

MEMÓRIAS DA ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

CLASSE DE LETRAS

TOMO XL

**O Futuro de África: lições
aprendidas com os motores de
crescimento do Sul**

CARLOS LOPES



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

LISBOA • 2019

O Futuro de África: lições aprendidas com os motores de crescimento do Sul

Carlos Lopes

Uma das questões mais discutidas actualmente recai sobre as oportunidades do continente comparativamente ao caminho de desenvolvimento das grandes economias emergentes do Sul, na Ásia ou na América Latina. Uma das respostas poderá residir no facto de que África tem muito para aprender, mas tem de o fazer rapidamente.

Coexistem duas narrativas sobre o momento presente de África e, na verdade, o actual debate africano é um reflexo da realidade complexa no terreno — há motivos para a esperança e para o optimismo, mas também há motivos de preocupação. Começemos pela história do sucesso económico. O PIB de África cresceu a uma taxa de 5,2% ao longo da última década, além de que a região registou seis das dez economias que mais rapidamente cresceram no Mundo [*The Economist*, 2011]. Das 30 economias, a nível mundial que mais cresceram em 2012, metade foram africanas, segundo a previsão do FMI, e duas delas estão bem no topo da lista [*IMF World Economic Outlook*, 2012]. Especialistas prevêem que nos próximos cinco anos, a economia de África irá crescer, em média, a um ritmo mais acelerado do que a sua homóloga Ásia [*The Economist*, 2011]. As projecções actuais mostram que o PIB africano crescerá a uma taxa de 5,5 por cento em 2012.

Estas notícias provocaram uma euforia económica, naturalmente bem-vinda, mas não nos deve impedir de lembrar a outra realidade africana — a dos complexos desafios de segurança humana. Bolsas de conflitos de baixa intensidade têm vindo a perpetuar a instabilidade na região. Além disso, apesar do rápido crescimento económico, a taxa de desemprego estimada em África, em 2009 foi quase o dobro da da Ásia, e a sua percentagem no PIB mundial, em 2001, ficou-se por uns meros 3,97%, contra os 5,65% da Índia, os 14,32% da China ou os 8,6% da América Latina e das Caraíbas [*IMF World Economic Outlook*, 2012]. Embora a fraca capacidade estatística do continente possa explicar parcialmente esta

situação, África tem vindo a preterir áreas em que a China, a Índia, o Brasil e outros países do Sul progrediram significativamente.

Temos vindo a assistir à proliferação de estudos de organizações internacionais e de grupos de consultoria de vanguarda que apontam na direcção de um «momento africano». O aumento do poder económico do continente tem vindo a ser acompanhado por uma postura mais assertiva dos gigantes do continente no cenário internacional, como parte do que se tem vindo a denominar por Sul Global. No momento do lançamento da sua nova estratégia para a região, no ano de 2011, o Banco Mundial anunciou o seguinte: «África pode estar à beira de uma descolagem económica, como a China há 30 anos atrás e a Índia há 20» [The World Bank, 2001]. Um famoso perito indiano, Vijay Mahajan, no seu mais recente livro *Africa rising: How 900 Million African Consumers Offer More Than You Think*, veio lembrar-nos de que se pode estabelecer o mesmo paralelo que costuma preceder às descolagens económicas entre a China e a Índia há umas décadas atrás e África nos anos 90 [Mahajan, 2011].

ÁFRICA – OUTRO GIGANTE?

Ao longo da última década, a China, a Índia, o Brasil e uma série de outras economias emergentes têm vindo a ser apresentadas como os novos pesos pesados da futura economia mundial. Uma das premissas-chave para tais previsões foi o factor demográfico [cf. Zakaria, 2008, por exemplo]. A demografia é onde precisamente África, no seu conjunto, não apenas é bem sucedida, como daí auferir vantagens comparativas relativamente aos países mencionados.

- O número da população é comparável ao da China e ao da Índia, sendo quase duas vezes maior relativamente à América Latina e Caraíbas. Em 2011, a população do continente atingiu 1 milhar de milhão, enquanto as populações da China e da Índia, respectivamente, montavam os 1,3 e os 1,2 mil milhões. A Nigéria é o sétimo país mais populoso do Mundo e a sua população, no ano anterior, estimou-se em 162 milhões, enquanto a do Brasil — em 196 milhões;
- A população africana é a mais jovem em termos mundiais. A amostra populacional das idades entre os 10 e os 24 anos situa-se em 30% do total da

população. A juventude é considerada, sem dúvida, o bem mais valioso e a principal promessa de futuro — o continente possui já um sexto dos jovens em termos mundiais;

- A população de África vai crescer mais rápido do que a de qualquer outra região, vai duplicar para 2,1 mil milhões em 2050 e já equivale a 61% da população das Américas, Europa e Oceânia no seu conjunto. No final do século, a população africana será 4 a 5 vezes maior do que a da América do Norte ou do que a da Europa;
- A população da Nigéria, por exemplo, é já maior do que a da Rússia. Será ligeiramente menor do que a dos Estados Unidos da América e quase duas vezes maior do que a do Brasil em 2050. A Nigéria terá mais de 700 milhões de habitantes no final do século e ambas as populações da Tanzânia e da República Democrática do Congo serão maiores do que a do Brasil [Nações Unidas, 2011].

O crescimento demográfico faz-se acompanhar por uma rápida urbanização e pela consolidação das mega-cidades — de notar que o actual equivalente de toda a população africana viverá em cidades daqui a 38 anos! A taxa de urbanização de África já ultrapassou a da Índia: tem três mega-cidades, como a Índia, aproximando-se da América Latina com quatro, enquanto a China possui o dobro. Os especialistas esperam que, a longo prazo, população e crescimento urbano aumentem o consumo interno, alterando a dinâmica actual das economias africanas. Quais serão as reais implicações desta tendência demográfica?

A ACTUAL CLASSE MÉDIA AFRICANA SERÁ EM NÚMERO SUFICIENTE PARA ALTERAR OS PADRÕES GLOBAIS DOS CONSUMIDORES?

Surgiu uma nova tendência importante na visão das firmas de consultoria sobre África: estas firmas têm estado a aconselhar os seus clientes mundiais a rever as suas estratégias. Prevêem que a produção global terá de se ajustar às necessidades de uma classe média crescente, alguma possivelmente, com um rendimento limitado nos países em vias de desenvolvimento.

O relatório «Innovating for the next three billion: The rise of the global middle class» da Ernst&Young (E&Y) sublinha que, em 2030, 40% dos gastos da classe média mundial situar-se-ão na Ásia, em oposição aos actuais 10%, e que a demanda da classe média global vai aumentar, embora o relatório não refira África em particular. Na verdade, a análise patente no relatório é feita em torno de uma metodologia que mede o número da classe média com base num poder de compra discricionário, identificado entre os 10 e os 100 dólares em PPP [Kharas, 2010]. Neste caso, os resultados mostram que a classe média da China ronda os 157 milhões, a da Índia oscila entre os 60 e os 120 milhões, e da África subsariana apenas 32 milhões.

O Brasil, considerado, de certa forma, uma experiência falhada até há uma década atrás, na medida em que não foi capaz de beneficiar das elevadas taxas de crescimento entre as décadas de 1960-1980, tornou-se, recentemente, num país promotor da igualdade de rendimentos, aumentando a sua classe média. A classe média brasileira atingiu os 38% no conjunto da população em 2010, o equivalente aproximado a 75 milhões [Kharas, 2010].

No entanto, segundo os cálculos do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), 326 milhões de africanos poderiam ser considerados parte da classe média. O BAD considera que mais de metade — ou seja, 198 milhões — é uma «classe média flutuante», por assim dizer, vivendo com 2 a 4 dólares por dia. Com base nesta perspectiva, o número da classe média em África é comparável ao da China ou Índia, embora mais pobre (ou menos homogénea!). A título de exemplo, o total de poder de compra da classe alta de Lagos é o mesmo da de Mumbai, rondando os 25 mil milhões de dólares.

Segundo E&Y, será fundamental que as estratégias futuras das companhias se adequem ao aumento da demanda da classe média crescente nos mercados emergentes: esta recentragem tem de ser feita, mais especificamente, através da inovação racional ligada às especificidades da demanda local e na certeza de que o modelo de negócio é «*appropriate for a lower-income customer base*» [E&Y, 2011]. Na verdade, almejar a base da pirâmide tem vindo a constituir uma nova estratégia adoptada por várias corporações multinacionais.

O CRESCIMENTO AFRICANO É MOTIVADO PELA PROCURA DE PRODUTOS?

Muitos acreditam que mais do que o aumento da classe média, o verdadeiro motor de África será o da sua riqueza em recursos naturais. As indústrias extractivas representam ainda, indubitavelmente, uma parte importante da economia de África, e a exportação dos produtos foi a responsável, em larga medida, pelo crescimento da última década. O crescimento recente de economias bem sucedidas no continente ficou a dever-se ao sucesso da agricultura, manufatura ligeira ou aos sectores da inovação e tecnologia.

A dependência da África do Sul dos recursos naturais, por exemplo, é apenas parcial. O sector da inovação e tecnologia, por si só, contribui em mais de 7% para o PIB nacional, comparativamente à quota de 6% do sector da indústria mineira. Na Tunísia e na Tanzânia, a quota do sector da inovação e tecnologia atingiu os 10% e os 20% do PIB, respectivamente [Essoungou, 2011]. No geral, a indústria extractiva representa apenas 32% do PIB africano.

Para além dos dois factores mais referenciados como influentes sobre o futuro de África — a demografia e a indústria extractiva — argumentarei sobre a existência de outras áreas de enorme potencial. Duas delas merecem prioridade e têm força para mover o desenvolvimento rápido do continente, nomeadamente, a agricultura e a inovação e tecnologia.

O ENORME POTENCIAL AGRÍCOLA DE ÁFRICA

A produção agrícola continua a representar uma parte significativa do rendimento africano, mas a produção é baixa, além de que a insegurança alimentar ainda é um problema de maior. Enquanto a produção agrícola na China, no Brasil e na Índia passou dos 1,21, 1,35 e 0,95 toneladas por hectare para os 5,52, 4 e 2,53, respectivamente, ao longo dos últimos 50 anos e de a fome ter sido erradicada em ambos os países em resultado das revoluções agrícolas, a produtividade das terras em África estacou em 1,5 [World Bank, 2012]. Não esqueçamos, no entanto, que 60% da terra arável não cultivada, a nível mundial, se situa em África e investidores estrangeiros já identificaram oportunidades neste sector.

O que é considerado como «apropriação da terra» em África é, na verdade, um fenómeno muito complexo. Por um lado, a alegada quantidade de aquisições de terra em grande escala destinada à produção agrícola corresponde a 4,8% do total das áreas agrícolas de África [Anseew, W., al., 2012]. Esta percentagem é relativamente baixa, comparativamente ao total da terra arável, ainda assim mais elevado do que na Ásia.

No entanto, o problema maior reside na forma como os mercados globais da alimentação funcionam, e nos objectivos que pautam a aquisição das terras. A título de exemplo, investidores da China, bem como da Alemanha, Suécia e Reino Unido adquirem quantidades significativas de terra em África para a produção de biocombustíveis (em parte para atingirem metas traçadas pela EU). As aquisições de terras pela Índia almejam a produção de bens alimentares mas também de flores. Investidores da China, Egipto e Coreia do Sul adquirem terras com vista à produção de trigo e arroz [UNECA, 2012] e nenhum destes países se interessa pela questão da segurança alimentar. Este permanece um assunto que cabe aos Africanos liderar, começando por reconhecer que décadas de fome e de deficiência alimentar constituem não falhas naturais, mas de políticas.

Ao mesmo tempo, subestimamos o papel que os investidores externos podem desempenhar na modernização da tecnologia agrícola e na industrialização do sector — há uma tendência para olhar para a questão da terra com sentimentos nacionais, ao invés de se adoptar uma perspectiva económica e social. O que realmente faz falta é a identificação de um misto correcto de incentivos, medidas fiscais e políticas sociais que possam auxiliar a transformar investimentos estrangeiros no sector numa fonte de crescimento e equidade.

Até ao momento presente, África tem vindo a falhar na importação de tecnologias da China, da Índia ou, mais apropriadamente, do Brasil, de forma a melhorar a produtividade agrícola e a resolver a questão da insegurança alimentar, persistindo uma tendência para se simplificar esta falha. O caso recente dos biocombustíveis é um excelente exemplo: tem-se vindo a oferecer a explicação fácil de que os biocombustíveis substituem automaticamente a produção de bens alimentares, quando não é bem o caso. Seria mais importante atender a se os biocombustíveis estão a ser produzidos para o consumo em África ou se em benefício de terceiros e, claro, atender à «forma» como estão a ser produzidos.

A falta de segurança alimentar em África tem perpetuado a ajuda alimentar, ao invés de criar incentivos para que os pequenos produtores locais aumentem a sua produtividade — e aqui a agricultura merece uma análise mais cuidadosa. O recente Africa Human Development Report (HDR) coloca a agricultura no centro de uma estratégia vencedora: a transformação agrícola pode reverter completamente o destino de África. Com mais de um em quatro africanos subnutridos, o HDR de África analisa as razões por detrás da continuada insegurança alimentar, apesar da disponibilidade de conhecimentos e tecnologia para se resolver a questão. A produtividade agrícola pode contribuir para a segurança alimentar, não só através de uma maior disponibilidade de alimentos, como também através do aumento dos rendimentos das populações rurais. As medidas a tomar nesta área têm de ser complementadas com o esforço para aumentar os padrões nutricionais, consolidar a capacidade de resistência das comunidades e habilitar as pessoas ao acesso à alimentação [Africa, HDR, 2012].

O compromisso dos governos será fundamental para a implementação das recomendações do Africa HDR. Actualmente, os governos africanos dispendem apenas entre 5 a 10% dos seus orçamentos na agricultura, comparativamente aos 20% dispendidos pelos governos asiáticos durante as suas revoluções «verdes».

INOVAÇÃO E TECNOLOGIA EM ÁFRICA

A segunda área em que África possui um enorme potencial devido, especificamente, ao peso da sua população jovem, é a do sector da inovação e tecnologia, motor de uma economia orientada para o conhecimento. A criação de emprego e uma melhor qualidade de vida requerem inovação — as economias africanas, com uma média de 10 a 14 milhões de jovens que anualmente dão entrada no mercado de trabalho, a que se junta uma crescente procura de serviços básicos (acesso amiúde dificultado por uma infraestrutura deficiente), precisam de colocar o emprego na linha da frente.

Uma das formas de medir os compromissos dos governos para um crescimento orientado para a inovação baseia-se nos gastos com a Inovação e Desenvolvimento (I&D) e o número de investigadores. Segundo a UNESCO, a quota de gastos em I&D global dos países em vias de desenvolvimento aumentou para

6,5% e o número de investigadores aumentou para 7,6%, entre 2002 e 2007, números ainda muito atrás dos países desenvolvidos. Na China, o rácio das despesas com o I&D relativamente ao PIB praticamente triplicou, entre 1996 e 2008. A China fixou o objectivo de um rácio de 2% do investimento na I&D para 2010 e de 2,5% para 2020, estando a progredir significativamente. O Brasil está na linha da frente de outros países da América Latina com a percentagem de 1% da despesa em I&D, enquanto que a Índia regista uma percentagem abaixo de 1%. Esta taxa é bem mais baixa do que em África, apesar de o African Science and Technology Consolidated Plan ter fixado igualmente a meta de 1%. Em termos de investigadores, a quota dos países em desenvolvimento aumentou de 30,3% em 2002 para 38,4%. A China já conta com 20% de investigadores a nível mundial, a Índia com 2%, o Brasil apresenta uma percentagem ligeiramente menor e África — 3% [UNESCO, 2011].

O crescimento orientado para a inovação na China, na Índia e no Brasil resulta de deliberadas políticas públicas. A China e a Índia são, por exemplo, famosos por serem capazes de agarrar as oportunidades a partir do fomento da chamada «inovação-parcimoniosa»: transformaram o significado das «inovações-incrementais», aceitando pequenas margens de lucro mas ganhando volume e oferecendo produtos redesenhados a um preço mais baixo, almejando a camada média ou mais baixa da pirâmide de rendimentos [The Economist, 2010]. Esta transformação na natureza da inovação tem vindo a acontecer no contexto da explosão demográfica e no aumento rápido da classe média nos países em desenvolvimento, como referido anteriormente. África tem de seguir este exemplo.

Uma taxa elevada de investimento no sistema educativo constitui outro factor importante para a inovação: dotar a força de trabalho com competências relevantes é sinal de compromisso com uma economia baseada no conhecimento. A China, e numa extensão menor a Índia, aumentou consideravelmente a despesa com a educação nas duas últimas décadas, embora tendo ainda algum caminho a percorrer em termos de qualidade. Estes dois países formam duas vezes mais pessoas em engenharia avançada e em ciências computacionais do que os Estados Unidos, sendo que mais de 50% dos seus graus são atribuídos a estrangeiros, na sua maior parte chineses e indianos [The Economist, 2010].

África, por outro lado, encontra-se bem atrás do Brasil, da China e da Índia — o seu número de estudantes em educação pós-secundária por 100 000

habitantes é significativamente mais baixa [UNESCO, 2012]. Além disso, grande parte dos estudantes africanos está a formar-se em educação e embora esta área seja, sem sombra de dúvida, um bom investimento para o desenvolvimento da educação primária e secundária, não dá conta da promoção de um crescimento orientado para a inovação e tecnologia no continente. África deveria criar a sua própria reserva de especialistas formados em ciência e engenharia.

Houve uma altura em que os doadores não favoreciam a educação superior em África, nem tal constituía prioridade para os governos africanos. A importância da educação superior regressou à agenda dos doadores habituais, mas para África, infelizmente, regressa também num momento de recessão destes mesmos doadores, com cortes orçamentais significativos. Neste sentido, a verdadeira mudança terá de vir dos investidores do sector privado e dos governos africanos — ambos têm vindo a demonstrar um forte interesse em responder à demanda da população jovem. Uma forma de responder ao desafio seria através de três passos importantes levados a cabo na China e na Índia: mobilização da diáspora, assegurar grandes investimentos em programas de intercâmbio em ciência e engenharia e regulamentar os investidores para abrir espaço ao conteúdo local.

Apesar dos baixos indicadores da I&D e da educação superior, há vários elementos encorajadores sobre o sector das inovações em África. A África do Sul, por exemplo, aparece em praticamente quase todas as listas dos países pioneiros em termos de patentes numa série de indústrias e os sucessos do país são impressionantes: o carro eléctrico Joule, com zero emissões de dióxido de carbono, totalmente montado em África e com uma bateria recarregável a 220 Volt *plug-in* é uma inovação pioneira e amiga do ambiente [BAD, 2011].

Por todo o continente já se vêem exemplos de inovações parcimoniosas semelhantes às que podemos encontrar na Índia e na China, quando produtos e serviços são redesenhados para a classe média local emergente, com orçamentos mais baixos e diferentes preferências e necessidades. A comunicação móvel é uma das áreas em que a produção de soluções locais é particularmente dinâmica: a maior parte dos operadores no continente são africanos, ou são lançados por iniciativas empresariais africanas. O continente experiencia, actualmente, a mais rápida cobertura móvel no Mundo e o número de telefones móveis ultrapassa largamente o das linhas fixas — uma média de 8 na África do Sul. Compare-se

os 15 000 telefones móveis em 2000, no Quênia, com os 15 milhões do momento presente [BAD, 2011]; o número de subscrições móveis em África já atingiu os 500 milhões (quase metade da população do continente). Trinta e um milhões de africanos têm subscrições activas de banda larga e 105 milhões utilizam a *Internet*.

O *M-banking* é exemplo surpreendente da forma como as inovações estão a funcionar em África e de como uma inovação adaptada ao contexto local pode encorajar uma onda de soluções inovadoras de vanguarda — a *E-Tranzact* e a *Flash-me-Cash* constituem bons exemplos [BAD, 2011]. No Quênia, mais de 30% da população tem contas virtuais — as transferências entre clientes atingem 17% do PIB e metade destas transacções não ultrapassam os 10 dólares. As contas virtuais são utilizadas para transferir dinheiro rapidamente entre parentes e permitem pagar contas sem os elevados custos dos bancos normais. No Gana, o número de pessoas que possui uma conta bancária virtual é superior ao número das que possuem contas em bancos normais — uma companhia de telecomunicações sul-africana juntou-se a uma companhia de seguros para permitir pagamentos de seguros de vida por *e-banking* no país. Na Nigéria, a regulamentação do banco central acompanha o ritmo das inovações *e-banking*, uma área com que os reguladores da EU e outros se debatem [BAD, 2011].

Outra área de enorme potencial para a inovação é a dos média sociais e aqui África é um dos mercados que mais rapidamente cresce. O Google registou um crescimento anual de 50% nos pedidos de busca da África do Sul, onde 4 em cada 10 destes pedidos vem de um telemóvel; o Facebook acolhe 100.000 novos utilizadores senegaleses por mês e o número de vídeos tocados no Youtube, na África subsariana, duplica anualmente.

O continente precisa de uma estratégia que torne as suas economias inovadoras e orientadas para o conhecimento. Algumas das ideias já anunciadas incluem 1) a criação de pólos de inovação, 2) a maximização de nichos em que países africanos, particularmente a África do Sul, já sejam pioneiros, 3) a promoção de ligações do comércio ao longo das cadeias de valor, e 4) a criação de um ambiente favorável através do financiamento da Investigação e Desenvolvimento, incluindo o apoio a Universidades-chave e, claro, políticas sólidas [BAD, 2011].

Como a crise global já demonstrou, o comércio não pode estar, isoladamente, na linha da frente a delinear o nosso futuro. Os governos africanos deveriam

apoiar a criação de uma bolsa de competências locais e trabalhar com as comunidades de investigação e de comércio para promover o conteúdo local e o crescimento da inovação no continente.

RENOVAÇÃO DA PLANIFICAÇÃO

As duas áreas que acabo de descrever demonstram a importância da planificação, se quisermos enfrentar desafios e abarcar todo o seu potencial. Grande parte das lacunas na área do desenvolvimento de África são as culpadas de uma década perdida em que os Estados recuaram perante a possibilidade de «pensarem nas suas próprias políticas», em resultado das prescrições do Consenso de Washington, em vez de planificarem e orientarem estrategicamente o seu futuro. Agora, para que África recupere e rapidamente, advogo a necessidade de uma nova visão, bem como de uma planificação estratégica moderna, com uma forte dimensão nacional, sub-regional e continental.

O que é que se pode entender por planificação nos dias de hoje? Certamente mais do que práticas regulatórias. Algumas teorias definem planificação como uma ideia de valor, na medida em que envolve julgamentos éticos para fazer escolhas «*with and for others, about what makes good places*» [Campbell, 2002]. Outras teorias referem que o modelo clássico de planificação baseado no racionalismo é altamente contestado e várias das suas premissas estão incorrectas. «Uma situação de planificação conhecida» é impossível, pois não abre espaço para o dinamismo ou para margens de compreensão impostas pela complexidade. Não pode haver um «centro único de planificação» na medida em que a planificação envolve uma série de actores sociais. Por fim, a racionalidade pode impedir-nos de ter em linha de conta a subjectividade nos interesses e estratégias dos actores [Woerkum et al., 2011].

Na verdade, o conceito de planificação, tal como surgiu na era do pós-guerra, era bastante rígido. Agora já é possível uma renovação da planificação, dado o surgimento de novas abordagens. A planificação é actualmente *flexível*, compreendida como um processo contínuo aberto a mudanças dependendo do seu contexto; é *participativo*, elaborado a partir do conteúdo local, envolvendo a participação de vários actores com interesses vários e diferentes; é mais *dinâmico* do

que estático, dado os múltiplos dados possíveis e as avaliações em tempo real ou quase real, facilitados pelas novas tecnologias.

Uma mente brilhante e um amigo próximo, octogenário, Ignacy Sachs, o criador do conceito do eco-desenvolvimento, forneceu-nos observações sumamente influentes sobre a planificação, em 1971. As suas observações continuam a ser tão relevantes hoje como naquela altura, apesar dos revezes nas teorias sobre a planificação. Crítico da abordagem da «mão invisível», Ignacy Sachs alertou-nos para os perigos de uma visão mecanicista dos processos de planificação, da cópia de práticas ou de soluções prontas a aplicar. Segundo o autor, o traço negativo de muitos planificadores foi o seu conservadorismo inerente, obliterando o pensamento social criativo — um plano muito coerente constituiu obstáculo à inovação. No entanto, Sachs apelou para um *adaptive institutional procedure* na planificação onde «*the discussion of the alternative will loom large*», e onde o número restrito de cenários para o futuro será construído e discutido com as pessoas envolvidas. Para ele, o que importava era «*the institutionalization of the planning process conceived as a future-oriented, participatory decision-making mechanism*». A interdisciplinaridade e a consideração de factores políticos têm de estar imbricados. [Sachs, 1998]

Surgiu recentemente um debate que ecoa alguns destes pensamentos. A teoria comunicativa tem-se posicionado como o novo paradigma, em substituição de abordagens sistemáticas. Tem sido argumentado que os peritos em planificação devem priorizar a análise qualitativa e um inventário de casos específicos, em relação a abordagens sistemáticas desligadas de resultados e da prática. Na verdade, a dependência excessiva no modelo económico neo-clássico e a selectividade de dados que servissem para a análise e hipóteses relacionadas matou a planificação. O Gabinete de Avaliação Independente do FMI reconheceu, no ano anterior, que entre as principais razões na falha da função de vigilância/supervisão do Fundo, se encontravam a «*high degree of group think*», «*intellectual capture*», «*inadequate analytical approaches*», falta de imparcialidade no tratamento dos diferentes países, bem como a selecção de dados em nome da coerência [FMI EVI, 2011].

Neste momento persiste a aceitação retórica de que os mercados não se podem auto-regular e de que serão necessárias intervenções públicas seleccionadas para a promoção de um desenvolvimento sustentável social e ambientalmente

inclusivo. Esta inversão dos julgamentos de valor sobre o papel das intervenções públicas promoveu a renovação da planificação — durante a era do Consenso de Washington esta visão estava amplamente confinada ao discurso internacional do desenvolvimento na planificação urbana. Contrariamente ao relatório do Banco Mundial (de 1993) que atribuiu o milagre dos países da Ásia Oriental às políticas de liberalização dos FII, hoje é sobejamente reconhecido que o «milagre» adveio dos resultados de intervenções deliberadas do Estado através da planificação.

A renovação da planificação já está em curso, e é fascinante aprender com o exemplo de várias economias emergentes: com o da mobilidade e planificação urbana — no caso da China, planificação urbana — com a cidade-estado Singapura, na planificação social — ou com o Brasil e a Índia. Irei rever, seguidamente, vários exemplos de técnicas de planificação moderna que ajudaram a responder aos desafios da criação de uma atmosfera ambientalmente inovadora e socialmente amigável em novos espaços urbanos, resolvendo problemas de fome e pobreza promovendo, ao mesmo tempo, o acesso à educação e a facilidades de mobilidade social; empoderando as pessoas através do direito ao emprego e colocando as comunidades no centro da planificação local integrada.

Mobilidade e planificação urbana na China

Na China, país onde a urbanização progride aceleradamente, tem-se refletido bastante sobre a sua respectiva configuração, de forma económica, social e ambientalmente viável. Algumas das soluções para os transportes públicos em Beijing e Guangzhou constituíram resposta imediata à rápida urbanização dos últimos anos. Guangzhou, vencedora do 2011 Sustainable Transport Award, possui corredores de autocarros rápidos (Bus Rapid Transit — BRT), de 22,5 quilómetros, compostos por vias separadas para autocarros, bicicletas, áreas para peões e estacionamento, 26 estações de autocarros rápidos e trinta e uma estradas para autocarros. A acrescentar que a BRT é integrada com outros transportes, como o metro, localizada perto de um elevado número de parques públicos e instituições e de complexos industriais e agrícolas. O transporte de autocarros é subsidiado, o que diminui o custo dos bilhetes. O resultado é o de que transporta

um milhão de passageiros por dia, tendo ainda contribuído para um aumento de 50% no uso de bicicletas e uma redução da emissão de CO₂ em 86 000 mil toneladas anuais [Hughes et al. 2011]. A cidade de Beijing tem cerca de 16,5 quilómetros de linhas, valendo cada uma 5 milhões de dólares por quilómetro, incluindo o custo dos veículos. Tem 19 estações que ligam 8 áreas residenciais e 4 comerciais e transporta 85 000 passageiros por dia.

Já se assiste ao debate sobre uma resposta mais estratégica e de longo prazo ao contínuo movimento de pessoas das zonas rurais para as zonas urbanas na China e sobre a necessidade de criar um espaço urbano social, económica e ambientalmente atractivo. Dois sistemas começam a ganhar forma em processos dinâmicos de planificação: «pequenos» agrupamentos de cidades entre 10 a 25 milhões de pessoas, e zonas urbanas com cerca de 50 a 100 milhões de pessoas. Alguns veem uma oportunidade, no desenvolvimento das pequenas cidades, de grande potencial, entre outros elementos, de um impacto ambiental reduzido, enquanto as cidades já existentes, com uma identidade específica, podem ser utilizadas como ponto de partida.

Há uma série de projectos virados para a integração das cidades existentes e para a criação de zonas urbanas gigantescas ou mega-cidades. Um exemplo seria o da junção de 9 cidades no Sul do país, para formar uma mega-cidade de 42 milhões de habitantes e 16 000 quilómetros quadrados de área urbana. Conhecido como o esquema «Turn The Peral River Delta Into One», a área deste ambicioso projecto irá estender-se de Guangzhou a Shenzhen, cobrindo as cidades fabris que montam a aproximadamente um décimo da economia chinesa. O esquema de integração a seis anos inclui 150 grandes projectos de infraestrutura que atingirão os 2 triliões de yuan, agrupando os sectores dos transportes, energia, água e telecomunicações das nove cidades. Este núcleo poderoso, que incluirá 29 novas linhas de comboio, reduzindo para menos de uma hora a distância entre os diferentes centros das cidades, estará conectado a Hong-Kong através de uma linha de comboios-expresso [Moore et al, 2012]. Uma rede de comboios-expresso de alta velocidade no norte do país, entre Beijing e Tianjin, vai criar outra super área urbana, conhecida como a Bohai Economic Rim, com 260 milhões de pessoas. O coração da região será uma linha de alta velocidade entre as duas maiores cidades que permita deslocações entre uma e outra em menos de meia hora.

Planificação urbana em Singapura

A planificação a longo prazo esteve no centro da estratégia de desenvolvimento de um dos Tigres Asiáticos — a altamente urbanizada, ilha cidade-estado, Singapura. «Plano Conceptual» e «Plano de Ordenamento» representam duas ferramentas fundamentais — longo-prazo e médio-prazo — utilizadas para orientar o uso dos transportes e de 90% do território agora propriedade do estado — em resultado gradual da Lei da Regulamentação do Território de 1967, aprovada num país com limitados recursos terrestres e uma elevada densidade populacional. Estas ferramentas são também compreendidas como um quadro de planificação abrangente, visionário e integrado para o desenvolvimento sustentável. As áreas em que se atingiram resultados espectaculares incluem a planificação interna e os transportes públicos. Em resultado de políticas estatais deliberadas, a crise imobiliária dos anos 60 resolveu-se de forma a que os mais desfavorecidos pudessem beneficiar de apartamentos arrendados, construídos especificamente para este efeito. Ao mesmo tempo, a propriedade de casas, que é actualmente a mais alta do Mundo — uma percentagem de 93% — foi estimulada através de um enquadramento legal que permite a aquisição de empréstimos através de fundos pessoais de pensão em fase inicial [IFHP, 2012], bem como por políticas que apartaram o custo da terra do preço de venda dos apartamentos [Tay Heng Hock, 2010].

As políticas de alojamento e de desenvolvimento de Singapura serviram para evitar a segregação étnica, mais especificamente, através do estabelecimento de um limite à habitação numa determinada área habitacional do número de pessoas de um entre os três grupos étnicos predominantes — chinês, malaio e indiano [IFHP, 2012]. Simultaneamente, a parca disponibilidade de terras em Singapura estimulou políticas eficientes de transportes públicos, incluindo um sistema de Transportes Urbanos Rápidos, uma rede extensa de autocarros, bem como de taxas de utilização para determinados períodos do dia. O resultado é o de que, actualmente, apenas 16% dos singapurianos utiliza os carros! [Hock Yong, 2012]

Planificação social no Brasil

O sucesso do programa Bolsa Família é já amplamente reconhecido. Beneficia 13 milhões de famílias, mais de 50 milhões de pessoas, isto é, uma percentagem significativa da população empobrecida do país. No entanto, aquando do seu início, foi entendido como uma experiência que ia contra a, na altura, perspectiva económica pré-dominante — baseada em noções de eficiência dos mercados. Numa combinação de medidas de transferências monetárias e de combate à fome, o Programa Bolsa Família foi criticado por várias vozes como uma perpetuação da dependência das transferências monetárias. Contudo, o resultado foi surpreendente, na medida da diminuição da pobreza e da desigualdade desde o lançamento do programa em 2003, tendo tido um impacto positivo na educação, no consumo de bens alimentares, na qualidade da nutrição e crescimento das crianças, bem como na redução do trabalho infantil. Estima-se que, em conjunto com outro programa de protecção social — benefícios para os mais velhos e para pessoas com deficiência (BPR), este programa contribuiu em cerca de um terço para a diminuição das desigualdades recentes. [LAL, 2010]

Na sua essência, o programa era bastante simples: as famílias desfavorecidas com crianças beneficiam de uma média de 35 dólares em transferências directas, em troca do compromisso de manterem as crianças na escola e de as levar a exames médicos regulares. Longe de ser um simples sistema de assistência, este programa é agora visto como conducente a uma verdadeira transformação social, sendo que o seu modelo está a ser replicado, em diferentes versões, em quase uma vintena de países. [Banco Mundial, 2012]

Planificação social na Índia

Outro exemplo de planificação social moderna vem-nos da Índia. Trata-se de um esquema pouco convencional de obras públicas, que ao invés de constituir uma medida temporária em tempos de crise, foi institucionalizado como um mecanismo continuado de segurança social, apoiado num quadro baseado em direitos. A Lei Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee (MGN-REGA) de 2005 introduziu um direito legal de 100 dias de trabalho por agregado

familiar rural, para resolver o problema do sub-emprego rural. A falha em atender o pedido de emprego da parte de um agregado familiar no prazo de 15 dias, obriga ao pagamento de um subsídio de desemprego.

O impacto do programa estendeu-se para além do seu primeiro objectivo, dada a sua configuração. Enquanto a lei provê um enquadramento geral, as decisões relacionadas com uma planificação específica são descentralizadas e delegadas nos distritos e aldeias para se aumentar o sentido de propriedade, bem como a relevância dos projectos de obras públicas levados a cabo por e para os habitantes locais [Sharma, 2010]. Na prática, as assembleias das aldeias e as instituições locais formulam os projectos e orçamentam propostas para as obras públicas que estejam em fase de revisão, enquanto os estados negociam a extensão da assistência central. 90% dos custos do emprego são cobertos pelo orçamento central enquanto os estados provêem o subsídio de desemprego. Ao mesmo tempo, existe uma tipologia de trabalho que liga as remunerações aos resultados de uma determinada tarefa, mais do que ao trabalho propriamente dito, alavancado na perspectiva dos empregos verdes [Sharma, 2010]. Os respectivos resultados incluem conservação das águas, períodos de seca e de cheias, irrigação de pequena escala, desenvolvimento da terra e, nesse sentido, contribuem para os objectivos de um desenvolvimento sustentável e inclusivo, sendo visível a concretização de uma planificação descentralizada, integrada e multi-dimensional. Os resultados falam por si: em 2010, os dias de trabalho de um número equivalente a 230 milhões de pessoas melhoraram a utilização eficiente da água com cerca de 50% dos 46 trabalhos virados para conservação das águas e permitiram a convergência de diferentes objectivos de planificação de desenvolvimento sustentável, incluindo a utilização da água, florestamento, agricultura, promovendo ainda a acessibilidade ao emprego para as mulheres e o reforço de processos democráticos [Sharma, 2010].

Estes exemplos de planificação de alguns dos motores de crescimento do Sul dão-nos grandes lições, se África deve progredir rumo a um desenvolvimento socialmente inclusivo e amigo do ambiente. Na verdade, a renovação de um compromisso com o desenvolvimento sustentável demanda a revisão dos nossos indicadores económicos tradicionais e a renovação, quer dos indicadores estatísticos, quer de um novo pensamento económico.

PLANIFICAÇÃO ESTRATÉGICA PARA ÁFRICA

África precisa de fazer a sua parte. O que deve ser feito?

A planificação, nos dias de hoje, não apenas deve ser estratégica, como deve edificar-se em interconexão, conhecimento, técnicas de *crowd-sourcing* e em outros avanços da IT, que criaram condições sem precedentes para uma governação participativa. A planificação deve abarcar novas formas de promoção de capacidades de síntese, incluindo peritos de diferentes áreas e assegurando uma perspectiva multidisciplinar. Em segundo lugar, a planificação deve incluir várias camadas: as novas metodologias de planificação devem ter em conta a necessidade de uma nova reconfiguração do espaço físico e do território, o que inclui o surgimento não apenas de novas mega-cidades mas também de mega-regiões, em resultado dos processos demográficos — planificação a nível do estado desempenhará um papel fundamental nas áreas acima mencionadas. A perspectiva continental na planificação será igualmente essencial se África quiser atingir o seu potencial ao mesmo nível da China ou da Índia, fazendo convergir todos os recursos numa proporcional dimensão continental.

Temos trabalho a fazer!

(Comunicação apresentada à Classe de Letras
na sessão de 30 de julho de 2009)