar o bem-estar dos seus atuais e futuros residentes, integrando simultaneamente considerações económicas, ambientais e sociais».

Medição. Diversos índices medem a sustentabilidade das cidades, tais como o *Índice de Prosperidade da Cidade* da UN-Habitat, o *Africa Green City Index* da The Economist Intelligence Unit, o *Sustainable Cities Index* da Arcadis, o *Global Cities Index* da AT Kearney ou o *Global Destination Index* da Mastercard. No entanto, a maioria encontra-se limitada pela falta de dados ao nível da cidade. Os novos métodos baseados no conceito de “metabolismo urbano” podem representar uma solução (Currie et al., 2015): O mapeamento de fluxos de recursos usa sistemas de informação geográfica para ilustrar a distribuição dos fluxos de recursos urbanos e nacionais e respetivos volumes. Os Mapas 8.1 e 8.2 apresentam o exemplo dos fluxos de água no Cairo e no Egito, às escalas local e nacional. Estes mostram que 50% da água da cidade, retirada na sua totalidade do rio Nilo, se destina a usos processados e os outros 50% a usos não processados. A água processada é consumida sobretudo em áreas residenciais, seguidas de áreas comerciais, indústria, agências governamentais e outras. O Cairo trata apenas uma pequena quantidade das águas residuais: 17.8%. A água não tratada é deitada no Nilo e nos lagos do Norte, poluindo as principais fontes de água do país.

Alçada. O presente relatório considera a sustentabilidade das cidades aos níveis local e nacional. As cidades “importam” recursos como energia, água, ar e alimentos e, muitas vezes, armazenam os respetivos resíduos longe dali. A sua pegada de consumo de recursos vai, portanto, bem além dos arredores imediatos. A mobilidade de mão-de-obra e de capital também implica que o seu desenvolvimento tem um impacto profundo no país inteiro. Finalmente, visto que as áreas funcionais e construídas de uma cidade ultrapassam com frequência os limites administrativos, a sua gestão exige sistemas de governação mais abrangentes que tenham em conta as áreas circundantes.

Os progressos na conceção e na implementação de estratégias são desiguais em África

Até à data, 16 dos 51 países africanos revistos por Yatta (2016) adotaram estratégias nacionais de urbanização, ou seja, menos de um terço dos países africanos. Dos 35 que não têm qualquer estratégia urbana explícita, 7 consideraram formular uma, enquanto 28 ainda não o fizeram. A Tabela 8.1 revê as estratégias desses 16 países, as suas prioridades e a extensão da implementação: a maioria deles foca-se em infraestruturas, prestação

de serviços sociais, financiamento e propriedade dos terrenos. A pobreza urbana, a distribuição territorial e a mobilidade são outras questões recorrentes. Seis países (Argélia, Benim, Burkina Faso, Etiópia, Mali e Níger) visam a promoção de centros económicos regionais fora dos principais aglomerados urbanos e o fornecimento de serviços básicos que equilibrem as zonas rurais e urbanas. O Gana, Marrocos, o Senegal e a Suazilândia estão mais avançados na formulação de planos de urbanização claros e pertinentes; os dois últimos incorporaram a sua estratégia urbana nos planos de desenvolvimento nacionais.

Tabela 8.1. Estratégias de urbanização em 16 países africanos

País	Nome da estratégia nacional	Período	Estratégias	Observações
Argélia	Stratégie de développement des villes	2000-25	-Crescimento urbano equilibrado -Melhor economia e ambiente urbanos	Ligada à estratégia territorial nacional
Benim	Agenda spatial	Permanente	-Funções económicas específicas planeadas para diferentes regiões -Desenvolvimento territorial	Falta de meios para a implementação
Burkina Faso	Programme de Développement des Villes Moyennes	Permanente	-Crescimento equilibrado das cidades grandes -Conexões rural-urbanas	Implementação incompleta Falta de financiamento
Côte d'Ivoire	Programme d'infrastructures urbaines d'urgence	2008-15	-Infraestruturas	Subvenção da Associação Internacional para o Desenvolvimento de USD 144 milhões para intervenções direccionadas em cinco setores: água potável, saneamento urbano, resíduos sólidos, estradas urbanas e autoridades locais
Etiópia	Urban local government development project	2014-19	-Serviços municipais e infraestruturas	Ligado à estratégia de gestão urbana
Gabão	Stratégie Nationale d'Habitat et de Développement Urbain	Permanente	-Habitação -Infraestruturas -Desenvolvimento institucional	Falta de recursos
Gana	National Urban Policy	2012-30	-Crescimento urbano equilibrado -Conexões rural-urbanas -Melhoria do ambiente urbano -Infraestruturas -Habitação a preços acessíveis	Implementado com agências internacionais, fracas ligações com o desenvolvimento nacional
Malawi	Malawi City Development Strategy and Slum Upgrading Programme	2010-20	-Gestão urbana -Desenvolvimento institucional -Infraestruturas	Falta de recursos e de coordenação entre as autoridades regionais
Mali	Politique Nationale de la ville	Permanente	-Qualidade dos meios de subsistência -Melhorar as economias locais -Infraestruturas	Baseado no reforço do papel das cidades intermediárias e na importância das conexões rural-urbanas
Marrocos	Stratégie Nationale de Développement Urbain	Permanente	-Polos de crescimento regional -Infraestruturas em grande escala -Promoção das cidades de dimensão média	Cidades competitivas, polos de crescimento favorecendo a coesão social e a utilização eficiente dos recursos
Níger	Stratégie Nationale de Développement Urbain	2010-30	-Redes urbanas mais sólidas -Gestão urbana -Direitos fundiários -Infraestruturas e serviços	Falta de recursos
Ruanda	Stratégie nationale de mise en place des infrastructures publiques et de renforcement des capacités des institutions administratives décentralisées	2000-20	-Infraestruturas e reforço de capacidades	Compromisso político, mas falta de recursos
Senegal	Programme d'Appui aux Communes	2006-10	-Reforço de capacidades -Instrumentos jurídicos -Contratos municipais -Investimento -Infraestruturas	Implementado à escala nacional através de 450 projetos municipais e apoiado pela Agence Française de Développement
África do Sul	Integrated Urban Development Framework	2014-presente	- Pacote integrado de ordenamento do território (transportes, habitação, infraestruturas, governação territorial, desenvolvimento económico local, capacitação da comunidade e governação urbana)	Em processo de formulação
Suazilândia	Local Government Project	2011-17	-Apoio institucional -Infraestruturas	Em consonância com o desenvolvimento nacional
Uganda	National Urban Policy	2013-30	-Gestão urbana -Desenvolvimento institucional -Infraestruturas	Falta de recursos

Fonte: Yatta (2016) e République de Côte d'Ivoire (2016).

Ter uma estratégia urbana não é suficiente. Esta tem de ser integrada na estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo, decidida e implementada de forma coerente, com a participação dos atores locais, e apoiada por um financiamento adequado. Alguns países oferecem exemplos bem sucedidos de como superar alguns desses desafios. **Marrocos**, em particular, tem dedicado consideráveis recursos humanos, financeiros e técnicos à implementação da sua estratégia: as cidades são encaradas como motores para o crescimento regional e nacional e parte de uma estratégia para tornar o país mais competitivo. O governo incentivou os investimentos em competências e em infraestruturas conetoras nas duas cidades portuárias (Tanger Projeto Med e Casablanca Port) e fomentou o desenvolvimento de novas vilas como Chrafate ou Tamensourt. A Etiópia levou igualmente a cabo importantes reformas no sentido da descentralização política, fiscal e administrativa, enfatizando o processo de capacitação das cidades (Tabela 8.2). Os exercícios participativos que constroem cenários alternativos futuros ajudam a identificar oportunidades à medida que a Etiópia se urbaniza. O desenvolvimento de zonas económicas especiais ou de clusters é uma das várias opções políticas pensadas para desbloquear as potencialidades dos centros de crescimento urbano secundários do país. A Iniciativa de Prosperidade das Cidades da Etiópia e o respetivo índice desenvolvido pelo governo etíope e a UN-Habitat ajudam a acompanhar os progressos.

Caixa 8.2. A abordagem integrada da Etiópia ao desenvolvimento urbano e socioeconómico

Duas políticas principais suportam a abordagem integrada da Etiópia. Em primeiro lugar, o Plano de Crescimento e Transformação (GTP, na sigla inglesa) enquadrou as políticas urbanas etíopes desde 2010. O ministério do Desenvolvimento Urbano, Habitação e Construção prevê três episódios de cinco anos de desenvolvimento estrutural e industrial em grande escala. Iniciado ao nível nacional, o GTP destaca a governação participativa que envolve os cidadãos e os atores do setor privado. Em segundo lugar, o “Ethiopian Cities Resilient, Green Growth and Governance Program Package” concentra-se em vários pilares de desenvolvimento, incluindo a criação de postos de trabalho, o planeamento urbano e o reforço de capacidades (Cheru, 2014).

Além disso, foram alocados recursos financeiros substanciais. Por exemplo, um empréstimo de ETB 4.8 mil milhões por parte de instituições de microcrédito ajudou a criar cerca de 3 milhões de postos de trabalho entre 2005 e 2011. Um total de 583 877 micro e pequenas empresas receberam crédito para diversas atividades empresariais.

Noutros países, porém, a maior parte das estratégias de desenvolvimento já existentes enfrentam vários desafios significativos em simultâneo. Não estão adequadamente coordenadas com outros quadros de políticas chave, tais como os programas de investimento em infraestruturas. Por outro lado, é difícil consultar os diversos intervenientes do sistema urbano, uma vez que as economias formais e informais estreitamente interligadas tornam complicado inclusive reconhecê-los todos; finalmente, a capacidade e o financiamento limitados entravam a implementação efetiva: considera-se que vários dos 16 países não alocaram recursos suficientes para levar a cabo as suas estratégias.

As estratégias eficazes partem de dados fiáveis e a participação da sociedade civil

As estratégias urbanas só podem ser tão boas como a sua base factual

A recolha de dados e a componente analítica das estratégias urbanas nacionais ajudam a compreender as mudanças demográficas de um país e a geografia económica nos seus contextos sub-regional e global. São identificadas as restrições vinculativas (por exemplo, infraestruturas, energia, trabalhadores qualificados, informações) que prejudicam as potencialidades específicas das cidades e das regiões. Os decisores políticos podem, então, compreender melhor a contribuição de certos locais para a criação de postos de trabalho e para a produção económica por setores e de que forma as várias categorias do sistema urbano se relacionam com as áreas rurais e com outras cidades. A otimização das ligações entre setores ou regiões acaba por melhorar a produtividade agregada e o desempenho da economia nacional.

Por exemplo, Nairobi pode ser um ponto crucial da exportação de flores acabadas de cortar para o mercado europeu, mas depende das regiões produtoras que vão muito além da capital e das infraestruturas conetoras para enviar rapidamente as flores do ponto de produção para as instalações de processamento perto do aeroporto. É essencial que os decisores políticos entendam de que modo esta cadeia de valor funciona no território e assim como a gestão eficiente das fronteiras transmunicipais pode otimizar as perspetivas deste setor, para que, desse modo, ele cresça.

O mapa económico resultante deve, então, ser sobreposto com os movimentos demográficos e as análises de mobilidade, que são fundamentais para a gestão da logística nacional e o planeamento de investimentos para a prestação de serviços essenciais às populações. Para avaliar os pontos fortes e fracos relativos às áreas urbanas funcionais de um país, pode-se classificá-las consoante o número de habitantes. Uma análise territorial (de base local) – em vez das tradicionais análises nacionais por setores – permite avaliar o desempenho multissetorial e explorar as dimensões formais e informais da economia local.

Tal análise requer que se aproveite o conhecimento singular dos atores locais, incluindo os informais. Apesar de ser inevitavelmente difícil, existem alguns exemplos de êxito. Alguns desses casos, por exemplo o de Dakar, de Monróvia e do programa Villes sans bidonvilles de Marrocos, entre outros, encontram-se documentados no Capítulo 7 e outros na Caixa 8.3. O censo vindouro de 2020 representa uma oportunidade para a recolha de dados complementares relativos aos assentamentos informais, inserindo um identificador de localização no questionário (por exemplo, população *de jure*, condições de habitação, atividades económicas, infraestruturas e serviços).

Caixa 8.3. Recolha de dados através de iniciativas dos cidadãos

Várias iniciativas envolvem a recolha de dados sociais e ambientais pelos cidadãos, que são depois usados para propor, impulsionar e acompanhar novos projetos de educação, habitação, saúde e infraestruturas. Os cidadãos especialistas que trabalham à escala da aldeia ou do bairro conseguem recolher informações rapidamente e com conhecimento de causa local. Por exemplo, o projeto Map Kibera (2016) iniciado em 2009 deu às comunidades marginalizadas maior visibilidade, informações e poder para alterar as suas condições de vida. Da mesma forma, a empresa Spatial Collective trabalha a nível local, fazendo mapeamentos de comunidades impulsionados pela procura, os quais, por sua vez, alimentam os sistemas de informação geográfica, que podem ser transformados em poderosos dispositivos de visualização.

As novas tecnologias, tais como sistemas de informação geográfica (GIS), podem permitir uma coleta de dados mais barata, mais exata e mais rápida. Os dados podem servir, por exemplo, para a análise territorial das populações vulneráveis às alterações climáticas ou para detetar focos de crescimento numa cidade (Tabela 8.2). Em Campala e Abidjã, a análise de dados de telemóveis fornece novas informações sobre os padrões económicos e de mobilidade, embora não ainda a partir de amostras inteiramente representativas.

Tabela 8.2. Novas tecnologias para a governação urbana e a recolha de dados

Projeto	Partes interessadas	Resultados do desenvolvimento
Revenue collection information system (LGRSIS), 2014, Arusha, Tanzânia	Governos da Dinamarca e da Tanzânia, Banco Mundial	Usa dados de satélite e GIS para identificar e registar os contribuintes e fotografias de satélite para registar casas. Aumento das receitas fiscais até 71% entre 2014 e 2015.
City Dashboard, 2013, Fez, Marrocos	Cidade de Fez, BAD, Microsoft	Faz o acompanhamento do desempenho dos serviços, bem como de 70 indicadores socioeconómicos, de visibilidade dos serviços e de qualidade de vida, que são tanto quantitativos, como qualitativos.
Campanha Know Your City	Slum/Shack Dwellers International Trabalha com diferentes filiais africanas, como, por exemplo, a Ghana Federation for the Urban Poor	Recolhe “dados de bairros de lata” através de mapeamento, inquéritos de porta a porta ou elaboração de perfis de assentamentos. Mais de 600 perfis de assentamentos criados desde 2009. Serve igualmente às negociações políticas com as autoridades municipais.
AfriLabs	Rede pan-africana de centros tecnológicos	Serve cerca de 40 centros tecnológicos em 20 países africanos e fornece viveiros de start-ups empresariais, espaços de co-working, laboratórios de inovação e espaços de reforço da comunidade e de aprendizagem entre pares.

Fonte: Inquéritos aos especialistas do PEA, 2016; notas de país PEA, 2016; Cartwright, 2015; Swilling, 2015.

As prioridades urbanas devem ser integradas em estratégias de desenvolvimento nacional de longo prazo

As estratégias de desenvolvimento urbano nacional podem ser bem-sucedidas quando um governo identifica as prioridades que mais contribuem para a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do país. As prioridades devem ser poucas, para evitar a dispersão de recursos, e de base local, de modo a evitar a falta de coordenação muitas vezes induzida por abordagens puramente setoriais (BAD/OCDE/PNUD, 2015). Cenários alternativos para o futuro de uma cidade podem ajudar a formular mais eficazmente as prioridades, desenvolvendo estudos prospetivos que envolvam as partes interessadas formais e informais. A iniciativa Ethiopian Urban Expansion Initiative é um exemplo de como a elaboração de cenários e a recolha de dados pode ajudar a planear a rápida urbanização esperada do país (Caixa 8.4).

Caixa 8.4. Iniciativa de expansão urbana da Etiópia

A Ethiopia Urban Expansion Initiative (UXI, Iniciativa de expansão urbana da Etiópia) auxilia cidades em rápido crescimento a preparar-se para a sua expansão territorial. Foi estabelecida em 2013 pelo Stern Urbanization Project da Universidade de Nova Iorque e o ministério do Desenvolvimento Urbano, Habitação e Construção da Etiópia. A UXI se apoia em um mecanismo de planeamento que dá prioridade a assegurar terrenos de 1 km², que são destinados a redes de estradas ou espaços públicos ao ar livre que respeitam o ambientalmente. Além disso, tal iniciativa enfatiza a liderança dos planeadores locais e é adaptada para corresponder à capacidade dos funcionários responsáveis pela implementação. Visa, ainda, um horizonte de planeamento de 30 anos, com o entendimento de que podem ser desenvolvidos planos de pormenor mais detalhados à medida que a cidade se expandir. A UXI foi incorporada no Plano nacional de Crescimento e Transformação II, que prevê a urbanização em cidades de dimensão média como parte fundamental do plano para que a Etiópia se torne num país de rendimento médio até 2025.

A UXI começou por calcular a futura área territorial por pessoa para quatro cidades etíopes de dimensão média e em rápido crescimento: Bahir Dar, Hawassa, Adama e Mekele. Este cálculo foi conjugado com as estimativas demográficas de modo a identificar a quantidade de terrenos que seriam necessários para a expansão em 2040. Estas cidades criaram, então, pequenas equipas de expansão urbana lideradas por um administrador sénior local encarregado de desenvolver e implementar os planos da rede de estradas. As cidades trabalharam inicialmente com os governos regionais para expandir as suas fronteiras municipais e, em seguida, iniciaram um programa de inquéritos para estimar o custo total de compensação pelos terrenos destinados à rede rodoviária – não mais de 5% do total de terrenos da área de expansão de 2040. Seguiu-se a apresentação de pedidos de orçamentos e um compromisso de 8.9 milhões de dólares americanos em 2014/2015 e de 24 milhões de dólares em 2015/16. As cidades deram início a inquéritos formais e aos pagamentos de compensação e estão a construir estradas na periferia imediata. As quatro cidades pagaram compensações por muitas centenas de quilómetros de estradas e construíram 41.5 km.

Em Hawassa, os inquéritos e as compensações por toda a rede estão quase terminados e foram construídos 16 km de estradas com 30 metros de largura na periferia urbana (ver Mapa 8.3). As receitas municipais do arrendamento de terrenos em Hawassa aumentaram 2.2 vezes desde o início do programa e as despesas em estradas aumentaram 6 vezes. Em Bahir Dar e Mekele, foram disponibilizados 4647 terrenos residenciais adicionais para arrendamento, abrangendo uma área de 77.6 hectares.

As prioridades incluem a reforma agrária, as infraestruturas e as redes urbanas

Não obstante as estratégias de desenvolvimento urbano dependerem altamente do contexto, o presente relatório sugere que é provável que as novas estratégias urbanas, na maioria dos países, incluam três prioridades genéricas que atravessam as prioridades sectoriais identificados no Capítulo 7:

- 1) clarificar os direitos fundiários e a sua aplicação
- 2) proporcionar melhores infraestruturas e serviços
- 3) melhorar a função fulcral das cidades intermediárias entre as áreas rurais e as cidades primárias.

A reforma agrária urbana é o cerne das novas estratégias urbanas nacionais

Os terrenos urbanos são os principais alicerces das cidades e a política fundiária é o cerne da transição urbana sustentável e da transformação estrutural africana. Quem terá posse de terrenos e de que forma esta é gerida vai determinar a densidade de uma cidade, a configuração das ruas, o esquema das zonas, os códigos de construção e os regimes fiscais. Os sistemas de gestão do uso do solo, formais e informais, moldam as dinâmicas dos aglomerados económicos, a utilização dos recursos naturais, a inclusão social e a representação política.

Os sistemas de gestão do uso do solo muitas vezes prejudicam a urbanização sustentável

Os sistemas de gestão do uso do solo em África não são adequados ao aumento do desenvolvimento urbano sustentável e à absorção da rápida expansão demográfica das próximas décadas. Os sistemas atuais, além de complexos, não são geralmente bem compreendidos e raramente possuem registos efetivos ou codificação formal. Costumam ser efetuados com base numa eclética, e muitas vezes contraditória, mistura de normas antigas de planeamento colonial; em assentamentos privatizados e vilas empresariais; em práticas antigas de terrenos reais, comunais ou tribais; ou em regimes *ad hoc* e não regulamentados que surgiram em torno dos assentamentos informais.

Como resultado, a regulamentação fundiária é muitas vezes caótica, impedindo o crescimento económico de África, criando riscos ambientais e fixando a desigualdade social. “Nas cidades e nas áreas rurais, os regimes de propriedade inseguros e os assentamentos informais conjugam-se com outros fatores [...] para a redução das receitas públicas, o investimento em infraestruturas, o emprego e o crescimento económico” (UN-Habitat, 2008: 5). Além disso, é difícil identificar, incentivar ou controlar as elites que dominam o território; porém, o seu apoio é essencial para melhorar a administração das cidades.

No caso das cidades, a atual incompatibilidade entre sistemas fundiários e fiscais impede que os governos, especialmente os governos locais, realizem os investimentos em grande escala necessários para alterar as trajetórias de desenvolvimento urbano. A falta de transparência em relação aos mercados fundiários urbanos coloca obstáculos ao investimento pessoal e empresarial efetivo e sustentável, cria oportunidades para que bases de poder político prosperem fora das estruturas democráticas e dificulta a aplicação de medidas de adaptação e de atenuação das alterações climáticas de base fundiária. Assim, na maioria dos países, a reforma agrária urbana deve constituir uma prioridade no âmbito das estratégias urbanas nacionais.

O ímpeto para as reformas agrárias urbanas está a crescer em todo o continente

África é rica em terreno e, até recentemente, a ausência de grandes assentamentos urbanos complexos e uma negligência em relação ao papel das vilas na economia mais lata podem ter desviado a atenção da urgência das reformas agrárias urbanas. O rápido crescimento urbano, o aumento da corrupção de base fundiária e a consolidação de práticas insustentáveis de ordenamento do território urbano estão atualmente a criar sensibilização para essas questões.

A natureza e as modalidades de tais reformas devem, novamente, ser específicas ao contexto: não existe uma forma única de alcançar autoridades sustentáveis sobre os terrenos urbanos. No entanto, direitos fundiários mais seguros devem constituir um objetivo essencial, visto que são um pré-requisito para o investimento urbano

de longo prazo seja onde for. Acresce ainda que os sistemas de regulamentação dos terrenos urbanos são os mais eficazes para a preservação do meio ambiente e menos propensos ao agravamento das desigualdades (por exemplo, contra as mulheres) quando são adequados, legíveis, previsíveis e livres de corrupção. Devem também ser complementados pela existência de habitação formal a preços acessíveis, impostos sobre a propriedade e construção territorial a fim de tirar partido do valor dos terrenos (ver a última secção deste capítulo). O âmbito da reforma agrária estende-se além dos limites administrativos urbanos até à periferia rural-urbana, de modo a atenuar potenciais conflitos sobre alterações do uso do solo.

Sendo os territórios muito mais do que um bem económico, a reforma agrária urbana implica muito mais do que um exercício técnico e jurídico restrito. Os terrenos urbanos moldam a identidade africana, pois a regulamentação fundiária urbana, o financiamento, a economia, o direito sucessório, a cultura, a concessão e os materiais de construção são peças inextricáveis do tecido urbano. Experiências recentes demonstram que as reformas podem ser bem-sucedidas se forem baseadas em abordagens pragmáticas adaptadas aos contextos locais. O Chade está atualmente a rever a respetiva propriedade fundiária e direito consuetudinário, que remontam a 1967, de modo a formalizar práticas costumeiras. As consultas públicas ajudaram a identificar áreas que necessitam de clarificação, tais como os processos legais de expropriação ou os registos de títulos de propriedade de terrenos. A **Etiópia** levou a cabo uma reforma agrária em 2003 tendo como meta melhorar a instituição dos títulos de propriedade de terrenos. Introduziu um sistema de certificação que dependia sobretudo de um comité de administração territorial eleito localmente, a fim de registar títulos consuetudinários a baixo custo. Em três anos, foram concedidos cerca de 20 milhões de títulos de propriedade fundiária através de uma abordagem descentralizada e participativa (OCDE, 2016).

No **Malawi**, mais de 90% do território é regido por um regime consuetudinário e, embora o direito consuetudinário garanta direitos de usufruto, estes não estão registados e não são reconhecidos ao abrigo do direito estatutário, impedindo o acesso aos terrenos e o desenvolvimento agrícola. Em 2004, o governo instituiu o Community-Based Rural Land Development Project (projeto comunitário de desenvolvimento dos terrenos rurais), baseado na aquisição voluntária, no desenvolvimento agrícola e no registo dos terrenos redistribuídos. Certas famílias beneficiárias receberam um subsídio de 1050 dólares americanos, dos quais até 30% se destinavam à aquisição de terrenos e o restante ao desenvolvimento agrícola e alojamento. O projeto durou até 2011 e custou cerca de 27.3 milhões de dólares americanos, parcialmente financiados pelo Banco Mundial, pelo governo e por doações privadas.

A disponibilização de melhores infraestruturas e serviços constitui o principal catalisador do desenvolvimento urbano sustentável

O investimento em infraestruturas molda a natureza da urbanização e a localização e a produtividade das famílias, das empresas informais e das empresas convencionais de todos os tamanhos. Os serviços de energia, saneamento, resíduos sólidos, transportes e cuidados de saúde a preços acessíveis fornecem os meios pelos quais os cidadãos urbanos se tornam mais produtivos. Se as infraestruturas forem insuficientes, dispendiosas e com uma fraca manutenção, o elevado custo dos serviços urbanos será reforçado e as potencialidades de tirar benefícios da urbanização, reduzidas (Capítulo 6).

Esta situação continua a ser generalizada. Embora os dados sejam limitados, estima-se que 62% das populações urbanas da África subsariana não disponham de, pelo menos, um dos ingredientes do urbanismo formal, são esses: água, saneamento, habitação

e espaço suficiente ao abrigo de um arrendamento seguro. Em média, apesar de os residentes urbanos terem maior acesso aos serviços do que os seus homólogos rurais, o atraso é bem visível e o custo dos serviços é aproximadamente o dobro do que nos países em desenvolvimento noutros continentes. Sessenta por cento dos residentes urbanos não tinham acesso a “saneamento de melhor qualidade” em 2015 e 28% dos residentes urbanos não tinham acesso a eletricidade (uma redução de apenas 2.6% desde 2011). Muitos residentes urbanos com acesso à rede sofriam falhas energéticas diariamente e metade das crianças com idade inferior a cinco anos nunca visitara um profissional de saúde.

Como podem os países gerir melhor as infraestruturas urbanas e a prestação de serviços de modo ultrapassar o “urbanismo de bairro de lata” prevalente? O argumento central aqui defendido é que uma melhor prestação de todos os serviços urbanos requer: i) a adaptação dos sistemas de infraestruturas e de serviços às necessidades dos residentes; ii) a garantia de que os preços lhes são acessíveis; e iii) a eliminação da morosa e dispendiosa coordenação central. A fim de reduzir os custos e aumentar a eficiência, a experiência aponta especialmente para: i) o planeamento de uma prestação integrada de infraestruturas imateriais e materiais; ii) o envolvimento positivo com os assentamentos informais; e iii) o pleno uso das tecnologias inovadoras.

As infraestruturas materiais e imateriais devem andar de mãos dadas

A agenda estratégica das Estratégias nacionais de investimento em infraestruturas (National Infrastructure Investment Strategies – NITS) deverá atender às necessidades de infraestruturas materiais juntamente com a prestação de serviços e a criação de quadros institucionais adequados. Em particular, as NITS reconhecem a importância das infraestruturas imateriais, incluindo instituições de governação, legislação, capacidade de envolvimento público e mecanismos de contabilidade fiscal, para a eficácia das infraestruturas materiais (CGLU, 2014). As NITS são multissetoriais e sequenciadas com outras políticas urbanas. Especificam, localizam e tratam do financiamento das infraestruturas para prestar a vasta gama de serviços referidos abaixo. Os grupos de países africanos mencionados – *diversificadores*, *urbanizadores precoces*, *urbanizadores tardios*, *agrários* e *baseados em recursos naturais* – são classificados de acordo com os seus estádios de urbanização, de transição da fecundidade e de transformação estrutural (ver Capítulo 6).

- **As infraestruturas e os serviços económicos** tais como a energia, os transportes, as tecnologias de informação e de comunicação, bem como a gestão do uso do solo são essenciais em todos os grupos de países, mas sobretudo nos *diversificadores* e nos *urbanizadores precoces* a fim de aumentar a produtividade e a competitividade.
- **As infraestruturas e os serviços sociais**, incluindo a educação, a saúde, a habitação e os cuidados para idosos e crianças, tiram partido do capital humano inato que se agrega às cidades.
- **As infraestruturas e os serviços básicos** tais como água e saneamento, recolha e gestão de resíduos, transportes e energia são necessários em todo o território, mas sua situação é mais crítica nos países *urbanizadores tardios*, *agrários* e *baseados em recursos naturais*. Tais tipos de infraestrutura aumentam a produtividade e afastam as externalidades negativas, tais como a poluição do ar doméstico, a contaminação da água e o congestionamento, que coalescem nas cidades acabando por constituir armadilhas de pobreza.
- **Serviços de qualidade de vida** – segurança pública, planeamento urbano, cultura e entretenimento, desporto e espaços públicos acessíveis – fornecem as bases de cidades inclusivas e de novas identidades urbanas. A falta de atenção prestada

ao capital ecológico por boa parte das áreas edificadas africanas resulta em infraestruturas de conceção dispendiosa, na destruição das redes de segurança social fornecidas pelos ecossistemas e no funcionamento ineficiente das infraestruturas já construídas, dado o bloqueio de barragens com silte, a destruição da capacidade das zonas húmidas servirem de proteção contra inundações e a perda de locais de valor cultural e recreativo (Capítulo 6). Os serviços de qualidade de vida oferecem também oportunidades para a absorção de mão-de-obra e o planeamento de espaços públicos (“*place-making*”), especialmente se o fraco nível de escolaridade impedir que uma parte da população urbana tenha acesso a postos de trabalho qualificados (Capítulo 7).

Envolver as comunidades urbanas é fundamental para a melhoria da prestação de serviços e das infraestruturas

No contexto do “urbanismo de bairro de lata”, o desenvolvimento de infraestruturas urbanas requer a compreensão de como a população urbana pobre e os migrantes rurais começaram a ter acesso a serviços não providenciados pelo Estado (Angelakis e Rose, 2014; Jaglin, 2014). Muitos africanos urbanos têm de inventar os seus próprios sistemas de prestação de serviços fora da governação formal. Estas instituições não são necessariamente igualitárias ou eficientes e não otimizam necessariamente a produtividade. No entanto, são um facto inabalável da vida e representativo da organização e da administração das cidades. No seu melhor, estas organizações refletem uma força orgânica nos sistemas urbanos que poderia ser aproveitada. Porém, os planos de infraestruturas tradicionais não estão convenientemente preparados para apoiar os esforços de prestação de serviços “informais”; em muitos casos, pelo contrário, estas organizações são criminalizadas e vitimizadas.

Uma abordagem mais positiva para envolver os residentes informais poderá ser considerada como uma forma de atender ao desafio urbano de África. Há pelo menos dois motivos que explicam tal consideração. Em primeiro lugar, os limitados recursos fiscais africanos oferecem pouca escolha além de dar prioridade a modelos de prestação de serviços que estão enraizados nas comunidades locais, que exploram os recursos locais e são intensivos em mão-de-obra, altamente transacionais e propensos ao aprofundamento tanto do capital social como do financeiro à escala do bairro. O acesso universal aos serviços exigirá, pelo menos em parte, legitimação e incorporação destas formas de prestação de serviço de contingência aos serviços formais fornecidos pelo Estado.

Em segundo lugar, o desenvolvimento participativo de infraestruturas pode gerar um sentimento de pertença ao lugar, em que decisões relativas à localização e à construção de infraestruturas levam em consideração as necessidades e mobilizam as ideias locais e em que as pessoas que beneficiam dos serviços são encarregados da verificação e da manutenção das infraestruturas. As infraestruturas ecológicas e os bens e serviços ecossistémicos prestam-se bem a esta finalidade (manutenção das zonas húmidas, “ecologização” dos espaços públicos e reabilitação da zona costeira), contudo têm igualmente potencialidades para envolver a mão-de-obra urbana na gestão de resíduos, em aspetos da manutenção de infraestruturas, no acompanhamento energético, nos sistemas de transportes não motorizados ao nível comunitário e no policiamento comunitário (Capítulo 7). A formação de novas identidades urbanas através de regimes de trabalhos públicos e do planeamento de espaços públicos é tida como especialmente valiosa no contexto dos padrões migratórios circulares em África. Existem numerosos exemplos de estratégias de infraestruturas urbanas bem sucedidas no envolvimento deliberado de atores não governamentais na atividade política e dos serviços (Caixa 8.5).

Caixa 8.5. Uma abordagem participativa para a transformação dos assentamentos das populações pobres nas cidades intermédias do Uganda

O programa Transforming the Settlements of the Urban Poor (Transformar os assentamentos das populações urbanas pobres – TSUPU) foi lançado em 2010 enquanto iniciativa de parceria do governo do Uganda com os parceiros apoiantes (Shack/Slum Dwellers International, com coordenação da Cities Alliance). Este programa alinha os esforços de desenvolvimento urbano aos níveis nacional, do governo local e comunitário em cinco cidades intermédias: Mbale, Mbarara, Jinja, Arua e Kabale. O programa pretende aumentar a capacidade dos atores, a cada nível, de gerirem o crescimento urbano, melhorarem o acesso aos serviços e formularem e implementarem políticas de desenvolvimento urbano inclusivas. Este também privilegia a participação comunitária.

O programa organizou as comunidades dos bairros de lata por meio da mobilização de grupos de poupança femininos e da federação dos mesmos aos níveis do assentamento, do município e do país. Estes grupos tiveram apoio para que pudessem traçar o perfil e mapear todos os bairros de lata em cada cidade, produzindo dados para o planeamento. O programa criou espaços de diálogo entre as comunidades, o mundo académico e empresarial e o governo local, nos quais os intervenientes urbanos refletem sobre os amplos dados recolhidos pela comunidade. O projeto TSUPU aplicou, então, fundos comunitários de melhoramentos em cada município, para os pequenos projetos em assentamentos informais poderem implementar as resoluções dos parceiros locais.

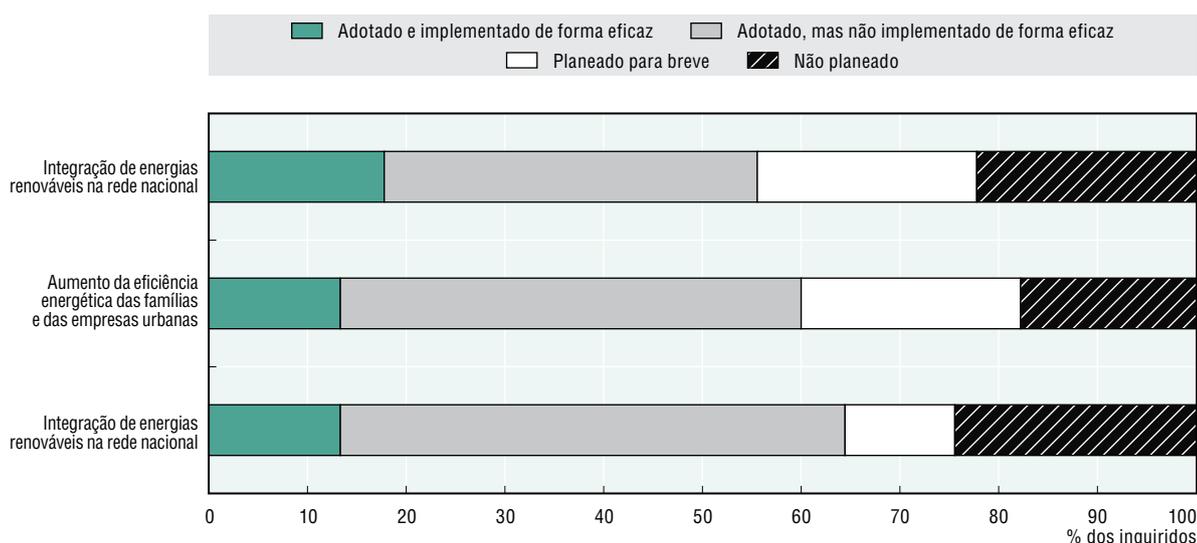
Os grupos comunitários concluíram aproximadamente 100 projetos de melhoramentos em cada uma das 5 cidades secundárias, em parceria com as autoridades locais. Estes pequenos projetos levaram as cidades a realizar melhoramentos em todos os assentamentos e a assegurar os regimes de propriedade de milhares de residentes informais. Os esforços dos grupos de residentes informais no sentido de convocar fóruns resultaram na atribuição de espaços municipais destinados a escritórios para centros comunitários de dados em 10 municípios urbanos. Desde o fim oficial da primeira fase do programa em 2013, o movimento dos residentes de bairros de lata (National Slum Dwellers Federation of Uganda, NSDFU), os parceiros do governo local e nacional alargaram o TSUPU a mais 14 municípios e às cinco divisões de Campala.

As novas tecnologias podem reduzir os custos das infraestruturas e da prestação de serviços

O desenvolvimento urbano sustentável poderia tirar maior partido das novas oportunidades de prestação de serviços criadas pelo uso de novas tecnologias nos setores da água, do saneamento e da energia. Um fornecimento de eletricidade suficiente para apenas 70% dos 635 milhões de africanos que hoje não têm acesso à rede exigiria cerca de 205 mil milhões de dólares em investimentos de capital em áreas urbanas e rurais durante as próximas duas décadas (Capítulo 7). Esta lacuna pode ser colmatada, mas é enorme considerando os débeis recursos fiscais das cidades. Ainda assim, os 300 milhões de africanos cidadãos sem acesso a eletricidade gastam até 50 vezes mais por quilowatt-hora (aproximadamente USD 10/kWh) em carvão, velas, pilhas e querosene. Ademais, a maioria das empresas urbanas está dependente de caros geradores a diesel como recurso (APP, 2015). Em África, a eletricidade distribuída pela rede é duas vezes mais cara do que na América Latina e três vezes mais do que na Ásia. Essa é frequentemente pouco fiável: 19 países da África subsariana sofreram pelo menos 10 falhas de eletricidade por mês entre 2005-08, o que custou às empresas uma média de 307 dólares americanos por hora (Dinh et al., 2012; Lighting Africa, 2010).

Se este dinheiro fosse canalizado para soluções de energia mais eficientes, criarse-iam novas oportunidades empresariais e melhorar-se-ia a segurança energética (ver Capítulo 7). No entanto, é o facto de se adequar institucional, técnica e financeiramente às necessidades dos utilizadores urbanos que tem motivado a sua utilização até agora, e não as políticas. Os resultados do inquérito do PEA mostram que menos de 20% dos países africanos implementaram estratégias de utilização sustentável de energia (Figura 8.1). Para serem relevantes, os planos de infraestruturas devem ecoar os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris sob a forma de contribuições determinadas ao nível nacional.

Figura 8.1. Prevalência de estratégias relativas ao uso de energias sustentáveis em África, 2015



Nota: Inquérito respondido por economistas de países do BAD e do PNUD em 45 gabinetes nacionais em África. As respostas são ponderadas por uma resposta por país.

Fonte: Inquérito aos especialistas do PEA, 2016.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933392062>

Planear o crescimento das cidades intermediárias contribui para o desenvolvimento nacional

As estratégias urbanas nacionais não consistem apenas na articulação de uma agenda metropolitana. Trata-se de abordagens holísticas para ligar cidades e vilas de diferentes dimensões entre si e com diferentes funções em evolução.

As cidades intermediárias são essenciais para tirar benefícios da urbanização, mas precisam de atenção especial

Lidar com o imbróglgio das vilas africanas e planear o crescimento das cidades intermediárias são elementos essenciais de qualquer estratégia urbana nacional. Como revelado no Capítulo 6, prevê-se que dois terços do crescimento demográfico urbano até 2030 ocorra em cidades com menos de 500 000 habitantes. As vilas e cidades intermediárias desempenharão, assim, um papel crescente na concretização dos benefícios da urbanização em termos de redução da pobreza e na promoção da transformação estrutural a dois níveis principais:

- 1) As vilas e cidades intermediárias ajudam a aliviar o congestionamento das megacidades, captando uma proporção do crescimento demográfico e da migração rural (BAD/OCDE/ PNUD, 2015). Podem melhorar a capacidade de governação geral do país, por meio de uma melhor mobilização da capacidade disponível nos governos provinciais e nacionais. As vilas e cidades intermediárias assumirão um papel mais ativo enquanto centros de serviços económicos e sociais.
- 2) Estas alargam os benefícios da urbanização a todo o país e além-fronteiras, aumentando a produtividade e promovendo o desenvolvimento nas áreas rurais envolventes (conforme descrito no Capítulo 7). São, portanto, fulcrais as ligações entre cidades mais pequenas e intermediárias e a hinterlândia rural no seio da economia nacional e transnacional. As cidades intermediárias podem tirar partido das economias de escala para prestar serviços públicos às áreas circundantes e desenvolver indústrias de mão-de-obra intensiva, tais como os têxteis e a transformação agrícola ou serviços como o turismo, e especialmente os serviços que não exigem uma elevada divulgação de conhecimentos.

Mas se essas capacidades e ligações existem para garantir que as vilas e as cidades intermediárias em crescimento desempenham eficazmente tais papéis dependerá de forma crucial dos novos investimentos e da qualidade das políticas públicas, por parte dos governos nacionais e locais. Com efeito, a maior parte das vilas e cidades intermediárias sofrem de rápida expansão, elevados níveis de pobreza, pouco investimento e escassas oportunidades de emprego formal. Até num país *diversificador* como a África do Sul, a maioria das cidades intermédias tem uma estreita base económica apoiada num só setor, que depende em grande medida de tecnologias antigas vulneráveis aos choques do mercado externo. A menos que as suas potencialidades sejam desenvolvidas ativamente, as vilas e cidades intermediárias arriscam um declínio económico relativamente rápido, expandindo ainda mais os padrões do “urbanismo de bairro de lata”.

Tirar partido das mais-valias específicas das cidades intermediárias exige políticas diferenciadas

Em conformidade com o novo paradigma da política regional, a integração da promoção das cidades intermediárias nas estratégias urbanas nacionais deve procurar tirar partido das suas mais-valias específicas e potencialidades inexploradas, em vez de as compensar pelas desvantagens, sejam essas induzidas pela sua dimensão ou pela sua localização (ver Capítulo 8 in BAD/OCDE/ PNUD, 2015). Para tal, é necessário:

- Basear a alocação de recursos na compreensão extensiva de como a organização ideal de serviços urbanos em cidades intermediárias – por exemplo, mercados, clínicas, escolas, praças de táxis, correios, esquadras da polícia e estações de serviço – pode complementar a agricultura de subsistência e ir ao encontro das necessidades dos residentes.
- Melhorar as ligações entre os núcleos urbanos e a respetiva hinterlândia imediata, por um lado, e entre as cidades intermediárias e a economia regional e global, por outro, o que pode igualmente reduzir os bairros de lata periurbanos que existem atualmente na maioria das cidades africanas.
- Manter o enfoque no desenvolvimento das áreas urbanas funcionais, por oposição aos perímetros administrativos, incluindo corredores urbanos transnacionais funcionais. O litoral da África Ocidental, ao longo da costa do Golfo da Guiné, que integra cidades grandes bem como pequenos centros costeiros, é um exemplo perfeito do quão imperativa é a colaboração transnacional nestes corredores, pelo menos para garantir que a resposta coletiva aos riscos urbanos tome em consideração as realidades das vilas no seio dos planos regionais mais abrangentes.

- Diferenciar o planeamento, o financiamento e o apoio institucional entre vilas e cidades intermediárias, de tal forma que lhes permita assumir uma função distinta na rede urbana nacional tirando partido da sua localização específica ou de vantagens setoriais. Esta distinção pode ser alcançada através de novos investimentos em infraestruturas ou da deslocação de um grande serviço público que ofereça oportunidades de emprego no longo prazo; por exemplo, pode fazer mais sentido economicamente que certos serviços administrativos se localizem em cidades em vez de vilas, onde uma menor parte da população beneficiaria deles. A categorização das cidades intermediárias com vista a um apoio direcionado tem de ser flexível e em várias camadas e permitir-lhes subir ou descer na hierarquia ao longo do tempo. A experiência da África do Sul mostra que um enfoque demasiado restrito sobre o critério da dimensão em detrimento de características funcionais pode originar pressão dos líderes locais para a reclassificação das cidades intermediárias como regiões metropolitanas sem a devida consideração pelas alterações das suas potencialidades económicas reais. Assim, o processo de classificação pode: i) incluir outros aspetos tais como o desempenho da governação local e a competitividade internacional; bem como ii) assegurar, através de incentivos adequados, que as cidades intermédias tenham outras vias de desenvolvimento que não apenas tornarem-se numa cidade metropolitana. A Tabela 8.3 ilustra possíveis funções urbanas das cidades intermediárias dentro da rede urbana nacional.

Tabela 8.3. Diferentes funções urbanas das cidades intermediárias

Função urbana	Descrição
Mercado regional	A cidade é a principal área de produção e de intercâmbio de bens e de serviços na economia local e regional.
Centro de serviços	A cidade oferece serviços públicos e privados à comunidade intermédia e à população circundante.
Capital regional	A cidade alberga instituições políticas e administrativas regionais ou nacionais.
Centro turístico	A cidade promove atividades ligadas ao turismo interno ou internacional.
Centro de comunicação	A cidade funciona como uma plataforma para a circulação de pessoas, bens e informações.
Local económico	A cidade detém um papel estratégico na economia nacional, regional e global graças à sua localização geográfica e estratégia de desenvolvimento (por exemplo, zona duty-free).

Fonte: Adaptado de Song (2013).

Vários países africanos estão a promover as cidades intermediárias

Embora ainda sejam uma minoria, vários países africanos já estão explicitamente a procurar promover as cidades intermédias enquanto veículo para uma urbanização mais sustentável:

- A Etiópia identificou as cidades intermediárias como peças fundamentais no seu plano económico nacional: 16 centros urbanos com menos de 500 000 habitantes recebem agora apoio direcionado para desenvolver a indústria transformadora e o turismo enquanto Diré Dawa tem um estatuto especial de administração.
- O Madagáscar adotou uma estratégia multissetorial para os respetivos polos de crescimento urbano, investindo em estradas e fornecimento de água, bem como na formação profissional, no ensino superior, na prestação de serviços e no reforço de capacidades. Criaram-se assim 13 000 novos empregos formais, principalmente nas cidades de Nosy Be e Tolanaro (Speakman e Koivisto, 2013: 97).
- Marrocos investiu em cidades intermediárias como Tânger e Meknès desenvolvendo o turismo e o setor industrial. O novo plano regional (*découpage territorial*) do governo alarga a descentralização e atribui mais meios ao desenvolvimento territorial de cidades dentro dos limites da periferia de Casablanca, como Sidi Slimane e Beni Mellal.

- O Ruanda está a investir em cidades intermediárias em resposta ao rápido crescimento demográfico. O plano incide sobre o desenvolvimento económico e a melhoria do acesso aos serviços públicos em Huye, Muhanga, Musanze, Nyagatare, Rubavu e Rusizi. Quatro zonas industriais provinciais que se especializam na transformação agrícola e na indústria pouco qualificada (Bugesera, Huye, Nyabihu e Rusizi) procuram reforçar as conexões económicas rural-urbanas e aumentar as oportunidades económicas nas áreas rurais.
- A África do Sul tem visado a simplificação do papel das cidades intermediárias através da implementação de uma abordagem diferenciada ao financiamento municipal, ao planeamento e ao apoio dado a estas cidades.

A governação em vários níveis pode promover estratégias de desenvolvimento urbano

A implementação eficaz de estratégias urbanas nacionais depende de três grandes ações na área da governação: i) a capacitação dos decisores políticos locais; ii) a atração e o incremento da capacidade necessária para o funcionamento dos governos locais; e iii) o reforço da transparência a todos os níveis de governo. Um desafio transversal à governação em vários níveis e à prestação de serviços é unir as iniciativas das comunidades locais, muitas vezes desenvolvidas na ausência de envolvimento formal do Estado, com o financiamento e a introdução de serviços formais.

Os decisores políticos urbanos africanos precisam de capacitação nos vários níveis de governo

Os governos centrais não estão nem equipados nem bem colocados para conceber e implementar estratégias urbanas nacionais por si próprios. As políticas urbanas, ao contrário das políticas de desenvolvimento territoriais mais abrangentes, exigem “uma abordagem participativa mais sofisticada por parte do governo em vários níveis, envolvendo os governos nacionais, regionais e locais para além de outras partes interessadas, desempenhando o governo central um papel de liderança” (BAD/OCDE/PNUD, 2015). Embora a noção seja largamente aceita ao nível pan-africano, a implementação efetiva tem sido lenta e difícil, como seria de esperar em áreas onde os desafios políticos em jogo são elevados. No entanto, alguns princípios fundamentais podem orientar as reformas no sentido de uma governação eficaz em vários níveis.

Os países reconhecem a necessidade de capacitar os governos locais, mas ainda não conseguiram fomentar eficazmente a descentralização

Os países africanos concordam em larga medida sobre a necessidade de procurar uma descentralização mais abrangente de modo a concretizar a visão enunciada na Agenda 2063. Em junho de 2014, a União Africana (UA) adotou a Carta africana sobre os valores e princípios de descentralização, governação local e desenvolvimento local (UA, 2014). Esta iniciativa alinhou o ambiente político pan-africano com as normas mundiais.¹ Na mesma conferência da UA, os chefes de Estado e de governo aprovaram a criação do Alto conselho dos governos locais enquanto instituição da UA. O seu objetivo é refletir a voz dos governos locais nas deliberações da União Africana. A Carta Africana e o Alto Conselho dão novo impulso à descentralização e uma base sólida para instigar a reforma em todo o continente. No momento da presente redação, porém, apenas o Chade, a Guiné Bissau, a Mauritânia, o Mali e a República do Congo (Congo) tinham assinado a Carta e o Mali era o único país a tê-la ratificado (Elong-Mbassi, 2016). Além disso, em muitos países, a falta de progressos em matéria de descentralização fiscal tem dificultado muito o desenvolvimento da descentralização administrativa e política (BAD/OCDE/PNUD, 2015).

O atraso na governação em vários níveis está a bloquear decisões cruciais de investimento em infraestruturas com base numa minuciosa análise territorial. Como demonstrado nas *Perspetivas económicas em África 2015*, muito do planeamento de infraestruturas e de desenvolvimento existente foi feito ignorando a dimensão territorial, ou seja, as implicações económicas, sociais e ambientais sistémicas ao nível local e no contexto regional mais amplo. Esta situação produz, muitas vezes, decisões de investimento pouco adequadas, feitas sem compreender como tirar mais partido das vantagens trazidas pela urbanização para cumprir as metas de transformação estrutural, de inclusão social e de maior sustentabilidade ambiental. Como resultado, o desenvolvimento urbano disfuncional persiste.

Embora os governos locais e as partes interessadas tenham conhecimentos únicos sobre tais implicações sistémicas, não dispendo de poderes de tomada de decisão encontram-se desprovidos da capacidade de realizar projetos mais eficazes ao nível da cidade. Uma descentralização débil implica muitas vezes a dependência excessiva dos projetos locais em relação às decisões do governo central, o que pode desencorajar as iniciativas locais. Sempre que o Estado central concentra as responsabilidades de definir e alcançar políticas nacionais de desenvolvimento sustentável, é provável que as decisões continuem a ser inaptas à resolução dos desafios económicos, sociais e ambientais das cidades africanas. Estes desafios – embora de natureza global – estão profundamente ancorados e entrelaçados nos contextos locais. Assim, as políticas sustentáveis só podem ser eficazes no longo prazo se forem alinhadas com as necessidades locais e se a população local se apropriar delas (Pinel, 2013).

O ritmo e a extensão das reformas da governação em vários níveis dependem dos contextos locais

As principais razões para a discrepância entre o discurso e a implementação da agenda de reformas da governação em vários níveis podem encontrar-se no contexto específico do ambiente político específico de cada país, incluindo hierarquias sociais, estatuto da propriedade fundiária (ver acima) ou os interesses declarados dos principais decisores. Cada país e área subnacional só pode, portanto, aplicar os compromissos internacionais de forma gradual, por tentativa e erro, como parte do seu próprio processo individual de reformas políticas. Não de surgir conflitos, concorrência e riscos de desvio de fundos durante a realocação de autoridade, poder e recursos. A eficácia das reformas da governação em vários níveis exige, deste modo, uma liderança política empenhada para que as negociações produzam decisões práticas relativas à forma, ao ritmo e ao enfoque da descentralização. Os exemplos africanos dos cinco grupos classificados de acordo com os seus níveis de urbanização e taxas de fecundidade (ver Capítulo 6) ilustram a importância da história, do contexto sociopolítico e da conceção de processos de reforma para uma implementação bem sucedida.

Angola (*baseado em recursos naturais*): Uma vez que a guerra civil em Angola quase dizimou a capacidade das instituições públicas aos níveis municipal e comunal, o governo central tem gerido Luanda diretamente, assegurando o fluxo de investimentos diretos estrangeiros em infraestruturas e no setor imobiliário. Quando Luanda anexou os dois municípios adjacentes, Icolo e Bengo e Quiçama, e parte de Cacuaco em 2011, foi diretamente nomeado um “comité administrativo” para governar a nova cidade, não se tratando, portanto, de um reflexo do controlo direto dos cidadãos ou de eleições democráticas. Isso talvez explique por que motivos foram financiados investimentos que atendem às necessidades das elites, enquanto verifica-se a manutenção de problemas como o da pobreza urbana em grande escala, o fraco estado da saúde e a falta de serviços básicos (Lawanson, 2015).

Etiópia (*urbanizador tardio*): A estrutura de governação do país tem três níveis principais: federal, regional e local. A constituição de 1995 reconhece e atribui poderes, funções e receitas entre o governo federal e os nove estados regionais e trata duas cidades – Adis Abeba e Dire Dawa – em parte como governos de nível estatal. As regiões estabelecem os governos locais de acordo com as suas próprias constituições. As estruturas mais prevalentes – *woredas* nas áreas rurais e governos locais urbanos – oferecem serviços de educação, saúde, justiça e segurança, bem como serviços considerados de cunho municipal, relativos a estradas, rede de drenagem, etc. No entanto, a maioria dos governos locais é incapaz de lidar com o rápido crescimento económico e demográfico devido à falta de autoridade, recursos fiscais e pessoal qualificado. Apesar de os governos locais poderem cobrar receitas para cobrir os custos dos serviços básicos, os encargos dos utilizadores são insuficientes. Enquanto as cidades maiores dependem das insustentáveis receitas de arrendamento de terrenos, muitas das outras não têm controlo sobre os termos ou a taxa de arrendamento. As transferências intergovernamentais mal cobrem as despesas recorrentes, muito menos os requisitos de capital (Banco Mundial, 2015a).

Nigéria (*baseado em recursos naturais*): O governo é composto por três níveis administrativos diferentes: nacional, estadual e local. A constituição de 1999, do pós-regime militar, atribuía a responsabilidade dos serviços básicos aos governos estaduais e locais sem uma clara delimitação das respetivas funções. Os governos estaduais têm as suas próprias fontes de receitas e recebem transferências intergovernamentais, enquanto os governos locais são meras extensões administrativas do Estado. Assim, numa megacidade como Lagos, o governo estadual é claramente o ator dominante, criando uma enorme distância democrática entre as comunidades locais e as instituições que tomam decisões relativas a infraestruturas regionais e prestação de serviços (Lawanson, 2015).

Senegal (*urbanizador precoce*): Em 2013, o parlamento aprovou uma lei que aumentou a descentralização e reformou o *Code des collectivités locales* (Código do governo local). Essa não concede às autoridades locais o poder de cobrar impostos, mas esclarece a que receitas fiscais os municípios têm direito. Ademais, tal lei concede maior autonomia fiscal às autoridades locais e permite aos contribuintes inquirirem sobre as decisões fiscais locais (République du Sénégal, 2013).

África do Sul (*diversificador*): A constituição sul-africana de 1996 oferece uma das abordagens mais propícias à descentralização democrática. Em vez de delinear responsabilidades entre os três níveis de governo, alarga a noção de “esferas” autónomas ao governo local, confiando-lhe um mandato explícito de desenvolvimento. A constituição estabelece uma nomenclatura de funções para cada esfera. Muitas funções são concorrentes entre as três esferas de governo, mas, mesmo nesses casos, o governo local pode ainda chegar a uma decisão diferente da de outras esferas de governo. Esta autonomia é sustentada por poderes para aumentar as receitas locais. Na verdade, os governos provinciais dependem mais das transferências do governo nacional. Dois anos depois de a constituição ter sido adotada, foi publicado um Livro Branco relativo ao governo local, que define as bases para uma reforma jurídica progressiva que pretende enraizar esta visão constitucional.

Alguns princípios-chave podem ajudar na evolução de uma eficiente governação em vários níveis

As estratégias urbanas nacionais e de desenvolvimento regional devem dispor de mecanismos explícitos de governação em vários níveis, a fim de permitir padrões de urbanização mais sustentáveis e inclusivos. Um dilema subjacente é o facto de os países africanos com uma fraca capacidade de governação nacional serem também os que

tendem a apresentar instituições de governo local ainda mais fracas. Os esforços para melhorar a sua capacidade de planeamento urbano são essenciais no médio prazo (ver a próxima secção), mas um desafio imediato será identificar a arquitetura de governação em vários níveis que tem por base o contexto local. Uma vez que não existe um modelo universal aplicável a todos os países africanos, alguns princípios orientadores podem ajudar a definir de forma pragmática os sistemas de governação em vários níveis adequados.

Em primeiro lugar, a base para a descentralização consiste no reconhecimento de que os **atores locais estão mais bem colocados** para calibrar o investimento em habitação e transportes públicos com as regulamentações de gestão do uso do solo. As infraestruturas são inerentemente territoriais e certas funções públicas moldam as áreas edificadas mais do que outras. Por exemplo, a energia, os transportes, a habitação e a gestão do uso do solo são essenciais para fomentar formas urbanas mais densas, de utilização mista e inclusivas. A sua combinação em locais estratégicos dentro de um quadro territorialmente coerente pode melhorar as oportunidades económicas e influenciar a forma urbana, contudo não é facilmente coordenada à escala nacional. As assimetrias de informação que prevalecem entre atores nacionais e locais fazem parte da lógica de promoção da participação ativa das partes interessadas ao nível local (BAD/OCDE/PNUD, 2015: xxvi). É impossível às autoridades nacionais ou provinciais compreender suficientemente as matizes e a complexidade das áreas locais sem as respetivas partes interessadas. Cabe aos atores locais garantir que as decisões de investimento estratégico, as contribuições e o complexo leque de interesses se reforcem mutuamente.

Em segundo lugar, certas funções que abordam a eficiência global do sistema territorial são coordenadas e financiadas mais facilmente à escala nacional e regional. Inclui-se aqui a gestão de bacias hidrográficas e de imperativos de logística inter-regional (estradas de longa distância, frete, aeroportos, portos) e a migração transfronteiriças de mão-de-obra. Estruturas dedicadas, tais como as autoridades metropolitanas, podem habilitar os governos das cidades, das comunas circundantes e das áreas periurbanas a trabalhar em conjunto nas várias áreas funcionais para melhorar a governação metropolitana dos transportes ou da água. No entanto, tais funções devem apelar à gestão local das áreas edificadas, o que destaca a importância dos fóruns de coordenação previstos na legislação. Na África do Sul, a Lei-quadro de relações intergovernamentais (Inter-governmental Relations Framework Act – IGR Act n.º 13 de 2005) fornece um exemplo. Esta lei prevê debates políticos sistémicos e regulares entre os diferentes níveis de governo sobre todas as questões intergovernamentais relevantes. Ademais, ela também salienta mecanismos de resolução de litígios intergovernamentais e de colaboração em iniciativas estratégicas que abrangem as fronteiras nacionais. Em cada província da África do Sul, os atores governamentais envolvidos podem determinar o âmbito e enfoque do fórum intergovernamental. Cria-se, assim, um mecanismo de diálogo, de coordenação e de esforço comum específicos ao contexto, sem perder a perspetiva nacional. O presidente convoca igualmente o seu próprio fórum político nacional, provincial e metropolitano.

Em terceiro lugar, qualquer sistema intergovernamental eficaz deve ser concebido para permitir um empoderamento do lugar, isto é da maioria dos residentes urbanos que de facto estão a construir as suas próprias comunidades, vilas e cidades na ausência de intervenção efetiva do Estado (ver secção anterior). Ao longo do tempo, a gestão urbana tem de evoluir no sentido de integrar a agenda política “descendente” do Estado e os esforços “ascendentes” dos cidadãos. Existe ampla margem de manobra para melhorar a eficácia e o impacto de ambos. O surgimento de diversos tipos de parcerias ao longo do tempo vai, indubitavelmente, expressá-lo.

Caixa 8.6. Pequenos passos para a reforma da governação em vários níveis

No caso de estados frágeis e de pós-conflito, “ir misturando” pode ser uma estratégia para a implementação de certas reformas em matéria de governação. A abordagem centra-se na criação de instituições através de uma série de pequenos passos incrementais, especialmente se envolverem desvios positivos de realidades enraizadas. Andrews, Prichett e Woolcock (2012) propõem uma adaptação iterativa movida pelos problemas (PDIA, na sigla inglesa), com base em quatro princípios fundamentais:

- 1) A PDIA concentra-se na resolução de problemas de desempenho definidos e nomeados localmente.
- 2) Procura criar um ambiente permissivo para a tomada de decisões que encoraje a experimentação, em vez de exigir aos agentes que implementem projetos exatamente como foram pré-concebidos.
- 3) Incorpora esta experimentação em *feedback* de curto prazo, que facilita uma rápida aprendizagem experimental, por oposição a longos tempos de espera na aprendizagem por avaliação *ex post*.
- 4) Envolve ativamente grandes conjuntos de agentes para garantir que as reformas sejam aplicáveis, legítimas e pertinentes, por oposição a um conjunto restrito de especialistas externos que promovem a difusão descendente da inovação.

A abordagem da China às reformas, que consiste em “atravessar o rio sentindo as pedras”, ilustra estes princípios.

A construção de capacidades no setor público é um pilar das estratégias urbanas nacionais

Uma governação eficaz em vários níveis requer novos conjuntos de competências, abordagens de gestão e cultura institucional em todos os níveis e dimensões do setor público que implementem ou contribuam para as políticas urbanas. Em muitos países africanos, a capacidade local insuficiente é agravada pela falta de incentivos para que os profissionais qualificados abracem uma carreira no governo local. Além disso, muitos governos têm falta de profissionais da construção, tais como engenheiros, urbanistas, especialistas financeiros urbanos, gestores de projeto, profissionais do desenvolvimento económico local, inspetores da regulamentação ambiental e da construção, planificadores dos transportes e advogados de direito fundiário. Trinta e seis países africanos não têm uma escola de planeamento urbano. De entre os que têm, a Nigéria tem 10 vezes menos urbanistas registados do que o Reino Unido, apesar de ter mais 20 milhões de habitantes urbanos. África precisa de dezenas de milhares de profissionais para gerir as suas cidades e vilas. Precisa igualmente de uma nova geração de profissionais que saibam lidar com as complexidades do ambiente urbano moldado pelos atores informais e pelas redes de informação globais.

Colmatar esta lacuna exige programas sistemáticos de reforço de capacidades. Os governos precisam da liderança e das competências necessárias para produzir, implementar, acompanhar e avaliar estratégias urbanas e planos de ação. As organizações da sociedade civil e as empresas envolvidas na agenda urbana também podem beneficiar do mesmo ambiente de aprendizagem. Estão a formar-se novas instituições e redes africanas para colmatar este défice de capacidades, mas tais iniciativas têm de ser incrementadas e adaptadas aos contextos locais. Aqui estão três exemplos de sucesso:

- O município de eThekweni, na África do Sul, estabeleceu o Municipal Institute of Learning (Instituto municipal de aprendizagem – MILE) para reforçar as capacidades do governo local. Desde 2009, o MILE formou 3600 profissionais do governo local no planeamento estratégico, água e saneamento, gestão de resíduos sólidos e gestão de receitas. O programa prestou apoio técnico aos municípios vizinhos de Durban, bem como no Malawi, em Moçambique, na Namíbia e no Zimbábue. Promove a colaboração e parcerias e redes de aprendizagem com universidades locais e internacionais, institutos de investigação em África e agências internacionais de desenvolvimento.
- A Association of African Planning Schools (Associação de escolas de planeamento africanas) é uma rede de 54 escolas de planeamento regional e municipal de base universitária em todo o continente. Essa forma urbanistas em África que possam lidar com questões como a informalidade, terrenos, participação, governação, alterações climáticas, ordenamento do território e infraestruturas. Além disso, a rede iniciou um processo de reforma legislativa do urbanismo africano.
- A universidade da função pública etíope e o ministério do Desenvolvimento Urbano e Habitação aumentaram a sua formação de nível universitário em gestão urbana para cerca de 350 estudantes de mestrado por ano entre 2008 e 2015, um aumento de 12 vezes desde 2006.

Para ser bem sucedido, um programa nacional de reforço das capacidades deve envolver um grande número de partes interessadas. Deveria incluir o ponto nodal sénior do governo, idealmente com o presidente; o departamento nacional responsável pelo planeamento e desenvolvimento territorial; o departamento responsável pelo governo regional e local; e os departamentos nacionais encarregados de infraestruturas e do desenvolvimento económico. Este *cluster* deve trabalhar com a respetiva associação nacional dos governos locais para afinar a agenda de reforço das capacidades e desenvolver um programa coerente que reúna as diversas partes interessadas. Uma vez em vigor a coligação para o reforço de capacidades e os incentivos certos para a carreira dos jovens profissionais, torna-se possível tirar partido dos recursos e das ofertas de diversas agências internacionais, segundo as prioridades e as exigências locais.

Por último, incentivos tais como bolsas de formação ligadas a profissionais empregados podem ajudar a garantir que as qualificações adequadas estejam disponíveis em centros mais remotos, como se experienciou na Etiópia e na Zâmbia. Poderiam adaptar-se experiências internacionais de formação contínua em diversos setores, tais como a colocação de médicos em hospitais rurais, que poderia ser adaptada a profissões relacionadas com a construção. Também poderiam ser exploradas abordagens inovadoras.

A transparência é a chave para o sucesso de reformas de governação em vários níveis

A incorporação da transparência nos sete passos estabelecidos no início deste capítulo para a formulação de estratégias de desenvolvimento urbano pode ajudar a atrair financiamento, aumentar a eficiência dos projetos e melhorar a legitimidade fiscal.

Como a próxima secção revela mais pormenorizadamente, o acesso a novos financiamentos para o desenvolvimento urbano implica fornecer aos potenciais financiadores informações sobre oportunidades e riscos, bem como sistemas de responsabilização que documentem os inventários de infraestruturas, as taxas e a cobrança da imposição, recuperação de custos e rácios de dívida-ativos. Além dos atores financeiros, porém, são sobretudo os atores locais, perto do ponto de despesa,

da prestação de serviços e da experiência enquanto cidadãos, quem deve beneficiar de maior transparência e responsabilização. O **Open data** (acesso aos dados públicos) é um dos vários instrumentos para a redefinição das relações entre os atores urbanos. Ao transformar dados em recursos amplamente disponíveis, pode gerar inovações socioeconómicas, abrir caminho a novas ambições de empreendedorismo ou representar a origem de novos empregos. No entanto, o acesso a dados nacionais por si só não é suficiente para permitir a participação cívica: os cidadãos precisam acreditar na qualidade das informações e na capacidade de resposta do governo. Vários países desenvolveram iniciativas de *open data*:

- Nos Camarões, a Association Internationale des Maires Francophones (Associação internacional de presidentes da câmara francófonos – AIMF) incentiva a plena participação dos cidadãos no ciclo orçamental. Um sistema de gestão orçamental do governo local com base num *software* chamado SIM_ba ajuda a comunicar as decisões e a promover a responsabilização e a disponibilidade dos dados. À medida que é alargado a diferentes comunas, a AIMF alega que a utilização de *open data* poderá aumentar a proporção das contas administrativas e públicas depositadas junto da câmara de auditoria do Supremo Tribunal dos atuais 10% para, pelo menos, 50%. O *software* está a ser utilizado noutros países, incluindo Burkina Faso, Chade, Comores, Congo, Guiné, Madagáscar, Mali, Níger e Togo.
- A Kenya Open Data Initiative (KODI) foi lançada em 2011 para conceder livre acesso aos dados do governo e promover uma governação mais transparente e mais eficaz. Essa foi interrompida em 2013, visto que os dados não estavam atualizados, mas foi relançada em julho de 2015 com um portal *on-line* melhorado e trazendo dados mais oportunos e diversificados. Atualmente, 31 ministérios contribuem com dados, a par dos esforços crescentes dos governos locais. Os jornalistas e a sociedade civil estão a receber formação para os utilizar. Mais de 94 milhões de visitantes puderam consultar 830 séries de dados, 92 mapas e 301 gráficos. A KODI continua a ser uma iniciativa descendente, apesar de planear adotar meios mais participativos de gerar dados, trabalhando com movimentos que promovem o *open data* de raiz e o *crowdfunding*. Esta iniciativa já gerou o interesse do Gana, do Ruanda e da Tunísia.

Por último, os **orçamentos participativos** com um tipo específico de *open data* relativo à recolha e ao uso de impostos locais podem melhorar a legitimidade fiscal. Encorajam a descentralização fiscal, tornando as autoridades locais mais inclusivas, autónomas e responsáveis. O sistema YTAX instituído pela Enda Tiers-monde mostra de que forma as novas tecnologias podem facilitar o recurso a orçamentos participativos integrando todos os atores que gerem impostos locais: o coletor, o inspector, o controlador e o presidente da câmara. Cada ator possui uma conta no sistema e é, assim, responsável perante os outros.

Os governos africanos podem usar diversas fontes para financiar estratégias urbanas nacionais

O sétimo passo do quadro de desenvolvimento urbano descrito no início deste capítulo consiste na mobilização de recursos financeiros para apoiar estratégias urbanas nacionais e a nova agenda urbana para a transformação estrutural de África. Tal como explicado acima, o défice de financiamento é enorme e colmatá-lo requer soluções específicas a cada contexto que se sirvam das oportunidades disponíveis nos diferentes países, nomeadamente:

- 1) capacitação das autoridades locais, tornando-as responsáveis enquanto parte das reformas de governação em vários níveis descritas acima
- 2) criação de novos recursos financeiros através de mecanismos financeiros inovadores
- 3) mobilização dos recursos financeiros da comunidade internacional e das oportunidades para a troca de conhecimentos.

É necessário um investimento maciço num vasto leque de infraestruturas para promover cidades africanas vibrantes e inclusivas (Caixa 8.7). São aqui abordados os meios de mobilização do financiamento necessário.

Caixa 8.7. A dimensão da lacuna de infraestruturas urbanas na África subsariana

A África subsariana tem de investir cerca de 90 mil milhões de dólares americanos por ano em infraestruturas, 60 mil milhões dos quais em infraestruturas novas e 30 mil milhões em manutenção. Esta estimativa é baseada no Diagnóstico das Infraestruturas em África Orientado por País (AICD), que avalia globalmente as necessidades de infraestruturas usando uma amostra de 24 países. A abordagem do AICD divide as infraestruturas em três categorias:

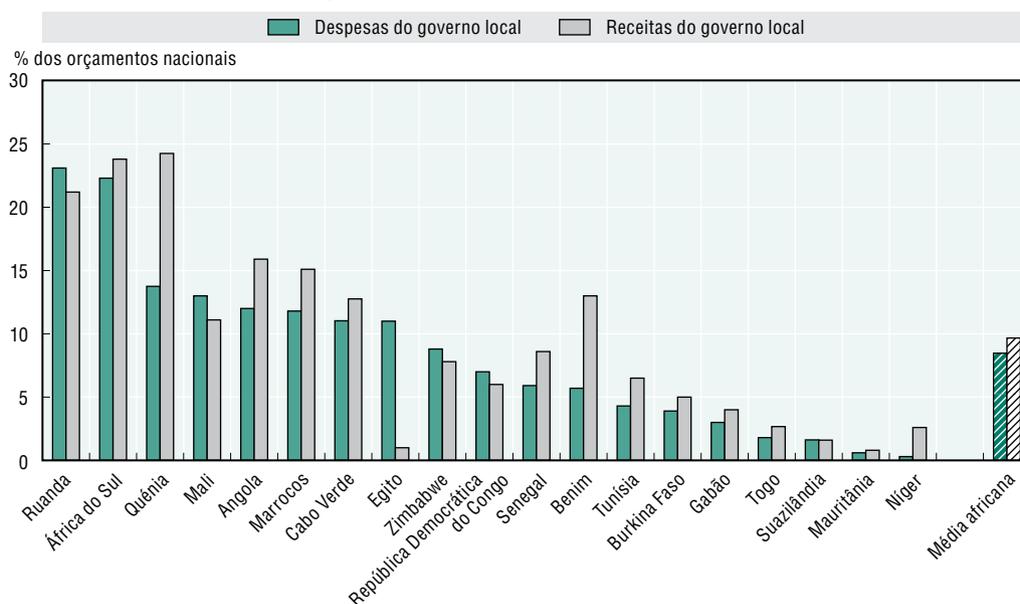
- infraestruturas produtivas ao nível nacional (por exemplo, geração e transmissão de energia, redes de telecomunicações, autoestradas, ferrovias, portos e aeroportos), que representam 34% do total das necessidades (cerca de 31 mil milhões de dólares americanos)
- utilitários e serviços públicos nas áreas urbanas (por exemplo, estradas, eletricidade, água e telecomunicações), que representam 32% do total das necessidades (cerca de 29 mil milhões de dólares americanos)
- utilitários e serviços públicos nas áreas rurais (por exemplo, estradas, eletricidade, água, saneamento e irrigação), que representam 34% do total das necessidades (cerca de 31 mil milhões de dólares americanos).

A abordagem do custo de base, que tem mais especificamente em conta as necessidades para o investimento urbano, estima que a África subsariana requeira entre 12.5 mil milhões e 35 mil milhões de dólares americanos por ano, dependendo da extensão e da densidade populacional urbana. Esta estimativa não inclui o custo do terreno e das instalações de superestruturas (Paulais, 2012: 96-102).

A descentralização fiscal traz consigo autoridades locais capazes e responsáveis

A falta de recursos financeiros das autoridades locais em África é impressionante. Para garantir que um impulso para a reforma política se estabeleça e se mantenha, é essencial dar atenção às dimensões financeiras da agenda de uma tal reforma. De acordo com as estimativas preliminares do Global Observatory of Local Finances, 9.5% das receitas nacionais são concedidas às autoridades locais em 19 estados africanos (Figura 8.2), por contraste com 26% na União Europeia.

Figura 8.2. Receitas e despesas das autoridades locais enquanto proporção dos orçamentos nacionais africanos, 2013



Nota: Dados preliminares. A recolha de dados e respetiva verificação encontram-se em curso e os primeiros resultados ainda não foram totalmente validados. O painel não inclui estados federais. Os dados são referentes ao ano de 2013 exceto no caso de África do Sul (2012), Angola (2012), Burkina Faso (2012), Cabo Verde (2011), Egito (2010), Gabão (2007), Mauritânia (2008) e Togo (despesas de 2006); Tunísia (2012); Zimbábue (2012).

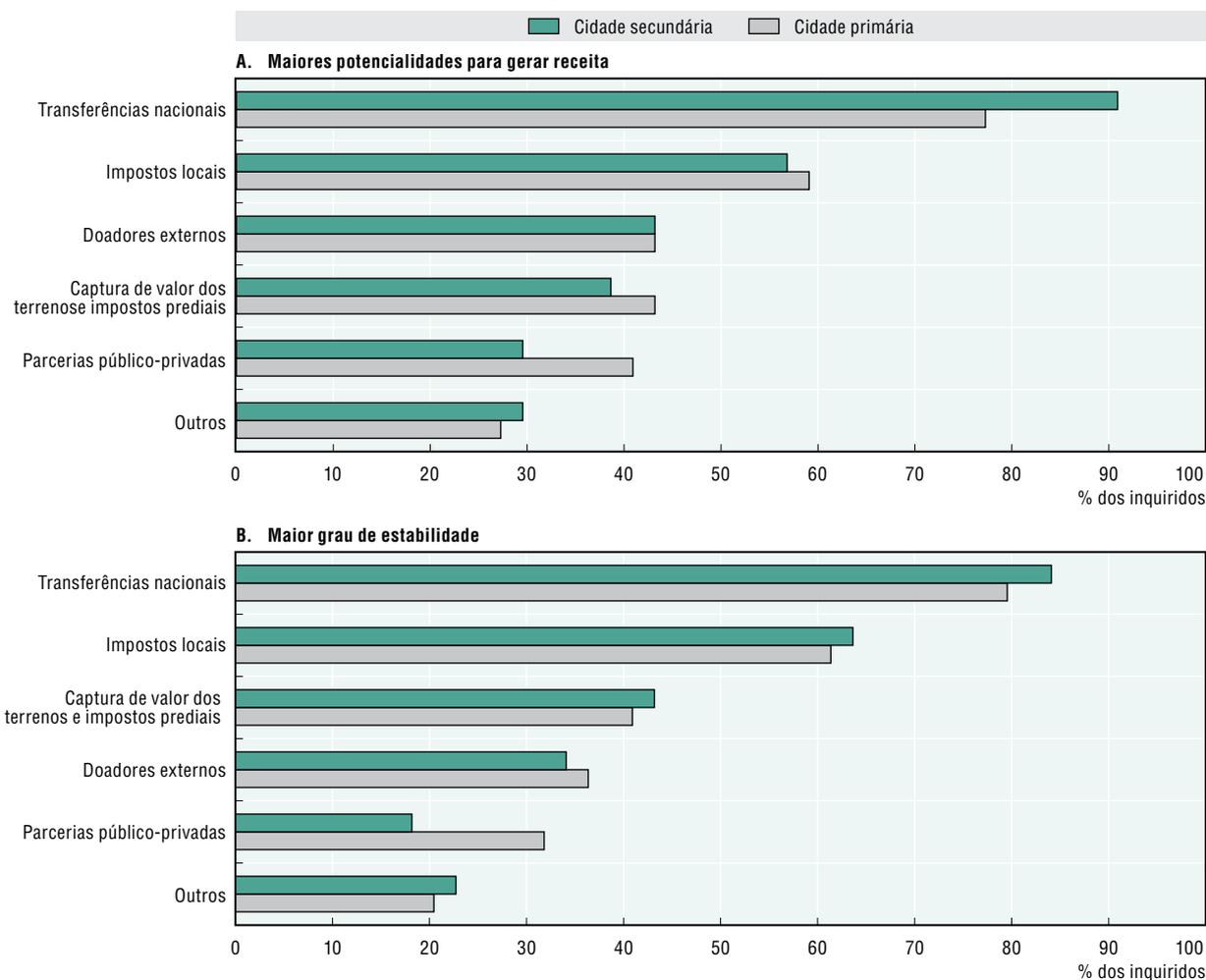
Fonte: CGLU (no prelo).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933392077>

As cidades não podem fazer face ao desafio das infraestruturas sem capacitação suficiente. A difícil tarefa de prestação de assistência social às populações pobres, que é tão importante nas cidades africanas, pode ser melhor gerida ao nível local. Além disso, é mais provável que as decisões orçamentais locais resultem em infraestruturas bem localizadas, em linha com as necessidades locais que vão concentrar os recursos locais. No entanto, a descentralização fiscal tem-se revelado o aspeto mais controverso das reformas da governação em vários níveis devido às fracas capacidades e à débil responsabilização. As autoridades locais devem provar que são instituições responsáveis e transparentes, capazes de prestar serviços básicos.

Os instrumentos de financiamento que as cidades podem usar dependem grandemente do contexto local (Figura 8.3). De acordo com o inquérito do PEA, as transferências do governo central e os impostos locais são classificados como os que têm maiores potencialidades para a mobilização de receitas, tanto em termos de magnitude, como de estabilidade do financiamento. No entanto, as transferências do governo central são classificadas como mais importantes nas cidades secundárias do que nas primárias. Em cerca de 40% dos países, o financiamento a partir de doadores externos, os mecanismos de captura de valor dos terrenos e as parcerias público-privadas (PPP) são tidos como outras importantes fontes de receitas para os governos locais. A participação em PPP parece, contudo, mais comum nas cidades primárias. A globalização trouxe oportunidades inovadoras de financiamento, mas nem todas as cidades podem usar igualmente estes novos instrumentos. A cooperação entre os governos locais pode também racionalizar os esforços de mobilização de recursos.

Figura 8.3. Classificações dos especialistas acerca das fontes de receita dos governos locais, por potencialidades e estabilidade das receitas em cidades primárias e secundárias



Nota: A categoria “outros” inclui as obrigações do tesouro local, remessas e empréstimos junto de bancos de desenvolvimento local e de instituições financeiras privadas. Inquérito respondido por economistas de países do BAD e do PNUD em 45 gabinetes nacionais em África. As respostas são ponderadas por uma resposta por país.

Fonte: Inquérito aos especialistas do PEA, 2016.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933392088>

A melhoria das finanças locais e uma eficaz governação em vários níveis são dois lados da mesma moeda

Desde que os governos locais sejam transparentes e responsáveis, a descentralização fiscal pode permitir-lhes financiar infraestruturas urbanas através de três canais principais:

- transferências nacionais, que continuam a ser o núcleo das receitas das cidades em muitos países
- impostos locais e instrumentos complementares, tais como mecanismos de captura de valor dos terrenos
- financiamento privado.

As transferências financeiras nacionais e as instituições financeiras especializadas podem incrementar os recursos das cidades

Os mecanismos equalizadores e as modalidades de transferência variam muito entre os países africanos, dependendo da extensão do desequilíbrio fiscal, do contexto institucional de descentralização ou da sua história. A Nigéria, por exemplo, transfere automaticamente 13% das receitas do petróleo para os estados onde se dá a produção, 60% das quais são diretamente concedidos às autoridades locais. Na África do Sul, existe uma fórmula que determina a concessão de apoios usando estimativas dos custos. No Uganda, as transferências fiscais às autoridades locais são condicionais e determinadas numa base *ad hoc*. Para uma análise da descentralização política, administrativa e fiscal em África, ver também BAD/OCDE/PNUD (2015: 189-193).

Uma dúzia de países criaram instituições financeiras especializadas (IFE) para expandir a capacidade financeira das autoridades locais, visto que a maioria das autoridades locais mal consegue aceder a créditos comerciais e mercados de capitais privados. O estatuto e os mandatos das IFE dependem de vários contextos administrativos, níveis de desenvolvimento económico e vontade do governo central no sentido de delegar mecanismos de financiamento. As IFE também devem respeitar as orientações macroprudenciais. Na Tunísia, as IFE levaram ao sobre-endividamento dos governos locais (CGLU, 2010: 53). A Tabela 8.4 esboça uma tipologia das IFE.

Tabela 8.4. Instituições financeiras especializadas em países africanos

Características	País	Instituição de financiamento	Empréstimo de doadores	Mercado de capitais	Recursos próprios	Tributação	Governo central
IFE do Estado ou do sector privado	Marrocos	FEC	√	√	√		
	Nigéria	UDBN	√	√			
Mecanismos ativos crédito municipais	África do Sul	DBSA/INCA	√	√	√		
	Tunísia	CPSC	√	√	√		
Fundo de investimento	Burkina Faso	FICOM/ FPCL	√				√
	Camarões	FEICOM				√	
Mecanismo de crédito municipal limitados ou não existentes	Quênia	LGLA	√		√		√
	Mali	ANICT	√				
	Senegal	ADM	√		√		√

Nota: FEC = Fonds d'Équipement Communal, DBSA = Development Bank of Southern Africa, INCA = Infrastructure Finance Corporation Limited; CPSC = Caisse de Prêts et de Soutien des Collectivités Locales; FEICOM = Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale; LGLA = Local Government Loans Authority; ANICT = Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales; FICOM = Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées; UDBN = Urban Development Bank of Nigeria.

Fonte: Paulais (2012).

Os governos locais podem usar os mecanismos da tributação local e da captura de valor dos terrenos de forma mais eficaz

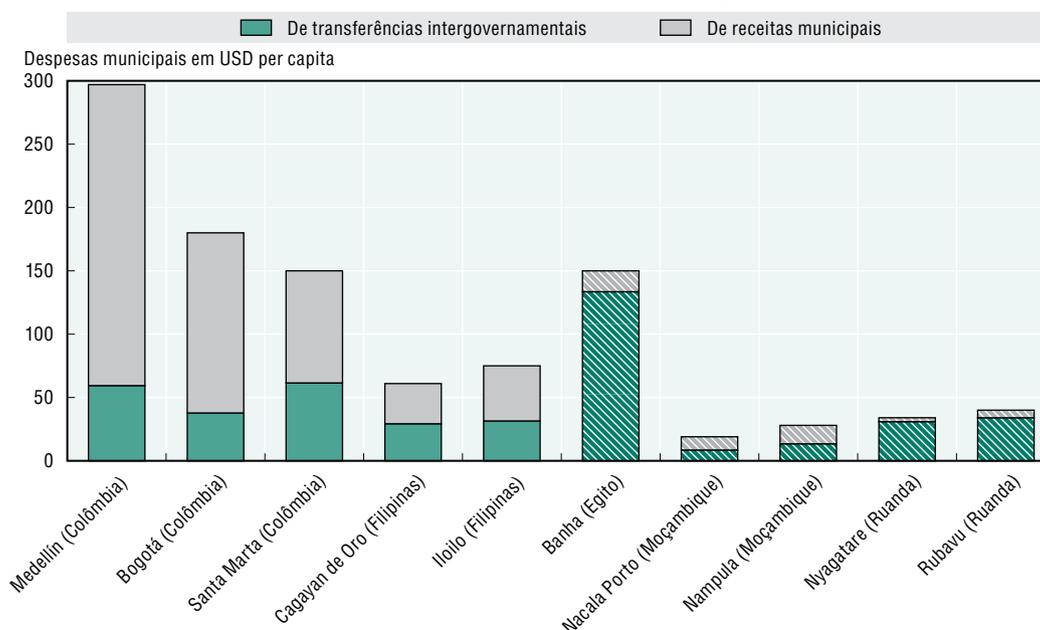
As cidades podem também aumentar as suas receitas alargando a base fiscal à propriedade local e a atividades económicas. O fortalecimento das capacidades fiscais locais é indispensável a todos os países africanos já que pode reforçar as capacidades dos governos locais, mas também aumentar a legitimidade fiscal em geral, incluindo entre os agentes do setor informal. No entanto, a cobrança de impostos locais está estimada em cerca de 1% do rendimento nacional na maioria dos países (BAD/OCDE/ PNUD/UNECA, 2010: 114). Yatta (2016: 19) estima que a tributação local seja extremamente baixa em sete países da África Central e Ocidental, de acordo com três indicadores:

- Os governos locais tributam, segundo as estimativas, 0,7% da receita das famílias locais.
- Os imposto sobre a propriedade local rondam 0%.
- Estima-se que a taxa de coleta local seja 0,20-0,58% do “produto local bruto”, isto é quando uma cidade gera 100 dólares americanos, o respetivo retorno é inferior a 0,60 dólares.

Os dados sugerem situações semelhantes noutros países. De entre 42 países africanos, pelo menos 5 não cobram qualquer imposto local (inquérito aos especialistas do PEA, 2015).

Comparando as receitas de algumas cidades africanas com algumas na Colômbia e nas Filipinas, verificam-se as dificuldades que as cidades africanas enfrentam, em geral, em criar recursos locais (Figura 8.4). Uma escassez de receita local resulta em uma forte dependência das cidades africanas relativamente às transferências nacionais. Estas constituem mais de 85% das receitas de cidades como Banha, no Egito, ou Nyagatare e Rubavu, no Ruanda. A existência de muito poucos recursos criados localmente contribui para o déficit de financiamento das cidades africanas.

Figura 8.4. Receitas de transferências e recursos gerados localmente, certas cidades em África, Colômbia e Filipinas



Nota: USD em paridade do poder de compra, 2013.

Fonte: UN-Habitat (2015a).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933392097>

O desenvolvimento de sistemas fiscais locais eficientes e equitativos pode exigir reformas difíceis, profundas e específicas ao contexto. Por exemplo, a maioria dos impostos locais são diretos, apesar de os impostos diretos serem tendencialmente mais sujeitos a evasão fiscal quando a legitimidade é reduzida. Além disso, pode ser mais difícil fazer a coleta de impostos locais do que de impostos indiretos, sobretudo se a cobrança de impostos não está dentro da capacidade dos governos locais. A análise das contas económicas locais na África Central e Ocidental mostra que o setor informal urbano é, por vezes, tributado a 0,30%, contra 0,10% no setor formal. Nalguns casos, o setor informal pode efetivamente pagar um imposto sobre o valor acrescentado sobre

muitos dos seus insumos já adquiridos como bens finais, enquanto o setor formal pode beneficiar de determinadas isenções fiscais, como, por exemplo, os atraentes novos investimentos (Yatta, 2016: 19). Todavia, alargar a base tributária local, especialmente o imposto sobre a propriedade, é uma questão politicamente sensível. Uma boa estrutura tributária depende, em larga medida, do contexto nacional e local.

A captura de valor dos terrenos pode complementar a coleta da receita local, embora não deva substituir os impostos locais pois estes são instrumentos fiscais legítimos. Num contexto de rápida expansão urbana, os terrenos poderia representar para as autoridades nacionais ou locais uma poderosa ferramenta para a estruturação e o financiamento da urbanização. A captura de valor dos terrenos pode internalizar a flutuação de preços dos terrenos resultantes do dividendo da urbanização. Geralmente, trata-se de um processo em três etapas:

- As decisões regulamentares (mudança no uso do solo, investimento em infraestruturas, etc.) desencadeiam um aumento dos valores fundiários.
- O governo institui, então, um processo de captura de parte ou da totalidade dos ganhos em avaliação de terrenos.
- O valor dos terrenos capturado financia investimentos em infraestruturas para compensar os efeitos negativos derivados da subida dos preços fundiários, tais como a densificação e a gentrificação. Por exemplo, o governo pode servir-se desses fundos para fornecer habitações a preços acessíveis (Suzuki et al., 2015).

A iniciativa *tiers associé* (terceiro associado), lançada em Marrocos em 2007, no contexto da política nacional de eliminação dos bairros de lata, constitui um bom exemplo. Para deslocar os assentamentos informais, as famílias receberam coletivamente uma parcela de terreno com direitos de construção até três ou quatro andares. Duas famílias podem formar uma associação com um terceiro que financia a construção em troca de partes do novo edifício, recebendo as famílias dois apartamentos. Este mecanismo permitiu a rápida criação de habitação formal, bens imobiliários comerciais e terrenos gratuitos para desenvolvimento urbano (Toutain, 2015). A Tabela 8.5 mostra alguns exemplos de iniciativas de financiamento fundiário.

Tabela 8.5. Iniciativas de financiamento fundiário em África

Mecanismos	Exemplos	Description
Extensão urbana formal através de reajuste voluntário de terrenos privados	Reajuste fundiário na cidade secundária de Huango, em Angola	Operações de reajuste fundiário numa área rural de 312 hectares (3.12 km ²) no distrito de Fátima criaram 255 lotes para habitação. Foram concedidos aos proprietários originais 35% da superfície territorial e um título de propriedade, 30% aos utilitários públicos e os restantes 35% vendidos para financiar o projeto. Foram arrecadados USD 800 000 da venda de terrenos e financiadas pequenos melhoramentos de infraestruturas.
Imposto sobre a propriedade e titularização de terras	Registre Foncier Urbain (RFU), Benim	Ao clarificar os títulos de propriedade, o RFU pretendia aumentar os impostos sobre a propriedade e as receitas fiscais locais. Estes aumentaram drasticamente no início da década de 1990, mas diminuíram mais para o final da década, sobretudo por dois motivos: i) a administração central mantém o poder de arrecadar impostos e os impostos locais não são uma prioridade; e ii) os decisores políticos locais hesitam em promover um imposto que não é popular junto dos eleitores.
Venda de terrenos públicos	Venda de terrenos públicos em Adis Abeba, na Etiópia	IEm Adis Abeba, 94% dos terrenos são vendidos pelos municípios a um preço fixado pelas regras administrativas. Em 2014, as receitas provenientes da venda de direitos de desenvolvimento fundiário representaram 6% do orçamento total da cidade de USD 900 milhões e 9% das suas despesas totais em investimento.

Fonte: UN-Habitat (2013) e CGLU (s.d.).

A captura de valor dos terrenos abre perspectivas para o futuro. No entanto, permanece incipiente em parte devido às fraquezas estruturais africanas relacionadas às dificuldades nos processos de registo e de titularização de terrenos (ver acima), a disfuncionalidade dos mercados imobiliário e financeiro e as débeis políticas de planeamento. Os mecanismos de captura de valor dos terrenos são muitas vezes *ad hoc* e difíceis de reproduzir devido a uma falta de institucionalização. A corrupção galopante e o favoritismo podem levar as poderosas elites a embolsar o aumento no valor dos terrenos, como se verificou em Bamako, no Mali (Durand-Lasserve et al., 2015). Os mecanismos de captura de valor dos terrenos são frequentemente o produto das negociações entre diversos organismos públicos, proprietários, utilizadores e agências imobiliárias, o que implica chegar a um consenso sobre o valor e sobre a partilha dos benefícios (Suzuki et al., 2015). A proteção dos direitos fundiários e a institucionalização de um sistema de concessão de aprovação formal a projetos de desenvolvimento dos terrenos permanecem um requisito prévio.

A descentralização fiscal permite aos governos locais angariar financiamento privado

Cumprindo rigorosos regulamentos macro-prudenciais, a terceira dimensão da descentralização fiscal consiste em permitir aos governos locais a utilização dos mecanismos de financiamento do setor privado, tais como instrumentos de dívida local. Tendo uma melhor base fiscal, os governos locais podem contrair empréstimos nos mercados financeiros, desde que respeitem as diretrizes nacionais para a estabilidade macroeconómica:

- Joanesburgo conseguiu acesso aos mercados de capitais em 2004 e emitiu seis obrigações municipais com êxito, a última avaliada em ZAR 90 milhões em dezembro de 2015.
- Em Cabo Verde, os governos locais podem contrair empréstimos junto a bancos comerciais dentro de certos limites para evitar o sobre-endividamento. Os créditos são sobretudo limitados a cinco anos e as taxas de juro são relativamente dispendiosas: 13-14%. Para reduzir riscos, o governo central tem de aprovar cada empréstimo. O orçamento médio do governo local em Cabo Verde é relativamente elevado: em 2007, representava 276 euros por habitante, contra 7 euros no Senegal.
- Os estados federais da Nigéria estão autorizados a contrair empréstimos em mercados de capitais nacionais, com a permissão do governo central. O Estado de Lagos gera 60% dos seus próprios recursos. Através da emissão de obrigações e de parcerias público-privadas, Lagos conseguiu, desde 2008, mobilizar recursos adicionais e melhorar as infraestruturas locais (Paulais, 2012: 321-51; citado em BAD/OCDE/PNUD, 2015).

No entanto, o modelo de emissão de obrigações da Nigéria não pode ser uma solução universal. Esse é adequado principalmente para grandes entidades e governos locais com elevadas perspectivas de crescimento. Além disso, os governos locais podem não obter forçosamente a aprovação das autoridades nacionais, que podem se opor por motivos financeiros, administrativos ou políticos.

Outro instrumento consiste em atrair o investimento direto estrangeiro (IDE) para as infraestruturas urbanas. Estão disponíveis globalmente cerca de 50 biliões de dólares em poupanças e pensões (CCFLA, 2015). Uma parte poderia financiar o desenvolvimento das infraestruturas urbanas em África, mas o continente não recebe financiamento suficiente em investimentos (BAD, 2012). Entre 2009 e 2014, foram gastos 328 mil milhões de dólares em infraestruturas africanas, mas os fluxos de IDE para África contraíram-se como resultado da queda dos preços das matérias-primas (Capítulos 1 e 2). As cidades em países *diversificadores e urbanizadores precoces* (Acra, Casablanca, Cairo, Túnis, Joanesburgo e Lagos) estão a revelar alguma resistência à recessão. Iniciativas

como o fundo África50 para as infraestruturas e o Private Infrastructure Development Group (Grupo de desenvolvimento de infraestruturas privadas) fornecem aos governos africanos conhecimentos técnicos e projetos padronizados que reduzem os custos de transação para os investidores externos. A fim de atenuar os riscos para os investidores, os governos africanos podem usar mecanismos de cobertura, tais como seguros de risco e dispositivos de compromisso oferecidos por organizações internacionais como a Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos, que é o braço de seguros do Banco Mundial.

O financiamento inovador oferece novas formas de criar e alocar recursos

Os mecanismos financeiros inovadores podem oferecer novas formas de prestar serviços e evitar os obstáculos ao financiamento de infraestruturas de serviços através de métodos convencionais pagos pelo utilizador. Um bom incentivo ao investimento poderia ser conceder **acesso parcial aos serviços do Estado** e a suas instalações, caso esses fossem bem estruturados e transparentes. Na África do Sul, na Etiópia, no Quênia e na Tunísia, o envolvimento privado no setor energético do Estado, na gestão de resíduos e nos serviços hídricos atraiu investimentos e melhorou a responsabilização do governo perante as partes interessadas. Embora a participação do setor privado apresente risco de corrupção das entidades públicas, um processo bem estruturado pode reduzir as restrições de financiamento. Pode tirar-se partido dos bens públicos para atrair financiamento privado para os serviços, por exemplo, pela extração de materiais valiosos de aterros estatais, como no aterro de Olusosun em Lagos, ou como outros que transformam o gás do aterro em energia (como no Bisaser Road, em Durban) e resíduos verdes municipais em composto (como na Reliance Compost, na Cidade do Cabo). As novas reservas de gás representam uma oportunidade para aplicar esta abordagem, o que poderia abrir caminho a um setor energético menos oneroso, mais estável e inclusivo em África.

A co-produção de investimento em infraestruturas pode dar origem a ciclos virtuosos de serviços, criação de emprego e redução de riscos. Apesar do baixo rendimento per capita ser um problema geral de financiamento em África, ainda não foram exploradas as potencialidades de mobilização de recursos financeiros locais em todo o espectro socioeconómico. Algo que é mais provável quando as autoridades locais e as organizações de base comunitária não são excluídas. Por exemplo, as despesas excessivas das famílias em pilhas e parafina levaram as empresas a adotar modelos de financiamento privado para a energia doméstica. Os recursos das famílias podem ser acrescentados ao financiamento internacional para produzir serviços a preços acessíveis. Algo que é demonstrado pelas empresas de serviços energéticos Off-Grid Electric e M-KOPA Solar na África Oriental e pelos “bio-centros” de saneamento no assentamento informal de Kibera, em Nairobi. As contas podem ser pagas por telemóvel, uma tecnologia que está a crescer rapidamente. No processo, as autoridades locais podem tirar maior partido dos seus orçamentos disponíveis e reforçá-los com recursos privados.

Os fundos verdes e o financiamento climático podem oferecer novas fontes de investimento, caso lidem com os desafios estruturais na atração de investimentos e usem esses fundos de forma eficiente. Todos os países africanos, salvo dois, assumiram compromissos de mitigação determinados ao nível nacional na COP21, em Paris. A adoção de tecnologias de energia renovável terá de catalisar inovações financeiras. O Green Climate Fund da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas vai fornecer novas opções de financiamento para projetos com emissões de carbono reduzidas. A maior esperança é que os países africanos usem o investimento de 16 biliões de dólares do fundo em energias renováveis e tecnologias

ecológicas para cumprir o Acordo de Paris e o limite de 2°C de aquecimento (Mathres, 2016). O financiamento climático nas cidades africanas pode modernizar o modo de financiamento das infraestruturas. Também pode substituir projetos de mega infraestruturas coordenados centralmente por alternativas, tais como a localização das fontes de energia mais próximas do ponto de procura. Porém, as agências multinacionais que cedem estes fundos têm de se alinhar com as necessidades e iniciativas locais.

A valorização do **capital ecológico** oferece possibilidades para a prestação de serviços. Na ausência de serviços formais, muitos residentes urbanos dependem demasiado dos bens e serviços oferecidos pelo meio ambiente para obter água potável, proteção contra inundações e lazer (ver Capítulos 6 e 7). Embora vulneráveis, os bens e serviços ecossistêmicos podem ser fiscalmente eficientes. É esta a lógica por trás do Upper Tana-Nairobi Water Fund (Caixa 8.8). Um financiamento que reconheça o papel do capital ecológico pode criar postos de trabalho para os jovens urbanos desempregados com poucas qualificações.

Existem ainda outros mecanismos financeiros inovadores para o desenvolvimento urbano em África. Estes incluem o financiamento proveniente dos países emergentes, fundos soberanos, remessas dos emigrantes e obrigações da diáspora (BAD/OCDE/PNUD, 2015: 219).

Caixa 8.8. O fundo Upper Tana-Nairobi Water Fund

O projeto do Upper Tana-Nairobi Water Fund, que incide sobre a bacia hidrográfica que fornece 95% da água a Nairobi, seria o primeiro do seu género em África. Um fundo para a água é benéfico tanto para os recursos hídricos como para a conservação dos solos. Esse financia uma “infraestrutura verde” usando sistemas naturais e é mais barato do que a “infraestrutura cinzenta” dos reservatórios, de várias barragens e das estações de tratamento de água. Foram implementados fundos para a água em cidades como Quito ou o Rio de Janeiro.

Por um orçamento de 10 milhões de dólares americanos ao longo de dez anos, os investimentos fundamentais incluem a gestão de áreas ribeirinhas (a interface entre o rio e a terra), a agrossilvicultura, a construção de terraços, o reflorestamento, a criação de faixas de erva e a atenuação dos problemas rodoviários. Espera-se que os agricultores locais beneficiem de reduções da erosão do solo e de danos relacionados à produção e de uma melhoria da qualidade e do fornecimento de água. A área gozaria, por conseguinte, de maior produtividade agrícola (TNC, 2015).

A eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis poderia libertar investimentos em energias renováveis

Um cenário hipotético criado para o presente relatório mostra de que forma a eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis poderia libertar investimentos em energias renováveis. Globalmente, os investimentos em sistemas de energias renováveis apresentaram um crescimento sem precedentes: de 39 mil milhões de dólares americanos em 2004 para 329 mil milhões em 2011. Na África subsariana, prevê-se que a eletricidade gerada do carvão caia de 56% da energia total em 2012 para 27% em 2040. No mesmo ano, estima-se que as fontes de energias renováveis forneçam 41% do total da eletricidade, mais de metade dos quais de centrais hidroeléctricas. Investir em fontes de energias renováveis isoladas (*off-grid*) é uma opção atraente na África subsariana, onde 50% da população urbana vive sem ligação à rede. A energia solar *off-grid*, em particular, pode permitir aos utilizadores ter acesso a iluminação e, nalguns casos, a minigeradores de eletricidade com base em energias renováveis.

De acordo com a análise do programa ReCalc do World Wide Fund for Nature (WWF) numa amostra de 24 cidades africanas, a realocação de subsídios aos combustíveis fósseis poderia disponibilizar aproximadamente 16 mil milhões de dólares para investimentos em energias renováveis entre 2017 e 2025 (Tabela 8.6). Estes investimentos poderiam aumentar a capacidade elétrica instalada das cidades em 6 600 megawatts e gerar 16 milhões de megawatts-horas anualmente. Com os atuais níveis de consumo, a capacidade acrescida daria resposta à procura de mais 55 milhões de pessoas. A substituição dos combustíveis fósseis por fontes renováveis para a eletricidade poderia reduzir as emissões de gases do efeito de estufa em 590 milhões de toneladas de dióxido de carbono e poupar diretamente 20 milhões de litros de água.

Tabela 8.6. Cenário da ReCalc para a substituição dos subsídios aos combustíveis fósseis por investimentos em energias renováveis em 24 cidades africanas

Cidade	Subsídios nacionais aos combustíveis fósseis antes de impostos (2015)	Investimento líquido em energias renováveis (2017-25)	Capacidade acrescida (2017-25)	Pessoas cujo consumo anual de eletricidade seria abrangido (anualmente)	Emissões de gases do efeito estufa evitados (2017-74)	Consumo de água evitado (2017-74)	Empregos criados (2017-74)
	Milhares de milhão de dólares americanos	Milhares de milhão de dólares americanos	Megawatts		Milhões de toneladas equivalentes de CO ₂	Milhões de litros	
Abidjã	0.99	1.7	692	7 563 470	55	1 723 013	42 012
Acra	0.10	0.1	26	194 348	2	63 816	1 555
Antananarivo	0.11	0.1	42	188 266	4	132 418	2 497
Campala	0.32	0.1	52	290 245	6	197 304	2 931
Cidade do Cabo	2.51	1.3	523	203 471	35	1 224 320	31 382
Dar es Salaam	0.75	0.6	256	5 890 533	24	801 073	15 107
Douala	0.77	0.6	309	3 837 944	31	1 026 728	17 052
Durban	2.51	0.8	406	157 817	27	949 708	24 340
Harare	2.70	1.9	751	3 037 570	71	2 346 154	44 249
Jos	0.92	0.0	14	215 978	1	39 806	823
Kigali	0.03	0.0	10	58 210	1	39 529	588
Kinshasa	0.68	0.8	320	9 921 751	33	1 063 633	17 663
Kumasi	0.10	0.1	33	247 137	3	81 176	1 980
Libreville	0.10	0.3	120	358 661	12	400 853	6 655
Luanda	0.96	1.8	706	7 291 376	66	2 203 822	41 562
Lusaca	2.06	2.4	948	3 774 481	89	2 960 824	55 838
Maputo	1.05	0.3	133	679 462	12	414 552	7 818
Marraquexe	0.25	0.1	28	77 529	2	77 988	1 652
Matola	1.05	0.3	117	600 013	11	366 016	6 903
Mombaça	0.16	0.0	13	224 642	1	47 736	709
Nairobi	0.16	0.1	45	812 782	5	172 662	2 565
Ouagadougou	0.14	0.2	78	396 313	6	192 601	4 707
Pointe-Noire	0.69	1.1	441	7 896 555	45	1 467 183	24 363
Túnis	1.04	1.4	560	962 151	46	1 560 855	33 038
TOTAL	16.3	16.1	6 621	54 880 707	590	19 553 772	387 992

Nota: O Fundo Monetário Internacional não disponibiliza dados para o Gabão nem para o Gana, por tal motivo foram usadas as estimativas de subsídios da Agência Internacional de Energia. Com base no consumo de eletricidade per capita (Banco Mundial, 2015b), foi usada a média subsariana para quatro países com dados em falta (Burkina Faso, Madagáscar, Ruanda e Uganda).

Fonte: Elaborado pela WWF para a presente edição das *Perspetivas económicas em África*. Estão disponíveis mais informações sobre este instrumento em <http://recalc.wwf.no/>.

A cooperação internacional pode apoiar estratégias urbanas nacionais

A cooperação internacional pode fornecer financiamento e *know-how* técnico para apoiar as estratégias urbanas integradas. O Banco Africano de Desenvolvimento investiu, desde 2000, mais de 3.2 mil milhões de dólares americanos no fornecimento de água e saneamento urbanos e está a criar uma política de financiamento sub-nacional e um fundo fiduciário municipal. A Agence Française de Développement (AFD) adotou recentemente uma estratégia urbana integrada com base numa abordagem regional, mobilizando os atores locais e promovendo a cooperação descentralizada. A AFD adapta igualmente o financiamento ao nível de maturidade dos planos urbanos: empréstimos diretos às autoridades locais e facilidade de crédito ou empréstimos a Estados para crédito de retrocessão às autoridades locais. A AFD fez empréstimos às cidades de Joanesburgo e Ouagadougou, mas poucos outros doadores já fizeram empréstimos aos governos locais.

Outras agências doadoras ajudaram muitas vezes na governação urbana através de: i) reforço da coordenação com limites claros de jurisdição entre o governo central e as autoridades locais; ii) concessão de maior autonomia financeira às autoridades locais, sobretudo melhorando a sua base fiscal; e iii) estabelecimento de mecanismos equalizadores entre as autoridades locais. A Caixa 8.9 mostra como a cooperação entre as autoridades locais e nacionais e os atores internacionais pode ajudar no acompanhamento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 relativo às cidades sustentáveis.

A crescente cooperação Sul-Sul pode divulgar experiências testadas e comprovadas entre os países que se defrontam com desafios comuns. Por exemplo, o Bus Rapid Transit (BRT), um modelo de transporte público originalmente implementado em Curitiba (Brasil) em 1974, foi adotado por muitas cidades no hemisfério sul, incluindo Lagos em 2008. As normas e as prioridades exigidas pelo sistema BRT, em comparação com as soluções mais complexas do Norte, revelam-se mais adequadas às cidades africanas que enfrentam um crescimento urbano descontrolado e um “urbanismo de bairros de lata” sem capacidades adequadas. Da mesma forma, o êxito da iniciativa de melhoramento da favela de Chamanculo em Salvador (Brasil), caracterizada por uma forte participação da comunidade, inspirou uma experiência semelhante em Maputo (Moçambique).

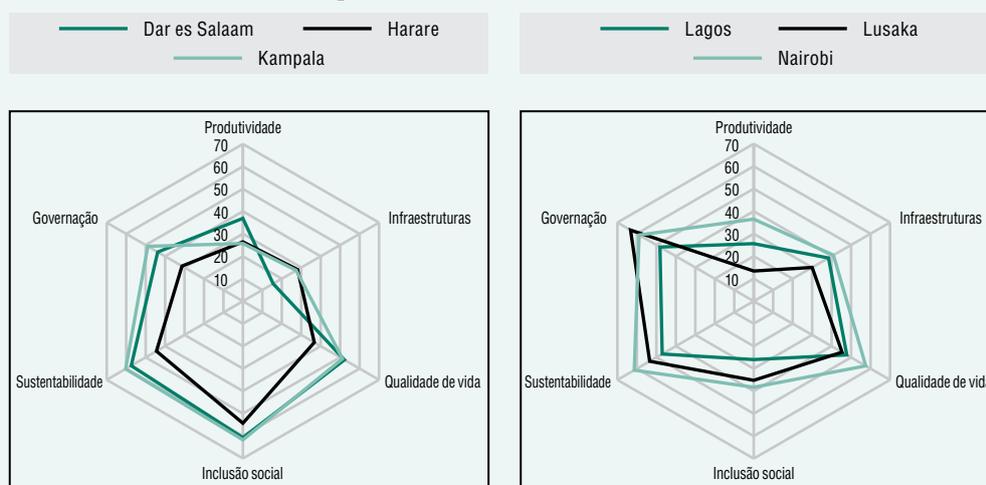
Caixa 8.9. Medição dos progressos realizados para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11

Os novos métodos e processos de recolha de dados permitem aos governos da cidade acompanhar os respetivos progressos rumo ao ODS 11, à urbanização e às suas próprias agendas. A UN-Habitat adaptou a Iniciativa de Prosperidade das Cidades (CPI, na sigla inglesa) ao quadro de acompanhamento global dos ODS, incluindo o ODS 11, e a futura Nova Agenda Urbana. Adotando a CPI, um governo municipal pode ir acompanhando os progressos por meio de uma plataforma única para a tomada de decisões em vários níveis entre os diversos do governo. A CPI já está a ser implementada em mais de 200 cidades no Egito e na Etiópia. O governo de Adis Abeba tem usado uma CPI contextualizada para acompanhar a implementação do plano de transformação estrutural da Etiópia. Após uma avaliação inicial, as autoridades locais estão a organizar consultas públicas para melhor compreender problemas graves e propor planos de ação para os resolver.

Caixa 8.9. Medição dos progressos realizados para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (cont.)

No entanto, muitos indicadores propostos para acompanhar os progressos do ODS 11 revelam-se difíceis de medir para as cidades. O centro Mistra Urban Futures verificou que os objetivos e indicadores propostos para o ODS 11 colocam desafios significativos a todos os cinco governos locais com que trabalha (Bangalore (Bengaluru), Índia; Cidade do Cabo, África do Sul; Gotemburgo, Suécia; Grande Manchester, Reino Unido; e Kisumu, Quênia). Os problemas de disponibilidade de dados, facilidade de acesso ou recolha e perceção de relevância colocam dificuldades às cidades africanas, europeias e asiáticas. Até indicadores como a disponibilidade e a acessibilidade dos serviços de transportes revelam grandes disparidades. A diversidade dos contextos urbanos também dificulta a aplicação de medidas universais. Por exemplo, a definição europeia de habitação inapropriada com base nos regimes de propriedade e na segurança, não serve para classificar dois terços dos residentes de Kisumu. Da mesma forma, os serviços de transportes informais e semirregulamentados seriam incluídos na maioria das cidades africanas e asiáticas, mas excluídos de cidades noutras regiões do mundo (Simon et al., 2015).

Figura 8.5. Exemplos do Índice de Prosperidade da Cidade para seis cidades africanas



Nota: Cada dimensão possui uma escala de 0 a 100, sendo que uma pontuação mais elevada representa um melhor resultado na respetiva dimensão.

Fonte: UN-Habitat (2015b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933392106>

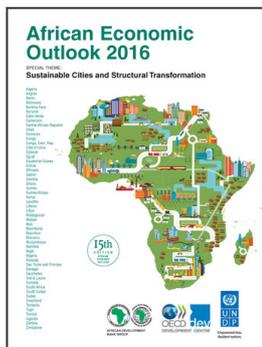
Nota

1. O Conselho administrativo da UN-Habitat, um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou orientações sobre a descentralização e o reforço das autoridades locais em 2007. Estas orientações são a única declaração internacional não vinculativa de apoio à descentralização enquanto estratégia para o desenvolvimento, sendo o único outro documento semelhante a Carta Europeia de Autonomia Local, que só se aplica aos membros do Conselho da Europa.

Bibliografia

- Andrews, M., L. Prichett e M. Woolcock (2012), “Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation”, *CID Working papers*, No. 240, Centro de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Harvard.
- Angelakis, A.N. e J.B. Rose (2014), *Evolution of Sanitation and Wastewater Management through the Centuries*, IWA Publishing, Londres.
- APP (2015), “PowerPeople Planet: Seizing Africa’s energy and climate opportunities”, *African Progress Report 2015*, Africa Progress Panel, www.africanprogresspanel.org/publications/policy-papers/2015-africa-progress-report (consultado em março de 2016).
- BAD (2012), *Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA): Interconnecting, Integrating and Transforming a Continent*, Banco Africano de Desenvolvimento, Adis Abeba.
- BAD/OCDE/PNUD (2015), *Perspetivas económicas em África 2015, Desenvolvimento territorial e inclusão espacial*, Publicações OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2015-fr>.
- BAD/OCDE/PNUD/UNECA (2010), *Perspetivas Económicas em África 2010*, Publicações OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2010-en>.
- Banco Mundial (2015a), *Ethiopia Urbanization Review: Urban Institutions for a Middle-Income Ethiopia*, Banco Mundial, Ethiopian Government and Cities Alliance, Washington, DC.
- Banco Mundial (2015b), *World Development Indicators (base de dados)*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (consultada em dezembro de 2015).
- Banco Mundial (2013), “Building sustainability in an urbanizing world: A partnership report”, *Urban Development Series Knowledge Papers*, No. 17, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cartwright, A. (2015), “Better growth, better cities: Rethinking and redirecting urbanisation in Africa”, *Working Paper*, African Center for Cities and The New Climate Economy: The Global Commission on the Economy and Climate, Washington, DC, <http://2015.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/09/NCE-APP-final.pdf>.
- CCFLA (2015), “Bangkok-Johannesburg blueprint”, Cities Climate Finance Leadership Alliance, Nova Iorque.
- CGLU (2010), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*, Segundo relatório global relativo à democracia local e à descentralização (GOLD II), Cidades e Governos Locais Unidos, Barcelona, www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf.
- CGLU (no prelo), *Global Observatory on Local Finance*, resultados preliminares, Cidades e Governos Locais Unidos, Barcelona.
- CGLU (s.d), *Financement et capital local foncier-immobilier : quelles options et quelles conditions de mise en oeuvre ?*, Cidades e Governos Locais Unidos, Barcelona.
- Cheru, F. (2014), *Structural Transformation in Ethiopia: The Urban Dimension*, UN-Habitat, Nairobi.
- Comissão Brundtland (1987), “Report of the World Commission on environment and development: Our common future”, Oxford University Press.
- Currie, P. et al. (2015), “Towards urban resource flow estimates in data scarce environments: The case of African cities”, *Journal of Environmental Protection*, Vol. 6, pp. 1066/-1083.
- Dinh, H. et al. (2012), *Light Manufacturing in Africa*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://doi.org/10.1596/978-0-8213-8961-4>.
- Durand-Lasserve, A., M. Durand-Lasserve e H. Selod (2015), *Le Système d’Approvisionnement en terres dans les villes d’Afrique de l’Ouest : L’exemple de Bamako*, Fórum pour le développement de l’Afrique, Agence Française de Développement e Banco Mundial.
- Elong Mbassi, J.-P. (2016), “National urban policies, urban planning and governance: Think national, act global” discurso do painel de alto nível em nome da Cidades e Governos Locais Unidos, Reunião regional africana Habitat III, 24-26 fevereiro, Abuja.
- Jaglin, S. (2014), “Regulating service delivery in southern cities: Rethinking urban heterogeneity”, in S. Parnell e S. Oldfield (ed.), *A Routledge Handbook on Cities of the Global South*, Routledge, Abingdon e Nova Iorque.
- Lawanson, T. (2015), “Governing Lagos in the urban century: The need for a paradigm shift, Conclusion and Outlook”, in F. Hoelzel (ed.), *Urban Planning Processes in Lagos: Policies, Laws, Planning Instruments, Strategies and Actors of Urban Projects, Urban Development, and Urban Services in Africa’s Largest City*, Heinrich Böll Stiftung Nigeria e Fabulous Urban, Lagos.
- Lighting Africa (2010), *Solar Lighting for the Base of the Pyramid: Overview of an Emerging Market*, Societe financiere internationale e Banco Mundial, junho.

- Map Kibera (2016), “Making the invisible visible”, <http://mapkibera.org> (consultado a 24 de março de 2016).
- Mathres, M. (2016), “Paris Agreement unleashes \$16 trillion of investment in renewables and cleantech”, EcoWatch Website, <http://ecowatch.com/2016/01/26/investment-renewables-cleantech> (consultado em março de 2016).
- OCDE (2016), *Examen multidimensionnel de la Côte d’Ivoire : Volume 1, Évaluation initiale*, Publicações OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248557-fr>.
- Paulais, T. (2012), *Financing Africa’s Cities: The Imperative of Local Investment*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://doi.org/10.1596/978-0-8213-9455-7>.
- Pieterse, E. (2011), “Grasping the unknowable: Coming to grips with African urbanisms”, *Social Dynamics*, 38/1, pp. 5-23.
- Pinel, A. (2013), “Lorsque le Sud innove en matière durable : le projet de transport en commun d’Amman”, *Environnement Urbain/Urban Environment*, Vol. 7, <http://dx.doi.org/10.7202/1027725ar>.
- République de Côte d’Ivoire (2016), website do Ministère des Infrastructures économiques, www.infrastructures.gouv.ci/principal.php?page=10 (consultado em abril de 2016).
- République du Sénégal (2013), *Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales*, Government Publication, www.au-senegal.com/IMG/pdf/code_general6119.pdf (consultado em março de 2016).
- Simon, D. et al. (2015), “Developing and testing the urban sustainable development goal’s targets and indicators: A five-city study”, *Environment and Urbanization*, <http://dx.doi.org/10.1177/0956247815619865>.
- Song, L. (2013), *Southeast Asian Secondary Cities: Frontiers of Opportunity and Challenges*, Community Innovators Lab, Massachusetts Institute of Technology.
- Speakman, J. e M. Koivisto (2013), “Growth poles: Raising competitiveness and deepening regional integration”, in *The Africa Competitiveness Report 2013*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Suzuki, et al. (2015), “Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing countries”, *Urban Development Series*, Grupo Banco Mundial.
- Swilling, S. (2015), *Greening African Cities: Urbanization, Structural Transformation and Sustainable Resource Use*, relatório encomendado pela Comissão Económica das Nações Unidas para África.
- TNC (2015), *Upper Tana-Nairobi Water Fund: Business Case, Version 2*, The Nature Conservancy, Nairobi, Quênia, www.nature.org/ourinitiatives/regions/africa/upper-tana-nairobi-water-fund-business-case.pdf.
- Toutain, O. (2015), “Regard sur la pratique de financement du relogement des bidonvillois par des investisseurs privés : cas de Casablanca”, apresentação no seminário “Gouvernance territoriale et projets d’habitat social au Maroc”, EGE Rabat – INAU, 14 de abril.
- UA (2014), “African charter on the values and principles of decentralisation, local governance and local development”, adoptada pela 23.ª sessão ordinária da assembleia, Malabo, Guiné Equatorial, 27 de junho, União Africana, Adis Abeba.
- UCLG (2014), *Basic Services for All in an Urbanizing World*, Terceiro relatório global relativo à democracia local e à descentralização (Gold III), Cidades e Governos Locais Unidos, Barcelona.
- UN-Habitat (2015a), *UN-Habitat Governing Council Presentation on Achieving Sustainable Urban Development Programme*, Conferência sobre urbanização Habitat III, Nairobi, Quênia, 17 de abril.
- UN-Habitat (2015b), “City Prosperity Index: Ethiopian city – Addis Ababa” UN-Habitat Global Urban Observatory, Research and Capacity Development Branch, <http://unhabitat.org/city-prosperity-index-ethiopian-city-addis-ababa>.
- UN-Habitat (2013), “Huambo Land Readjustment”, *Urban Legal Case Studies*, Vol. 1, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, Nairobi, www.gltm.net/jdownloads/GLTN%20Documents/huambo_land_readjustment_case_study_final.pdf.
- UN-Habitat (2008), *Secure Land Rights for All*, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos, Nairobi.
- Yatta, F. (2016), *Urbanisation et transformation structurelle en Afrique : comment supprimer les contraintes qui entravent le développement des économies locales*, *Documentos de apoio do Centro de Desenvolvimento da OCDE para as Perspetivas económicas em África 2016*.



From:
African Economic Outlook 2016
Sustainable Cities and Structural Transformation

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/aeo-2016-en>

Please cite this chapter as:

African Development Bank/OECD/United Nations Development Programme (2016), "Estratégias urbanas nacionais para cidades sustentáveis em África", in *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264248649-12-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.