

# Cidades Africanas

Abrindo as Portas ao Mundo  
Visão Geral





# Cidades Africanas

Abrindo as Portas ao Mundo  
Visão Geral

Somik Vinay Lall

J. Vernon Henderson

Anthony J. Venables

*Com*

Juliana Aguilar, Ana Aguilera, Sarah Antos, Paolo Avner,  
Olivia D'Aoust, Chyi-Yun Huang, Patricia Jones,  
Nancy Lozano Gracia, e Shohei Nakamura.



Todas as consultas sobre direitos e licenças deverão ser dirigidas a: Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; Endereço eletrônico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

© 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 1818 H Street NW, Washington DC 20433 Telephone: 202-473-1000 Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Alguns direitos reservados.

Esta obra foi produzida pelos colaboradores do Banco Mundial junto com contribuições externas. Ressalta-se que o Banco Mundial não é necessariamente o proprietário de cada componente do conteúdo incluído na obra. O Banco Mundial, por conseguinte, não garante que a utilização do conteúdo contido na obra não infrinja os direitos de terceiros. O risco de reclamações que resultem de eventual infringimento é da responsabilidade total do utilizador.

Os resultados, interpretações e conclusões expressas nesta obra não refletem necessariamente as opiniões do Banco Mundial, do seu Conselho de Administradores Executivos ou dos governos que representam. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados contidos nesta obra. As fronteiras, cores, designações e outras informações apresentadas nos mapas desta obra não implicam qualquer julgamento da parte do Banco Mundial em relação à situação jurídica de nenhum território, nem o aval ou aceitação dessas fronteiras.

Nada na presente obra constituirá ou será considerada uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades do Banco Mundial, os quais estão todos especificamente reservados.

**Direitos e permissões**

Esta obra está disponível ao abrigo da licença Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. Ao abrigo da licença Creative Commons Attribution, esta obra pode ser copiada, distribuída, transmitida e adaptada, incluindo para fins comerciais, sob as seguintes condições:

Atribuição: qualquer citação desta obra deve conter a seguinte referência: Banco Mundial 2016. "Africa's Cities – Opening Doors to the World." Banco Mundial, Washington, DC. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Traduções: caso a obra seja traduzida, deve ser adicionada a seguinte exoneração de responsabilidade à atribuição: "Esta tradução não foi efetuada pelo Banco Mundial e não deve ser considerada uma tradução oficial do Banco Mundial. O Banco Mundial não é responsável pelo conteúdo ou eventuais erros contidos nesta tradução".

Todas as consultas sobre direitos e licenças deverão ser dirigidas a: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; Endereço eletrônico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

Concebido por Zephyr [www.wearezephyr.com](http://www.wearezephyr.com)



# Índice

## Visão Geral Cidades Africanas: Abrindo as Portas ao Mundo

A armadilha do baixo desenvolvimento – as economias urbanas na África estão reduzidas a bens e serviços não-comercializáveis ..... 6

Superpovoadas, desconectadas e por isso dispendiosas – as cidades africanas estão reduzidas à produção não-comercializável pela sua configuração urbana ..... 10

Fechada para negócios, fora de serviço: a urgência de um novo caminho de desenvolvimento urbano para a África ..... 21

Libertar as cidades da armadilha do baixo desenvolvimento ..... 23

Abrindo as portas ..... 27

Anexo: cidades africanas usadas na análise ..... 28

Referências ..... 30

# Visão Geral

## Cidades Africanas: Abrindo as Portas ao Mundo



A armadilha do baixo desenvolvimento —  
as economias urbanas na África estão reduzidas a  
bens e serviços não-comercializáveis

Superpovoadas, desconectadas  
e por isso dispendiosas —  
as cidades africanas estão reduzidas à produção  
não-comercializável pela sua configuração urbana

Fechada para negócios, fora de serviço: a urgência  
de um novo caminho de desenvolvimento urbano  
para a África

Libertar as cidades da armadilha do baixo  
desenvolvimento

Abrindo as portas

# As cidades africanas estão superpovoadas, desconectadas e são dispendiosas.

As cidades africanas típicas compartilham três características que limitam o desenvolvimento urbano e criam desafios diários aos seus residentes:

**Superpovoadas**, sem densidade econômica: os investimentos em infraestruturas e estruturas comerciais e industriais como em habitação econômica formal e acessível não acompanharam o ritmo da concentração da população; o acúmulo de pessoas e seus custos daí derivados suplantam os benefícios da concentração urbana.

**Desconectadas**: as cidades se desenvolveram em forma de bairros pequenos e fragmentados, com a falta de transportes confiáveis restringindo oportunidades de emprego dos trabalhadores, enquanto impediam as empresas de se beneficiarem das vantagens das economias de escala e de aglomeração.

**Dispendiosas** para as famílias e para as empresas: custos de transação e salários nominais elevados afastam investidores e parceiros comerciais, especialmente nos setores comercializáveis regionalmente e internacionalmente; os custos elevados da alimentação, da habitação e dos transportes dos trabalhadores aumentam os encargos trabalhistas das empresas, reduzindo assim as expectativas de retorno sobre investimento.

55%

Famílias africanas enfrentam custos mais elevados em relação ao seu PIB per capita do que famílias em outras regiões – a habitação é responsável por grande parte dessa diferença, representando um total de 55% a mais nesta comparação.



Em oito cidades africanas representativas, as estradas ocupam uma percentagem dos terrenos urbanos muito inferior à de outras cidades no resto do mundo.



20%

As cidades africanas são 20% mais fragmentadas do que as cidades asiáticas ou latino-americanas.

Nas cidades de Harare, no Zimbabué, e do Maputo, em Moçambique, mais de 30% dos terrenos num raio de 5 km da zona empresarial central permanecem sem construções.



472 milhões

As áreas urbanas na África contêm 472 milhões de habitantes. Esse número duplicará nos próximos 25 anos, à medida que mais migrantes são empurrados do campo para as cidades (UN 2014). As maiores cidades apresentam uma taxa de crescimento de 4% ao ano.

# Introdução às cidades africanas: abrindo as portas ao mundo

As cidades na África Subariana enfrentam um rápido crescimento populacional. Porém, o crescimento econômico dessas cidades não tem mantido o mesmo ritmo. Por quê? Uma das causas pode ser o baixo investimento em capital, em parte devido à pobreza relativa na África: outras regiões alcançaram níveis semelhantes de urbanização com um PIB per capita superior. Este estudo, no entanto, identifica uma causa mais profunda: *as cidades africanas estão fechadas para o mundo*. Em comparação com outras cidades em desenvolvimento, as cidades africanas produzem poucos bens e passíveis de serem comercializados em mercados regionais e internacionais (Figura 1).

Para que as cidades africanas tenham um crescimento econômico equivalente ao crescimento populacional, elas terão de *abrir as portas ao mundo*. É necessário que se especializem na produção de manufaturados, juntamente com outros bens e serviços comercializáveis regionalmente e internacionalmente. E de forma a atrair o investimento internacional para a produção de bens comercializáveis, as cidades devem desenvolver economias de escala, associadas ao desenvolvimento econômico urbano bem-sucedido em outras regiões.

Essas economias de escala podem surgir na África – e surgirão – se os responsáveis pelas cidades e pelo país desenvolverem esforços conjuntos para criar efeitos de aglomeração nas áreas urbanas. Atualmente, potenciais investidores e empresários olham para África e veem cidades *superpovoadas, desconectadas e dispendiosas*. Essas cidades inspiram baixas expectativas em relação à escala da produção urbana e do retorno do capital investido. Como estas cidades podem tornar-se densas em termos econômicos e não apenas superpovoadas

em termos de população? De que forma podem criar elos eficazes? Finalmente, como podem atrair empresas e trabalhadores qualificados para um ambiente urbano com um custo mais acessível e melhores condições de vida?

Do ponto de vista de políticas, a solução deve passar pela resolução dos problemas estruturais que afetam as cidades africanas. Entre esses problemas estão, principalmente, as restrições institucionais e regulatórias que levam a uma distribuição inadequada dos terrenos e da mão de obra, fragmentam o desenvolvimento físico e limitam a produtividade. Enquanto as cidades africanas não tiverem legislação e mercados fundiários operacionais, e investimentos previstos e coordenados na infraestrutura, elas continuarão cidades locais: fechadas aos mercados regionais e internacionais, reduzidas à produção de bens e serviços que só são comercializáveis localmente, e com um crescimento econômico restrito.

## A armadilha do baixo desenvolvimento — as economias urbanas na África estão limitadas a bens e serviços não-comercializáveis

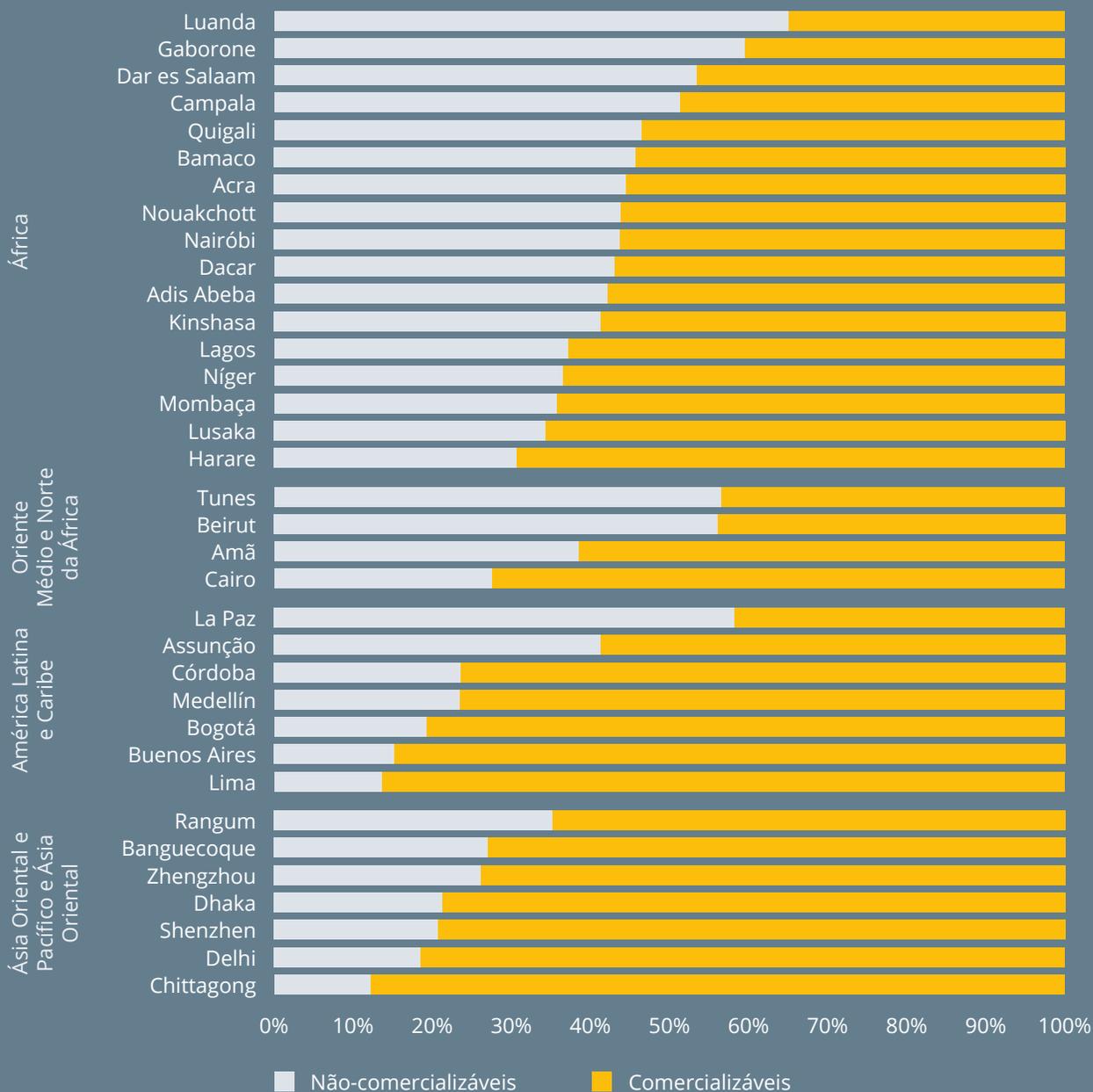
De que forma a produção de bens e serviços de consumo local e não-comercializáveis aprisionam as cidades num ciclo de baixo crescimento econômico? Simplificando, a produção destinada aos mercados locais limita os retornos de escala. A base de consumo de uma única cidade, mesmo uma de grandes dimensões, é muito menor do que um mercado regional ou internacional. A especialização em não-comercializáveis para consumo local resulta em um retorno reduzido (tanto por motivos tecnológicos como pelos preços que são praticados localmente e decrescem conforme a oferta aumenta). Por outro lado, os mercados de exportação são fundamentais para um setor industrial dinâmico.

Desde a década de 1980, grande parte do crescimento nos países em desenvolvimento dependia do aumento das exportações resultante da produção industrial e de uma tecnologia mais avançada. Ao contrário dos produtos não-comercializáveis, os bens e serviços comercializáveis tem uma demanda internacional elástica. Estes podem também beneficiar as economias de aglomeração, que aumentam o retorno ao trabalho (Caixa 1). As cidades com crescimento acelerado necessitam de um aumento da empregabilidade, e o retorno na expansão do trabalho é mais elevado nos setores de bens e serviços comercializáveis.



FIGURA 1

## Percentagem de empresas nos setores comercializáveis e não-comercializáveis internacionalmente varia largamente entre as cidades dos países em desenvolvimento



Fonte: Cálculo dos autores baseado nos questionários do Banco Mundial (WBE - World Bank Enterprise).

Nota: Últimos dados disponíveis após 2010. Os questionários do WBE (World Bank Enterprise) foram realizados após 2010 (com mais de 15 mil empresas nas principais cidades ou em cidades com um mínimo de um milhão de habitantes e uma amostra mínima abrangendo 50 empresas). Foram entrevistadas empresas com apenas cinco ou mais empregados. Os estudos de especialização setorial basearam-se na norma internacional das Nações Unidas para a classificação industrial de todas as atividades econômicas (revisão 3.1). O comércio de manufaturados, o comércio atacadista, e empresas de serviços (como, por exemplo, agências de viagens, transportes ou intermediação financeira) constituem todas elas atividades comercializáveis. Por outro lado, construção, serviços locais, comércio varejista, serviços de saúde e sociais e outras atividades locais são classificadas como não-comercializáveis.

Devido à importância da indústria na entrada em mercados regionais e mundiais, pode-se observar a participação do setor industrial no PIB para ver se uma economia urbana está abrindo suas portas ou fechando-as ao mundo. Por exemplo, comparamos as estruturas das economias africanas e não-africanas durante os períodos em que a parcela urbanizada da população atinge os 60%. Com base num corte transversal das economias africanas e não-africanas, a comparação mostra que as cidades africanas estão, de fato, presas à produção de bens não-comercializáveis destinados aos mercados locais. Conforme as economias africanas atingem os 60% de urbanização, sua parcela de indústria no PIB permanece inalterada (ou mostra alguma queda) em cerca de 10%. Em contrapartida, a percentagem da indústria nas economias não-africanas aumenta de 10%

para quase 20% (caindo apenas quando a urbanização ultrapassa os 60%).

Por que razão as economias urbanas africanas se mantiveram restritas às transações locais? Duas razões destacam-se: uma, paradoxalmente, é o desenvolvimento de recursos naturais. Esse desenvolvimento pode criar uma elevada procura de bens e serviços não-comercializáveis. Como o crescimento do setor de recursos naturais aumenta os preços das matérias-primas, esse setor restringe os demais – especialmente, o industrial (Figura 2). Os países com uma forte dependência da exportação de recursos naturais tendem a gerar economias urbanas dominadas por serviços não-comercializáveis (“cidades de consumo”). Essa síndrome é conhecida como a “doença holandesa”.



#### CAIXA 1

### A promessa das cidades: economias de aglomeração e retorno à escala

O que é uma economia de aglomeração urbana e como é que esta deriva da densidade econômica? Um caso simples é a redução dos custos de transporte das mercadorias: quando os fornecedores estão próximos dos clientes, os custos de remessa diminuem. No final do século XIX, quatro quintos dos empregos em Chicago encontravam-se compactados em um raio de quatro milhas das ruas Madison e State, perto de habitações e infraestruturas (Grover e Lall, 2015). E no início do século XX, Nova Iorque e Londres constituíam centros industriais porque as fábricas ali construídas eram para acessar clientes e serviços de transporte. Muitas vantagens da aglomeração aumentam com a escala: cada duplicação do tamanho da cidade aumenta a produtividade em 5% e a elasticidade da renda referente à população urbana está entre 3% e 8% (Rosenthal e Strange, 2004).

Os lucros da produtividade estão intimamente ligados à urbanização através da relação com a transformação estrutural e a industrialização. À medida que os países se urbanizam, a mão de obra desloca-se das áreas rurais para as áreas urbanas, na procura de empregos mais bem pagos e mais produtivos. De forma semelhante, os empresários instalam suas empresas em cidades onde as economias de aglomeração irão aumentar a respectiva produtividade. A proximidade espacial tem muitas vantagens.

Determinados bens públicos, como infraestrutura e serviços básicos, tornam-se mais acessíveis quando as populações são maiores em tamanho e densidade. As empresas situadas próximas umas das outras podem compartilhar fornecedores, baixando os custos de produção. Mercados de trabalho densos diminuem os custos de recrutamento, proporcionando às empresas uma maior seleção de mão de obra. A proximidade espacial também torna mais fácil a troca de informações entre os trabalhadores e a aprendizagem mútua. Os exemplos internacionais mostram que a propagação do conhecimento desempenha um papel crucial no crescimento da produção nas cidades de sucesso.

Os exemplos da Ásia Oriental (China, República da Coreia, Vietnã) apontam claramente para uma estreita associação entre os episódios de urbanização acelerada e o desenvolvimento econômico. Infelizmente, essas relações são fracas na África Subsaariana. As cidades africanas não geram economias de aglomeração nem se beneficiam da produtividade urbana; pelo contrário, enfrentam custos elevados de produtos alimentares, de habitação e de transportes. Esses custos elevados – decorrentes de falhas de coordenação, políticas mal planejadas, poucos direitos de propriedade e outros fatores que reduzem a densidade econômica – restringem as empresas à produção de bens e serviços não-comercializáveis.



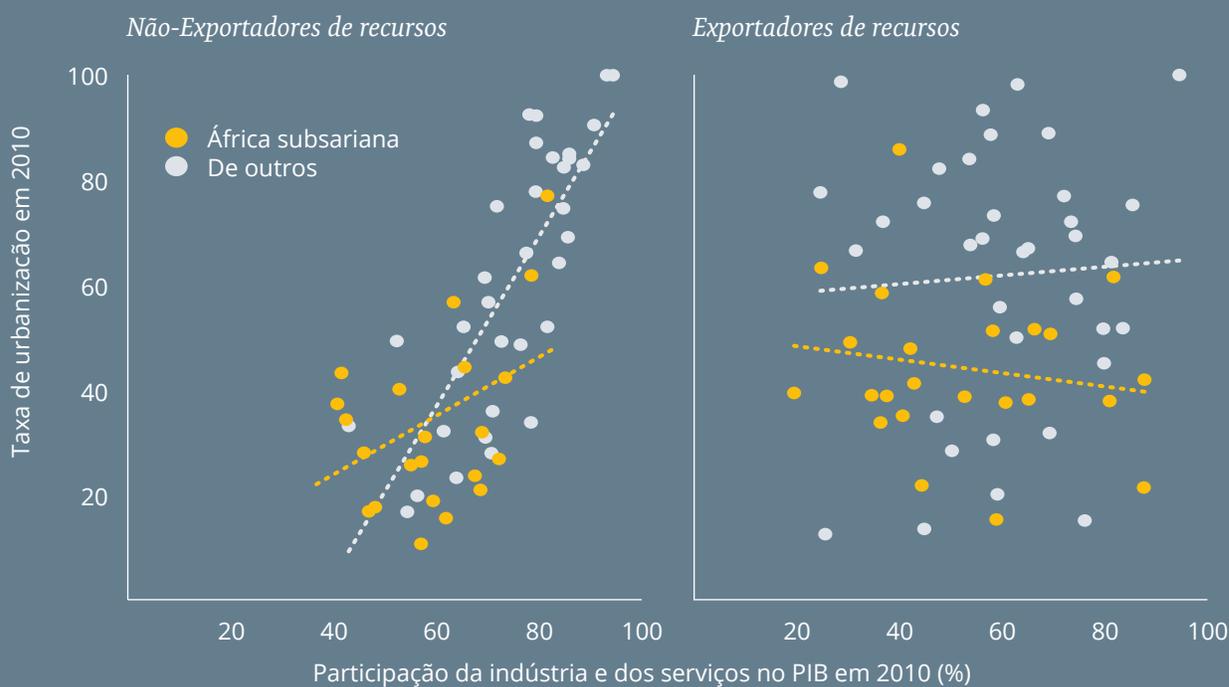
Outra razão para as economias urbanas na África terem um caráter local está relacionada com a configuração urbana: a forma em que as cidades são construídas e organizadas espacialmente. As conclusões deste relatório baseiam-se na análise econômica e espacial de 64 cidades, abrangendo cidades grandes, médias e pequenas por toda a África, e mostra que as cidades estão crescendo sob uma teia de restrições – mercados fundiários ineficientes, regimes de direitos de propriedade que se sobrepõem, regulamentação de urbanização e ordenamento do território ineficientes e inadequados – que impedem a tendência para uma maior integração de projetos. Além disso, os bairros dispersos resultantes não têm conexões planejadas de transporte e infraestrutura. Sem uma densidade física elevada nem uma rede de infraestrutura adequada, uma área urbana fica aquém de realizar o seu potencial: não consegue proporcionar às empresas a redução

de custos e as vantagens de recrutamento que abrem as portas de uma cidade ao comércio regional e internacional.

Mesmo que os sintomas da “doença holandesa” sejam atenuados pela queda dos preços das mercadorias, a cidade típica africana permanecerá condicionada aos entraves relacionados à sua própria configuração. Essas barreiras físicas impedem o investimento regional e internacional. E porque é provável que esses fatores persistam como as principais restrições ao crescimento econômico, enfrentá-los é atualmente um dos desafios mais urgentes na África. Este relatório combina os resultados mais recentes com uma nova pesquisa e análise para explicar como a configuração das cidades africanas as aprisiona numa produção local não-comercializável e mostrar aos líderes políticos que podem quebrar essa armadilha.

FIGURA 2

## Nos países exportadores de recursos, a urbanização está ligada apenas ligeiramente ao desenvolvimento da indústria e dos serviços



Fonte: Gollin, Jedwab e Vollrath, 2016.

Certamente, a configuração urbana não é o único entrave à competitividade internacional da África. Outros fatores importantes incluem a regulamentação de negócios; a falta de acesso a financiamento (para investimentos residenciais e comerciais); a peculiaridade da transição demográfica da África; a ausência de lucros de produtividade agrícola e, de forma mais generalizada, o contexto macroeconômico.

Esses fatores agravam o risco de que as cidades da África continuem inacessíveis para o investimento – e o seu desenvolvimento continue por trajetórias que impeçam sua entrada em setores de bens comercializáveis de maior produtividade. No entanto, a ameaça de dependência histórica está intimamente ligada, e comprovadamente relacionada com a evolução da configuração física das cidades.

## Superpovoadas, desconectadas e por isso dispendiosas — as cidades africanas estão reduzidas à produção não-comercializável pela sua configuração urbana

Muitas cidades da África Subsariana partilham três características que restringem o crescimento e o desenvolvimento econômico. Duas delas são diretamente visíveis nas estruturas físicas e na configuração espacial das cidades: estão apinhadas de pessoas e de habitações, e desconectadas pela falta de uma rede de transportes e de outras infraestruturas. Finalmente, e em parte porque estão desconectadas, as cidades são dispendiosas. Na realidade, elas estão entre as mais caras do mundo, tanto para as empresas como para as famílias – principalmente por causa da sua configuração espacial ineficiente.



### *Cidades superpovoadas*

As cidades africanas estão superpovoadas na medida em que estão cheias de pessoas que vivem em moradias urbanas informais e não planejadas, para estarem perto do trabalho. Por quê? A razão imediata é que a urbanização das pessoas não é acompanhada por uma urbanização do capital (Caixa 2). Faltam habitações, infraestruturas e outros investimentos de capital. Em toda a região, o investimento em habitação está nove anos atrás da taxa de urbanização (Dasgupta, Lall e Lozano-Gracia, 2014).

Uma das causas desse superpovoamento é que as cidades africanas não são economicamente densas ou suficientemente eficientes para promover economias de escala e atrair investimentos de capital. Em princípio, as cidades devem beneficiar as empresas e as pessoas por meio de uma maior densidade econômica. As empresas agrupadas nas cidades devem ter acesso a um mercado mais vasto de insumos e compradores,

# 3

Através de Dar es Salaam, 28% dos moradores vivem pelo menos três para um quarto

Este número sobe para 50% em Abidjan





CAIXA 2

## Baixo investimento de capital nas cidades africanas subsarianas durante um período de crescimento urbano acelerado

As cidades africanas estão superpovoadas porque não possuem um plano urbano formal que esteja ligado aos empregos e serviços. Sem um desenvolvimento formal suficiente, assentamentos informais que são relativamente centrais e, portanto, perto dos postos de trabalho – como é o caso de Kibera em Nairobi e Tandale em Dar es Salaam – veem a sua população aumentar constantemente.

Em Dar es Salaam, 28% dos residentes vivem, pelo menos, três em cada quarto; em Abidjan, são 50% (Banco Mundial, 2015a e Banco Mundial, 2016). E em Lagos, na Nigéria, dois em cada três habitantes moram em favelas (Banco Mundial, 2015a).

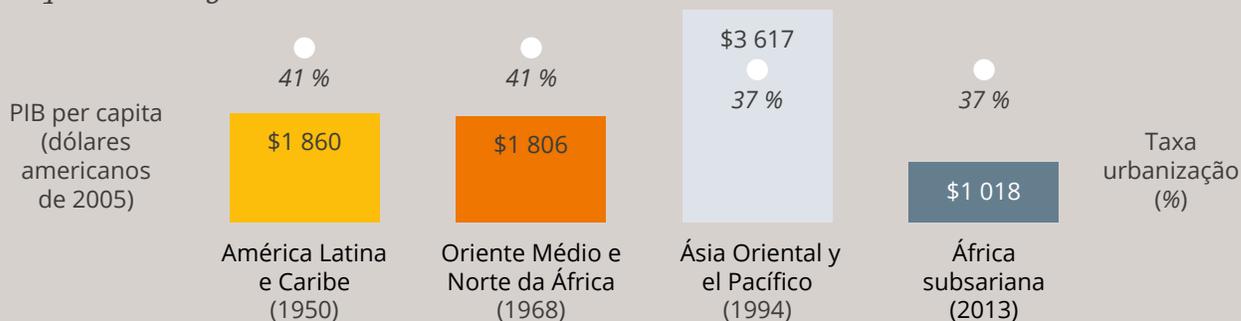
Um dos fatores que contribuem para que as cidades africanas estejam superpovoadas é a falta de investimento de capital, que se manteve relativamente baixo na região durante as quatro últimas décadas, em cerca de 20% do PIB. Em contrapartida, os países urbanizados da Ásia Oriental – China, Japão, República da Coreia – intensificaram o investimento de capital durante seus respectivos períodos de urbanização acelerada. Entre 1980 e 2011, o investimento de capital da China (em infraestrutura, habitação e edifícios comerciais) subiu de 35% do PIB para 48%, enquanto que a parcela urbana da população subiu de 18% para 52%, entre 1978 e 2012. Na Ásia Oriental como um todo, o investimento de capital manteve-se acima dos 40% do PIB, no final desse período.

O investimento em habitação na África também ficou aquém do realizado em outras economias de baixa renda e renda média. Entre 2001 e 2011, países africanos de baixa renda investiram 4,9% do PIB em habitação, em comparação com 5,5% em outros países, e os países africanos de renda média investiram em habitação 6,5% do PIB, em comparação com 9% em outros lugares (Dasgupta, Lall e Lozano-Gracia, 2014).

Estes números salientam o fato de que a África está se urbanizando mesmo sendo pobre, e, na realidade, ainda se encontra visivelmente mais pobre do que outras regiões em desenvolvimento com níveis semelhantes de urbanização. Em 1968, quando países no Oriente Médio e na região do Norte de África atingiram 40% de urbanização, seu PIB per capita era de 1800 dólares (dólares a preços constantes de 2005). E em 1994, quando países na Ásia Oriental e na região do Pacífico ultrapassaram o mesmo percentual de urbanização, seu PIB per capita era de 3600 dólares. Por outro lado, a África, com uma urbanização a cerca de 40%, tem hoje um PIB per capita de apenas 1000 dólares (Figura de caixa 2.1).

FIGURA DE CAIXA 2.1

*A África Subsariana está se urbanizando, mas com níveis mais baixos de PIB per capita do que outras regiões*



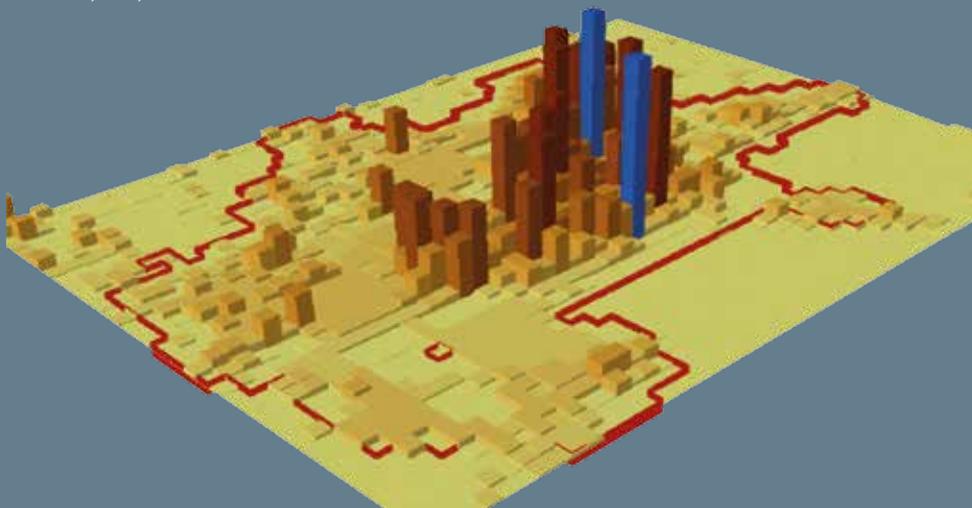
Fonte: Estimativas dos autores com base nas referências das Nações Unidas de 2014 e dos WDI 2014 para a parcela da população urbana, e dos WDI 2014 e do Maddison Project para estimar o PIB per capita.

Nota: Os anos indicados entre parênteses são aqueles com dados disponíveis nos quais a região estava mais próxima da proporção atual de urbanização da África Subsariana, cerca de 40%. Em 1950, a urbanização da América Latina e Caribe (LAC) era de 41%; em 1968, a urbanização no Oriente Médio e no Norte de África (MENA) era de 41%; em 1994, a urbanização na Ásia Oriental e na região do Pacífico (EAP) era de 37%; em 2013, a urbanização na África Subsariana (SSA) era de 37%.

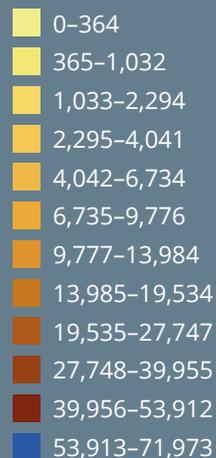
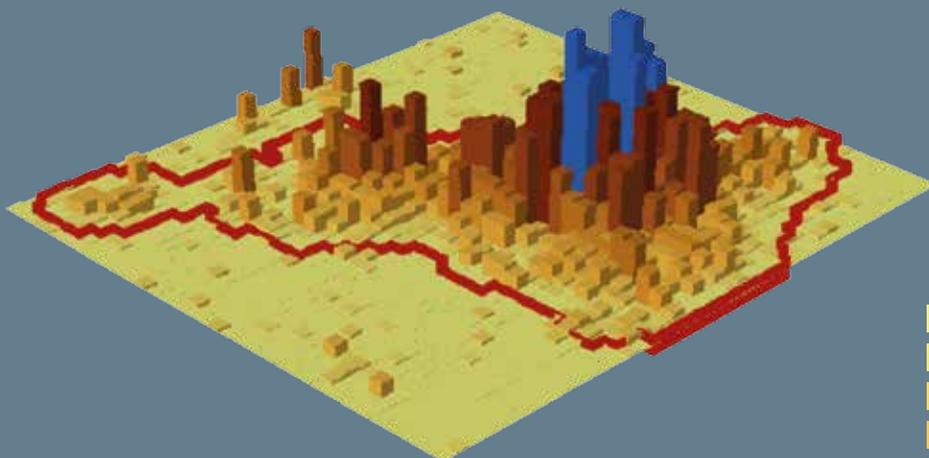
FIGURA 3

Conexões entre pessoas como função da população próxima do centro da cidade: Nairobi, no Quênia, é mais fragmentada e com menos ligações do que Pune, na Índia

Nairobi: 4,625,000



Pune: 5,574,000



Fonte: Henderson e Nigmatulina, 2016.

Nota: As barras azuis mostram as densidades mais elevadas da cidade. Em Pune, estes picos são concentrados, enquanto em Nairobi são separados por densidades menores



com custos de produção reduzidos graças às economias de escala. Os trabalhadores devem consumir produtos e serviços mais diversificados, pagar menos por aquilo que consomem e desfrutar de deslocamentos diários mais fáceis devido à proximidade aos seus empregos.

As cidades africanas parecem superpovoadas precisamente porque não são densas em termos de atividade econômica, infraestruturas ou habitação e estruturas comerciais. Sem uma moradia adequada perto do trabalho e sem um sistema de transporte para conectar as pessoas que vivem mais longe, os habitantes africanos abdicam de serviços e instalações para viver em alojamentos superlotados próximos de seu trabalho. Frequentemente informais, esses bairros no centro da cidade certamente carecem de infraestrutura adequada e acesso a serviços básicos. É verdade que na África, como em outras regiões em desenvolvimento, a densidade populacional está geralmente e intimamente ligada a indicadores de habitação. Por exemplo, o acesso dos domicílios africanos a serviços é mais elevado nas áreas urbanas do que nas áreas rurais (Gollin, Kirchberger e Lagakos, 2016). Mas esta vantagem relativa não implica que as cidades sejam suficientemente habitáveis. Na África, 60% da população urbana está localizada em favelas – uma parcela muito superior aos 34% registrados em outras áreas (Nações Unidas, 2015).

Em relação à predominância da moradia informal junto aos centros das cidades africanas, chama a atenção a relativa falta de área construída nessas localidades. Por exemplo, nas cidades de Harare, no Zimbabué, e do Maputo, em Moçambique, mais de 30% dos terrenos em um raio de cinco quilômetros da zona de negócios central permanecem sem construções. Nas cidades africanas, esses terrenos próximos ao centro não estão sem construções intencionalmente, como pode acontecer no centro de cidades muito desenvolvidas como Paris (que reserva 14% dos terrenos no centro para espaços verdes, melhorando as condições habitacionais dos bairros com grande densidade populacional). Pelo contrário, em consequência de planos urbanísticos desatualizados e com uma implementação deficiente, juntamente com mercados fundiários disfuncionais, criam-se padrões de uso de terrenos inadequados e não planejados. O centro da cidade carece de infraestrutura, apesar de estar repleto de habitantes.

A análise de imagens de satélite e dos sistemas de informação geográfica (GIS – Geographic Information Systems) confirma que nas cidades africanas o investimento de capital não apenas se revela baixo perto dos centros urbanos, como também diminui rapidamente fora deles. Surge então um contraste nítido entre os padrões de densidade populacional dos

centros das cidades, em que na África se assemelham muito a outras regiões, e de densidade econômica (conforme se observa nos padrões urbanos que apontam para investimentos de capital). Os níveis de investimento de capital urbano na África, geralmente baixos, também podem ser observados no valor estimado do patrimônio imobiliário. Por exemplo, o valor econômico total do patrimônio imobiliário de Dar es Salaam é estimado em cerca de 12 bilhões de dólares americanos (Ishizawa e Gunasekera, 2016) ou seja, menos de três vezes a percentagem do PIB da cidade. Ainda mais baixos são os valores estimados para Nairobi, no Quênia (9 bilhões de dólares) e Quigali, em Ruanda (2 bilhões de dólares). Comparadas com as cidades da América Central, as cidades africanas apresentam valores de reposição mais baixos de áreas construídas, áreas dos terrenos e população. Assim, das quatro cidades africanas estudadas, Nairobi apresenta o maior valor de reposição por quilômetro quadrado, contudo esse valor representa apenas 60% do valor de substituição de Tegucigalpa, que detém o valor mais baixo entre seis cidades da América Central.

Embora o déficit de investimento de capital que torna as cidades africanas superpovoadas seja visível em todos os tipos de imóveis, o déficit mais grave ocorre no setor habitacional. Em Nairobi, por exemplo, as estruturas comerciais e industriais detêm 55% do valor total do patrimônio imobiliário, apesar de esses imóveis ocuparem apenas 4% da área da cidade. A falta de desenvolvimento no setor habitacional é um problema urgente.

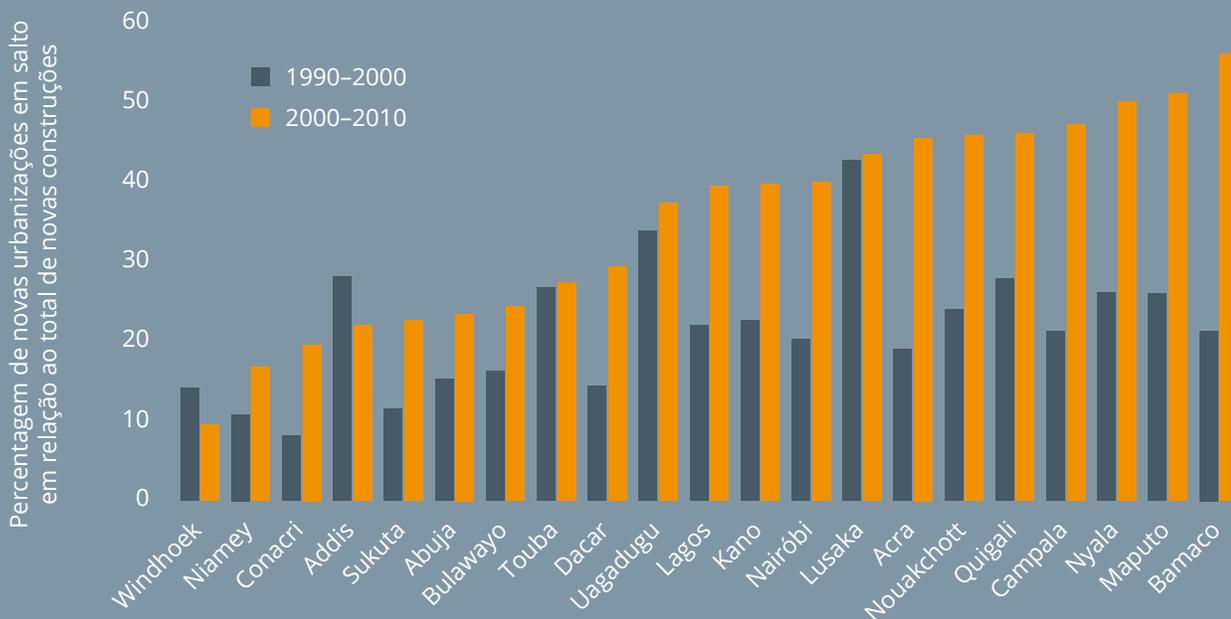


### *Cidades desconectadas*

Embora a falta de capital por si só nem sempre representa um obstáculo ao crescimento econômico, as cidades africanas são desconectadas também por estarem espacialmente dispersas e terem estruturas espalhadas em bairros pequenos. Sem um sistema de transporte ou estradas adequadas, os deslocamentos diários para o trabalho são lentos e dispendiosos, dificultando o acesso dos trabalhadores a empregos localizados em toda a área urbana. As pessoas e as empresas estão distantes entre si e distantes das oportunidades econômicas. E como a configuração urbana foi determinada por estruturas mais antigas que deram forma à cidade há décadas, se não há séculos, as cidades que assumiram uma configuração desconectada podem facilmente ficar presas a essa forma.

FIGURA 4

## “Urbanização em salto” prejudica as economias de escala e de aglomeração



Fonte: Elaboração dos autores, baseada em dados de Baruah (2015).

Nota: As urbanizações em salto são definidas como áreas contínuas construídas não adjacentes ou intersectadas com a urbanização já existente.

A falta de conexões entre os bairros significa que as cidades africanas, em comparação com as cidades desenvolvidas e em desenvolvimento de outras regiões, apresentam tanto uma exposição menor como uma fragmentação maior nas ligações entre as pessoas que vivem perto do centro da cidade.

- Uma exposição menor significa que as pessoas estão desconectadas umas das outras. A uma certa distância (normalmente 10 quilômetros), não conseguem interagir com tantas pessoas como em uma cidade com maior exposição.
- Uma fragmentação maior significa que dentro de uma área específica, a densidade populacional tem uma grande variação: os picos de densidade estão espalhados, e não agrupados de forma que possam promover economias de escala. A fragmentação aumenta os dispêndios com infraestrutura, ao mesmo tempo que aumenta o tempo de deslocamento entre as moradias, os locais de trabalho e as empresas.

Segundo um estudo recente com 265 cidades em 70 países que controla pela população e pelo PIB per capita, a exposição média junto ao centro nas cidades africanas é 37% inferior à exposição nas cidades da Ásia e da América Latina, e a fragmentação é 23% superior nas cidades africanas (Henderson e Nigmatulina, 2016). O contraste entre Nairobi, no Quênia, e Pune, na Índia, ilustra estas diferenças (Figura 3).

Um padrão que explica a menor exposição e a maior fragmentação das cidades africanas é a relativa ausência de novas construções perto do centro da cidade. Novas construções não são agrupadas de modo a concentrar mais capital e a aumentar a densidade econômica. Em vez disso, tendem a alargar os limites da cidade. Na linguagem de desenvolvimento urbano, este tipo de construção representa uma urbanização em expansão ou “em salto”, sendo o seu oposto uma urbanização de preenchimento, que torna as cidades mais densas.



- A urbanização em expansão alarga a área de ocupação da cidade nos extremos da área urbana consolidada.
- A urbanização em salto também alarga a área ocupada, mas faz isso através do estabelecimento de áreas de satélite – lotes de terrenos recém-construídos que não estão adjacentes ou sobrepostos a construções já existentes.
- A urbanização de preenchimento é a construção em terrenos não construídos rodeados pelo desenvolvimento já existente.

Entre os três tipos de urbanização, a de preenchimento é a mais adequada para a exposição econômica e para conectar as pessoas: fragmenta a cidade e estabelece conexões entre trabalhadores, empregos e empresas. A urbanização em expansão ou em salto têm efeito oposto: elas são menos propensas a promoverem conexões econômicas. A análise das imagens GIS de 21 cidades africanas entre os anos de 2000 e 2010, mostra que, durante este período, entre 46% e 77% de novas construções ocorreram pela forma de urbanização em expansão. A parcela de urbanização de preenchimento foi consideravelmente muito menor.

Uma preocupação ainda maior do que a preferência pela urbanização em expansão em vez da urbanização do preenchimento é o aumento da urbanização em salto, que agora ocorre ao redor de várias cidades. Em Bamaco e Maputo, esses saltos representaram mais de 50% da mudança do tecido urbano entre 2000 e 2010. Em muitas outras cidades, esta porcentagem aproxima ou ultrapassa os 40% (Figura 4). Como a urbanização em salto ocorre muitas vezes em pequenas dimensões, o seu isolamento do desenvolvimento existente prejudica os esforços dos governos locais de fornecer os serviços em rede que exigem economias de escala e que sustentam a produtividade urbana.

A prevalência da urbanização em expansão e particularmente da urbanização em salto é apenas um dos padrões que dificultam os deslocamentos diários para o trabalho nas cidades africanas; o outro é a infraestrutura deficiente de transportes. O congestionamento do trânsito pode afetar a economia com longos períodos de deslocamento. Em Nairobi, o tempo médio de deslocamento para o trabalho é um dos maiores entre as 15 cidades internacionais estudadas (IBM 2011). Parte do motivo deve-se à grande parcela do deslocamento que é feito a pé – em Nairobi representa cerca de 41% (UNEP e FIA Foundation 2013). Mas mesmo que mais habitantes da cidade pudessem pagar pelo transporte de carro ou de micro-ônibus, os trajetos permaneceriam impraticáveis por falta de estradas. Em oito cidades africanas representativas, as estradas ocupam uma parcela dos terrenos urbanos muito inferior à de outras cidades no resto do mundo.

A ausência de infraestrutura rodoviária urbana é agravada por sua extrema concentração junto ao centro das cidades africanas, deixando as áreas externas desconectadas. O estudo das imagens GIS revela que, em cidades muito desenvolvidas fora da África, os terrenos ocupados por estradas diminuem gradualmente apenas à medida que se afastam do centro para a periferia: um exemplo é Paris (Figura 5). Por outro lado, as estradas urbanas na África estão desproporcionalmente concentradas junto ao centro. Em Adis Abeba, Dar es Salaam, Quigali e Nairobi, a quantidade de estradas pavimentadas diminui tão drasticamente fora da área central da cidade que quase desaparecem (sendo Dacar uma exceção notável a este padrão africano). Nas cidades africanas, as famílias têm dificuldades em se estabelecerem fora das zonas empresariais centrais, uma vez que a falta de estradas pavimentadas torna impraticáveis os deslocamentos diários entre a periferia e o centro (Folkner, Lall e Lee, 2016).

No seu conjunto, a área média urbana de construções na África não é surpreendentemente menor do que a das suas contrapartes em outras regiões (exceto na Ásia, onde as cidades têm construções mais densas; Angel et al., 2011). O que falta para as cidades africanas é a concentração economicamente densa de capital e de investimento nas infraestruturas que permitem às famílias viverem de uma forma decente e econômica próxima dos seus empregos. Por causa desta falta de densidade econômica, os centros urbanos da África continuam dominados pelo setor varejista que não se beneficia das economias de especialização: por exemplo, em Quigali e Campala, muitos trabalhadores urbanos servem comida e bebidas. A fragmentação espacial nas cidades africanas impede as empresas de colherem os benefícios das economias de escala e de aglomeração. Ela impede economias de escala ao limitar o acesso dos trabalhadores aos empregos, restringindo o tamanho das empresas: as empresas urbanas na África empregam em média 20% menos do que empresas comparáveis em outras regiões (Iacovone, Ramachandran e Schmidt, 2014). Além disso, a fragmentação espacial dificulta as economias de aglomeração ao dificultar o bom funcionamento da oferta e da procura do mercado de trabalho e a transferência de habilidades e conhecimentos, o que constitui uma preocupação especial dado a baixa qualificação do capital humano nas cidades africanas. As economias de aglomeração urbana desenvolvem-se pela disseminação do conhecimento, o que pressupõe uma combinação de habilidades cognitivas especializadas no mercado de trabalho. Os trabalhadores urbanos africanos são relativamente fracos nessas qualificações, de acordo com os resultados da primeira iniciativa para medir as competências nos países de baixo e médio rendimento (STEP Skills Measurement Program

FIGURA 5

As estradas pavimentadas na África ocupam uma percentagem menor dos terrenos urbanos do que em outras partes do mundo e, de forma geral, diminuem drasticamente fora do centro das cidades

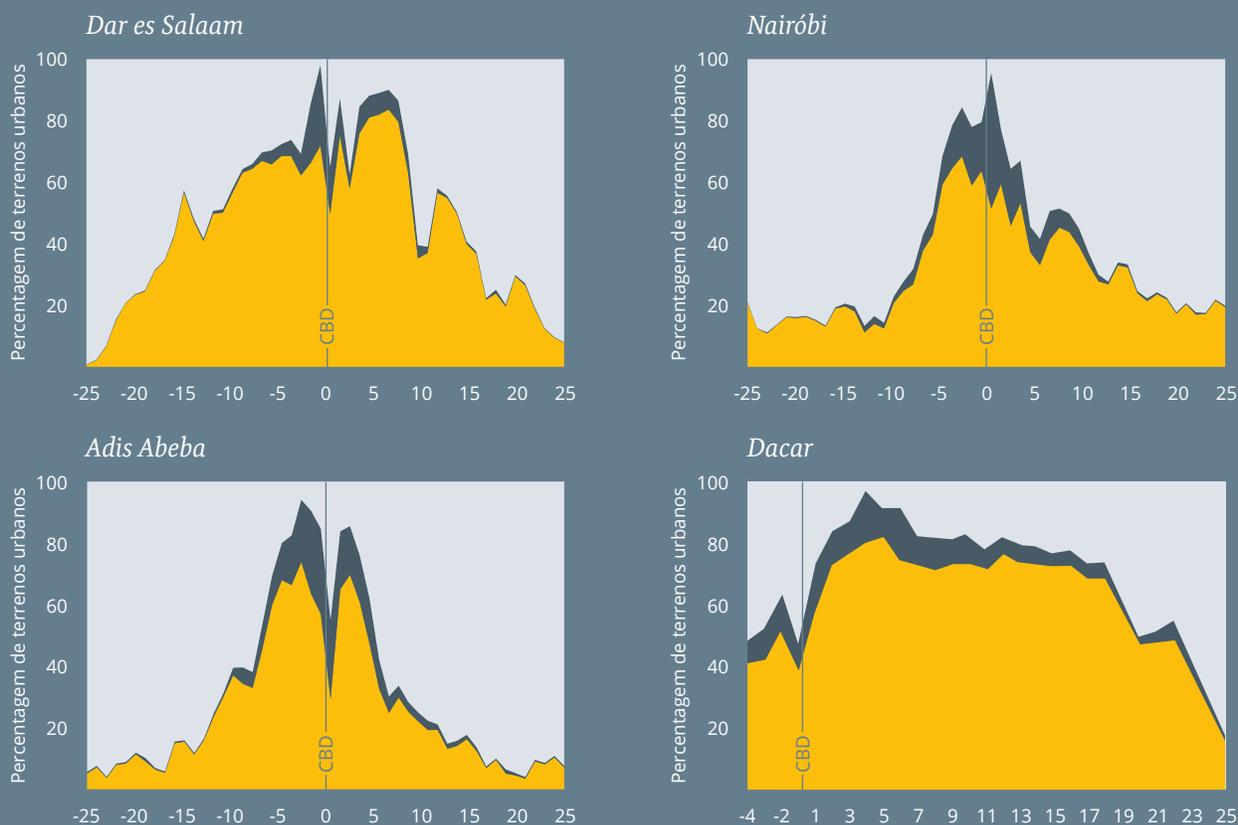


Fonte: Baseado em Antos, Lall e Lozano-Gracia, 2016 e em Felkner, Lall e Lee, 2016.

do Banco Mundial). Se os trabalhadores fossem classificados por qualificação, como devem ser para gerarem economias de aglomeração, então as cidades africanas precisariam, entre outros aspetos, da reestruturação do seu mercado de trabalho, assim atraindo e formando talentos mais especializados.

Em suma, a cidade ideal pode ser vista economicamente como um mercado de trabalho eficiente que permite a correspondência entre empregadores e candidatos a emprego, através de conexões (Bertaud 2014). A típica cidade africana não consegue desempenhar este papel de mediação entre a oferta e a procura

de empregos. Uma razão central para este fracasso e que não tem sido devidamente reconhecida é a utilização fragmentada dos terrenos das cidades. A rede de transportes é insuficiente, e muito do seu desenvolvimento ocorre através da urbanização de expansão em vez da urbanização de preenchimento. As causas inerentes a estes problemas são regulatórias e institucionais, ao passo que os efeitos da fragmentação espacial são essencialmente materiais: elas restringem as economias urbanas.



Nota: ZEC significa zona empresarial central. Os dados referentes às cidades europeias são provenientes dos níveis de dados do Atlas Urbano da Agência Europeia do Ambiente. Os dados referentes às cidades africanas foram retirados de imagens de satélite de alta resolução (0,5 m) capturadas em 2013.



### Cidades dispendiosas

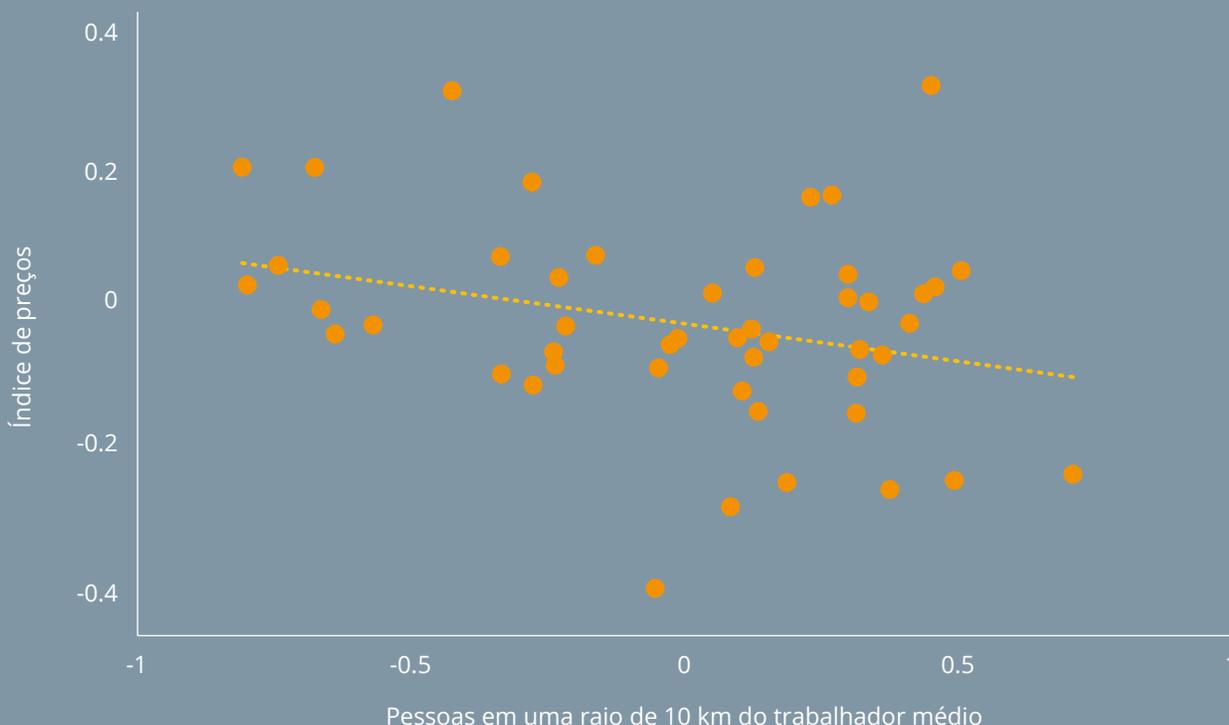
As configurações urbanas fragmentadas impõem custos de vida elevados aos trabalhadores e às famílias, resultando em custos indiretos e outras restrições para as empresas: em suma, as cidades africanas são dispendiosas tanto para se viver como para se desenvolver negócios. Segundo a nova pesquisa em que se baseia este relatório, o custo de vida mais

elevado das cidades africanas está relacionado à falta de densidade da configuração espacial e à falta de conexões de infraestrutura (Figura 6). Densidades espaciais maiores aparentam reduzir os custos: por exemplo, 1% de redução da fragmentação espacial medida pelo Índice Puga está associada a 12% de redução dos custos urbanos, controlando pelos níveis de renda e população urbana.

Enquanto custos de vida mais altos afetam diretamente os trabalhadores, eles são, em última instância, arcados pelas empresas urbanas. Salários mais altos significam retornos inferiores - a menos que os trabalhadores

FIGURA 6

## Uma configuração urbana fragmentada está associada a custos urbanos mais elevados



Fonte: Estimativas dos autores baseadas em Nakamura et al., 2016 e em Henderson e Nigmatulina, 2016..

Nota: A imagem mostra um gráfico de valores residuais sobre valores residuais. O eixo x representa os resíduos de uma regressão do Índice Puga 10, com a escala logarítmica (com base em Henderson e Nigmatulina, 2016) controlando pelo log do PIB per capita, log da população, dummy para a África Subsariana e a percentagem da população urbana. O eixo y representa os resíduos do índice de preços ajustado, com a escala logarítmica usando os mesmos controles. Quanto menos pessoas num raio de 10 km do trabalhador médio, mais elevado é o índice de preços.

sejam mais produtivos. E sem a densidade econômica que dá origem à eficiência, as cidades da África não conseguem aumentar a produtividade dos trabalhadores. O resultado é que as expectativas de investimento permanecem baixas para as cidades da região.

Os custos de vida elevados da África são visíveis nos aluguéis, nos preços dos alimentos e nos preços de outros bens e serviços. Na África, os habitantes das cidades pagam cerca de 35% a mais pelos alimentos do que em países de média e baixa renda em outras regiões: um agravamento ainda mais preocupante dada a elevada parcela da renda das famílias africanas destinada à alimentação. Aplicam-se diferenciais ainda mais elevados à habitação urbana (55% superior nas áreas urbanas dos países africanos, em relação aos

seus níveis de rendimento) e aos transportes (42% mais elevados nas cidades africanas do que em cidades de outras regiões, incluindo os preços dos veículos e serviços de transportes). Em geral, nos países africanos, as famílias urbanas pagam de 20% a 31% a mais pelos bens e serviços do que em outros países em desenvolvimento (Figura 7).

Os trabalhadores urbanos na África estão sujeitos a um custo de deslocamento diário elevado ou então não têm meios para se deslocar através de veículo e tem de se deslocar a pé para o trabalho. As redes informais de micro-ônibus, muitas vezes coloridos, que dominam o trânsito coletivo motorizado na maioria das cidades africanas estão longe de serem economicamente acessíveis: o fator da carga reduzida (capacidade de passageiros) destes micro-ônibus os impede de



FIGURA 7

Os custos de vida urbanos nos países da África Subariana em 2011 foram superiores aos custos de outras regiões, em relação ao menor PIB per capita dos africanos



Fonte: Nakamura et al., 2016 baseado em dados do Programa de Comparação Internacional 2011 e do WDI.

Nota: O índice de preços ajustado (PLI - Price Level Index) referente ao consumo das famílias, excluindo os aluguéis das casas, foi normalizado de forma que o PLI dos Estados Unidos é igual a 100. O PLI de 15 países asiáticos estão inflacionados em 10%.

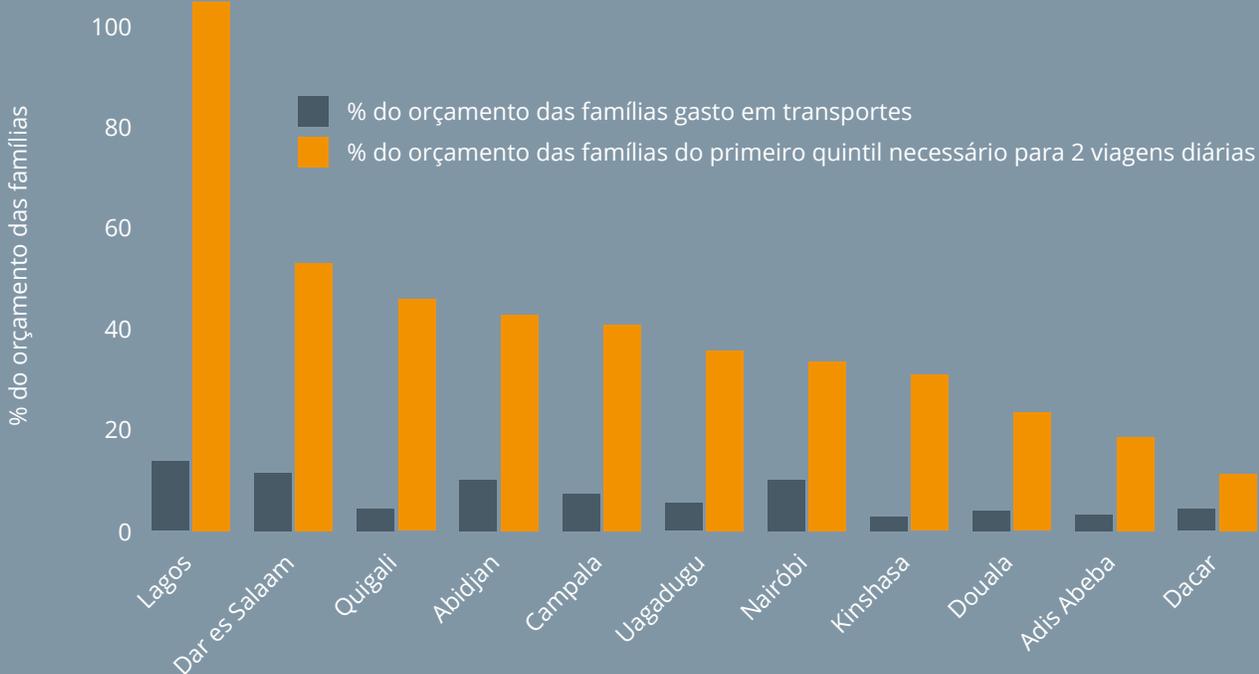
realizarem economias de escala. Especialmente para os residentes urbanos mais pobres, o custo do transporte em veículos, em algumas cidades, é proibitivo, conforme medido em um estudo de 2008 (Figura 8). A necessidade de se deslocarem a pé para o trabalho limita o acesso deste residentes aos empregos.

O custo de vida elevado afeta não apenas as famílias, mas também as empresas, que têm que pagar salários mais altos nas cidades onde o custo de vida é elevado. Além disso, os trabalhadores urbanos podem ser

compensados por terem piores condições de vida em alojamentos informais com poucas instalações. Nas cidades africanas, as empresas de manufaturados pagam salários nominais mais elevados do que as empresas urbanas em outras cidades, dentro de níveis de desenvolvimento comparáveis: os custos de trabalho unitários são três vezes superiores na cidade de Jibuti, no Jibuti, do que em Bombaim, na Índia e 20% superiores em Dar es Salaam, na Tanzânia do que em Daca, no Bangladesh.

FIGURA 8

### As famílias urbanas, especialmente as mais pobres, gastam uma grande parte dos seus orçamentos em transporte (estudo de 2008)



Fonte: Kumar e Barrett, 2008.

Nota: Dados relativos a 2008.



As cidades na África são caras para as famílias, para os trabalhadores e para as empresas. Devido aos elevados custos de alimentação e de construção, as famílias dificilmente conseguem ser saudáveis ou ter uma habitação digna. E sendo os deslocamentos em veículos não apenas lentos, mas também dispendiosos, os trabalhadores têm dificuldade de encontrar e manter

empregos correspondentes às suas competências. A necessidade de salários mais altos para fazer frente ao custo de vida elevado torna as empresas menos produtivas e menos competitivas, excluindo-as dos setores comercializáveis. Como consequência, os potenciais investidores internacionais e parceiros comerciais regionais evitam as cidades africanas.

## Fechada para negócios, fora de serviço: a urgência de um novo caminho de desenvolvimento urbano para a África

As cidades africanas estão superpovoadas e também desconectadas, tornando-as dispendiosas para as empresas e para os residentes (Figura 6). Os potenciais investidores e parceiros comerciais veem rapidamente as evidências da disfunção física e econômica que restringe a provisão dos serviços públicos, inibe a relação entre a oferta e a procura do mercado de trabalho e impede as empresas de se beneficiarem das economias de escala e de aglomeração. Assim, estes parceiros potenciais mantêm-se afastados, com receio da falta de retorno do seu investimento.

A questão não é apenas a simples falta de investimento que resulta em uma infraestrutura fraca, o problema é mais complexo, envolvendo a interdependência de muitas decisões em termos de investimento. As decisões de investimento das empresas dependem da presença de outras empresas – os clientes de uma empresa e seus respetivos fornecedores – e de locais de trabalho que sejam acessíveis quando vindo das zonas residenciais. O investimento será canalizado para a habitação caso a procura aumente, gerada pelo aumento da renda dos trabalhadores. O financiamento da infraestrutura depende da receita de uma cidade em crescimento. Todos estes investimentos estão interrelacionados e em todos eles as expectativas são cruciais. As fracas expectativas dos investidores tornam-se realidade quando um investimento falha, diminuindo o retorno esperado dos demais investimentos. O círculo vicioso resultante prende as cidades numa armadilha de baixo desenvolvimento (o quadro analítico que descreve esta armadilha é apresentado no capítulo 4).

### *Cidades “fechadas para negócios”*

A decisão comercial de uma empresa de produzir bens ou serviços comercializáveis internacionalmente irá depender dos respetivos custos de produção. Entre estes custos de produção contam-se os custos urbanos: os custos adicionais que os trabalhadores enfrentam ao viver em uma cidade. Os custos urbanos incluem alugueis, deslocamentos diários e o preço elevado de muitos produtos. Para atrair os trabalhadores, as empresas têm de aumentar os salários para compensar

(ou compensar parcialmente) estes custos. No entanto, mesmo que os salários nominais subam, refletindo os custos urbanos elevados ou aumentando rapidamente, os salários reais continuam baixos (ver discussão detalhada no capítulo 4).

Quando os custos urbanos forçam o aumento demasiado dos salários nominais, as empresas deixam de ser competitivas no setor comercializável e produzem apenas produtos não-comercializáveis. O setor não-comercializável inclui determinados bens (por exemplo, cerveja e cimento), construções, comércio varejista e muitas atividades do setor de serviços, incluindo o emprego no setor informal. A procura destes bens e serviços advém da renda gerada nas cidade e no interior, mas também da renda transferida do exterior, como o recursos de alugueis, receitas de impostos e assistência internacional.

A razão por que uma empresa no setor não-comercializável pode pagar salários mais altos, enquanto uma empresa no setor comercializável não pode, deve-se a que o produtor no setor não-comercializável pode aumentar os preços dentro da cidade. Ao aumentar os preços, o produtor passa o seu próprio aumento de custos para os consumidores no mercado urbano. Porém, esses aumentos de preço tornam o custo de vida nas cidades ainda mais alto, contribuindo para os custos urbanos dos trabalhadores. Esta sequência pode tornar-se um círculo vicioso que mantém as cidades africanas excluídas do setor comercializável e limita o seu crescimento econômico.

Com frequência, as soluções propostas para resolução dos problemas urbanos na África concentram-se simplesmente em mais investimento nas estruturas ou em reformar o planejamento urbano. Estas ações são necessárias e urgentes, mas, por si próprias, têm pouca probabilidade de libertar as cidades desta armadilha de não-comercializáveis. Por quê? Porque as falhas de coordenação tendem a inibir a formação de novas concentrações de atividade econômica, necessárias para uma produção de produtos comercializáveis eficiente (ver, entre outros, Henderson e Venables, 2009).

Dada a dinâmica descrita acima, nenhuma empresa pretende ser a primeira a entrar no setor comercializável. Contudo, muitas ficariam estabelecidas se conseguissem coordenar a sua entrada. Para permitir essa coordenação, uma cidade necessita de um agente de coordenação crível: quer seja um grupo de empresas com uma visão avançada que consiga harmonizar os respetivos planos e avançar em conjunto, ou uma empresa de construção de grande dimensão, ou um governo municipal que consiga realizar a sua visão através de um investimento de peso na infraestrutura (Henderson e Venables, 2009). Sem essa coordenação, o movimento em direção à produção comercializável irá falhar, deixando a cidade “fechada para negócios”.

### *Cidades “fora de serviço”*

Mais de 60% da população urbana na África vive em zonas com alguma combinação de superlotação, habitação de baixa qualidade e acesso inadequado a água potável e saneamento básico (Nações Unidas, 2015a). Por que razão as cidades da região ficaram tão deficientes em termos de habitação e serviços básicos?

Uma razão fundamental é que a disfunção urbana na África cria um círculo vicioso: diminui as expectativas e as baixas expectativas afastam os investimentos necessários para realizar melhorias. As decisões de investimento na habitação configuram a forma urbana. A oferta de habitação no setor formal implica a decisão de financiar a fundo perdido os custos de estruturas de longa duração. E tais decisões dependem fundamentalmente das expectativas relativas ao futuro da cidade. As cidades que inspiram fortes expectativas vão atrair um investimento maior nas estruturas do setor formal, incluindo a habitação, o que diminui os custos urbanos atraindo, por sua vez, mais investimentos. Por outro lado, as cidades que apresentam grande probabilidade de continuarem artesanais, baseadas numa produção de produtos não-comercializáveis de baixo valor, não criam grandes expectativas para o aumento futuro da renda dos terrenos. Com pouco incentivo para investir nas estruturas formais, a falta de investimento de capital mantém as cidades desconectadas e os custos urbanos elevados, assim perpetuando o círculo.

Junto com o efeito geral da expectativa de rendimentos baixos, as características específicas do ambiente empresarial e regulatório nas cidades africanas criam ainda mais obstáculos ao investimento de capital. Estas características incluem a legislação fundiária e a regulamentação sobre o uso dos terrenos, bem como a elaboração e a aplicação dos planos urbanos.

Os regimes do direito fundiário e da propriedade fundiária na África são com frequência o maior e mais complexo encargo regulatório que pesa no

desenvolvimento urbano. Por exemplo, a maioria dos terrenos em Kampala, no Uganda, está sujeita a um regime de propriedade da terra complexo que reconhece direitos independentes sobre a terra e as construções, dando origem a disputas legais e ao bloqueamento dos investimentos (Muinde, 2013). O problema assume uma forma diferente na Nigéria, onde as transações de terrenos urbanos estão sujeitas a custos elevados com regulamentos ineficazes que dificultam ainda mais a construção formal. Em Lagos e em Port Harcourt, só as despesas com os títulos de propriedade podem atingir 30% dos custos de construção, enquanto os custos totais das transações variam entre 12% e 36% do valor de uma propriedade (Banco Mundial, 2015b). Como consequência, a construção é feita de forma informal: em 2000, em Ibadan, os pesquisadores descobriram que 83% das casas violavam as regras de ordenamento da cidade (Arimah e Adeagbo, 2000).

Na África, os planos urbanos são amplamente ineficazes. Uma das razões deve-se a estarem divorciados da realidade: de forma geral, o planeamento não considera os aspetos financeiros, a dinâmica e interesses dos mercados, a diversidade social ou as diferenças entre as classes económicas. Outra razão é que a legislação aprovada não inclui mecanismos de implementação. Por conseguinte, as restrições em termos de capacidade humana e dos recursos financeiros impedem uma implementação eficaz. Geralmente, as intenções e os resultados dos planos urbanos são distorcidos pelo fracasso institucional e fragmentação (entre setores e níveis), pela interferência política e pela falta de consideração pela economia política da cidade.

Uma legislação inapropriada ou irrealista e diretrizes pouco claras, especialmente no relacionado à propriedade fundiária, impedem o acesso aos terrenos e desencorajam a construção formal no centro das cidades. O risco político pode tornar o futuro das receitas ainda mais imprevisível. Todos estes fatores tornam o retorno da construção nas cidades africanas intoleravelmente incerto, daí que as cidades permanecem “fora de serviço”.

### *Dependência histórica e interdependência*

Quando uma cidade aparenta estar “fechada para negócios” e “fora de serviço”, os parceiros potenciais afastam-se, reaceando um retorno baixo ou inexistente. Atualmente, este círculo vicioso de baixas expectativas parece ser propício a manter as economias urbanas africanas descapitalizadas, tornando o desenvolvimento da região ainda mais desafiador.

Este problema das baixas expectativas urbanas é ainda agravado pela realidade da dependência



histórica, identificada num trabalho recente como uma das preocupações centrais dos decisores políticos. As cidades que crescem de forma ineficiente, sem quaisquer planos efetivos ou incentivos para uma configuração física integrada, tendem a acabar presas nas formas desconectadas que assim resultam. As estruturas urbanas partilham uma qualidade de rigidez e durabilidade: uma vez construídas, são difíceis de modificar e podem permanecer no local por mais de 150 anos (Hallegatte, 2009). Além disso, o investimento nas infraestruturas tem de ser planejado com bastante antecedência; se uma cidade em crescimento não se beneficiar de um plano completo, antevendo o fornecimento de serviços de infraestrutura básicos – rede de esgotos e de escoamentos, eletricidade, abastecimento de água potável e vias de ligação – terá de os adicionar mais tarde. Isso significa implementá-los de forma ineficiente e a um custo muito superior, e como algo que foi esquecido e em resposta à demanda gradual dos indivíduos (Collier, 2016).

Tão importante como a dependência histórica é a interdependência entre as construções urbanas, infraestrutura e serviços. Muito do valor de uma

construção reflete complementaridades com outras construções do bairro ou da cidade. Por exemplo, este relatório documenta as vantagens do investimento em estradas para o investimento privado em construções residenciais e comerciais (capítulo 6). Todo o retorno social da infraestrutura pública depende da proximidade das habitações e propriedades: por conseguinte, uma rede de trânsito rápida é mais viável em densidades maiores. As políticas têm de otimizar estas complementaridades, evitando as falhas de coordenação e as intervenções em setores isolados que constituem um obstáculo à densidade econômica.

As cidades que seguem vias de desenvolvimento ineficientes estão crescendo, mas numa direção contra produtiva. As suas construções físicas e infraestruturas não irão acompanhar o crescimento populacional. Enquanto continuam a acumular capital irrecuperável – perdendo oportunidades para investimentos complementares que não vão surgir novamente – vão se enterrando cada vez mais na armadilha do baixo desenvolvimento. E podem não conseguir sair dela. Poderão ficar “fora de serviço” e “fechadas para negócios” para sempre.

## Libertar as cidades da armadilha do baixo desenvolvimento

Compreende-se agora melhor a armadilha do baixo desenvolvimento em que se encontram as cidades africanas. Elas estão superpovoadas em vez de economicamente densas e estão fisicamente desconectadas; como consequência, são dispendiosas. Os custos elevados afastam os investidores em vista dos baixos rendimentos esperados, enquanto a visível falta de condições de vida na cidade confirma vivamente estas baixas expectativas. Consequentemente, a urbanização do capital na África está muito atrasada em relação à urbanização das pessoas. A população migrante amontoa-se em favelas simplesmente para estar perto de onde há trabalho.

Como podem os responsáveis e os formuladores de políticas públicas africanos libertar as cidades desta armadilha? Essencialmente, têm de compreender que o problema não começa com investimentos de capital baixos e a falta de estruturas físicas nem com infraestrutura de dimensão insuficiente. É certo que o baixo investimento nas estruturas limita a densidade econômica urbana; acentua a fragmentação espacial e impede as economias de aglomeração. Mas a falta de investimento resulta das expectativas baixas dos investidores criadas pelas cidades espacialmente dispersas e desconectadas.

Quando os potenciais investidores e os parceiros comerciais olham para as cidades africanas, veem a fragmentação espacial e a falta de conexões. Eles sabem que essa fragmentação restringe a provisão de serviços públicos, inibe a dinâmica da oferta e da procura do mercado de trabalho e impede as empresas de se beneficiarem das vantagens de economias de escala e de aglomeração. Por conseguinte, a chave para libertar as cidades africanas da armadilha do baixo desenvolvimento é colocá-las em uma trajetória rumo à densidade física e econômica, criando ligações para uma maior eficácia e aumentando as expectativas para o futuro.

A primeira prioridade é reformar os mercados fundiários e o planejamento do uso dos terrenos – promover o uso mais eficiente dos terrenos urbanos e urbanizá-los à escala.

### *Formalizar os mercados fundiários, definir os direitos de propriedade e instituir um planejamento urbanístico eficaz*

Os mercados fundiários informais não são adequados para as cidades africanas. Os terrenos urbanos são um bem econômico vital e as transações são viáveis apenas quando os compradores podem confiar numa documentação de propriedade extrajudicial válida. Um mercado formal, por um lado, oferece aos compradores



CAIXA 3

## Terrenos urbanos e direitos de propriedade: a necessidade de transparência

A falta de transparência dos direitos fundiários tem impedido gravemente a reurbanização dos terrenos urbanos na África, impondo custos elevados. Sujeitos ao uso consuetudinário no que se respeita à propriedade da terra que controla grande parte dos terrenos urbanos e periféricos, os direitos de propriedade dependem do consentimento dos chefes locais ou dos membros mais velhos das famílias. Um dos exemplos desta situação encontra-se em Durban, na África do Sul. Outros exemplos encontram-se no Gana, no Lesoto, em Moçambique e na Zâmbia. Essas cidades sofrem muitas vezes com regimes de propriedade sobrepostos e divergentes: formal, consuetudinário e informal.

Mesmo quando existem títulos de propriedade formais ou direitos de propriedade transparentes, o mapeamento básico da informação geográfica ou relativa à propriedade é com frequência incorreto ou os registos oficiais não são devidamente atualizados, dando origem a disputas. Os pedidos de reconhecimento formal podem ser também morosos e caros (Toulmin, 2005). Em Moçambique, é possível candidatar-se à concessão de um lote de terreno, junto da câmara municipal ou dos serviços do registo municipal. Mas a candidatura pode implicar algo como 103 passos administrativos ao longo de vários anos (Nações Unidas-Habitat 2008). A falta de um sistema de registo adequado impede um bom funcionamento dos mercados fundiários e cria obstáculos para o aumento de capitais para a construção e para investimento – e à realização de receita pelas autoridades locais.

Por toda a África, bases de dados e sistemas de informação fundiários inadequados e pouco transparentes distorcem os preços e a disponibilidade dos terrenos. Por último, os sistemas de administração da terra (por exemplo os registos e escrituras) estão

incompletos e são pouco usados em processos judiciais e para fazer cumprir as obrigações fiscais dos proprietários, de modo que os credores nem sempre podem usar os terrenos como garantia. Na África Subsariana, apenas 10% do total da terra está registrada (Byamugisha, 2013). Na África Ocidental, apenas 2% a 3% da terra é detida com um título de registo oficial (Toulmin, 2005).

A boa notícia é que os países africanos estão tomando medidas para tornar transparentes os direitos fundiários. Em 2008, o Botsuana adotou a medida radical de regularizar as terras consuetudinárias, em parte devido às dificuldades que o Conselho da Terra enfrentava em administrar as terras tribais (Malope e Phirinyane, 2016). Em 2005, a Zâmbia aprovou uma nova lei sobre o planeamento, alargando o controle do planeamento às terras estatais e consuetudinárias e nomeando todas as autoridades locais como responsáveis pelo planeamento (Wesseling, 2016). A Namíbia reconhece os chefes tradicionais como parte integrante do regime fundiário formal; eles são nomeados pelo presidente e os seus dados são publicados no boletim do governo (Nações Unidas, 2015).

Alguns países e cidades estão desenvolvendo regimes híbridos para tornar a administração dos regimes formal e consuetudinário mais compatível. Por exemplo, nos estados nigerianos com vastas populações muçulmanas, os representantes do emir subdividem e distribuem a terra com a ajuda de profissionais voluntários do governo: um exemplo desta prática é a cidade de Rigasa, no extremo ocidental de Kaduna (Igabi, Área de Governo Local, Nigéria). Os re-urbanizadores futuros na África poderão aprender com os êxitos passados de dois métodos – a partilha de terras e o reajuste de terras – utilizados em várias cidades asiáticas.

a proteção do estado e, por outro lado, as transações são imediatamente observadas e registradas, criando o bem público de uma avaliação correta.

Direitos transparentes sobre os terrenos urbanos são uma pré-condição dos mercados fundiários formais. As cidades africanas sofrem com regimes de direitos de propriedade – formais, consuetudinários e informais – que se sobrepõem e são, por vezes, contraditórios (Caixa 3). Quando estes regimes constituem obstáculos ao acesso aos terrenos urbanos, eles impedem a consolidação dos lotes e a evolução do uso fundiário.

As empresas não conseguem adquirir facilmente terrenos no centro das cidades para os converter de áreas residenciais de baixa densidade em zonas de apartamentos de maior densidade ou para a construção de novos empreendimentos de edifícios comerciais. As transações de propriedades são morosas, dispendiosas e complicadas (Banco Mundial, 2015c). Essas restrições do mercado diminuem o valor de garantia das construções, dando pouco incentivo aos empreendedores a investirem na habitação vertical, constituindo simultaneamente uma tentação para todas as partes negociarem acordos informais (Collier, 2016).



É essencial formalizar os mercados fundiários; tal como é fazê-los funcionar. As restrições dos mercados fundiários formais contribuem para a fragmentação espacial típica da cidade africana e para o relativo baixo investimento na zona central. Mercados fundiários eficientes não apenas aumentam significativamente a eficiência econômica, como também ajudam as cidades africanas a canalizar o potencial do valor em ascensão dos terrenos para o financiamento de infraestruturas e do patrimônio público (porém, estas estratégias de financiamento comportam riscos; pressupõem um regime de direitos de propriedade estável e uma aplicação jurídica previsível).

Embora seja necessário que os mercados fundiários urbanos sejam mais eficientes, as cidades também têm de fortalecer os seus planejamentos urbanos e os regulamentos de uso dos terrenos. As cidades africanas empregam hoje modelos de planejamento e códigos regulatórios que são relíquias dos regimes coloniais ou que foram importados indiscriminadamente dos países desenvolvidos (Goodfellow, 2013). Os documentos de planejamento urbano não contemplam o aspeto financeiro, a dinâmica dos mercados ou os impactos da distribuição. As diretrizes não são suficientemente articuladas, granulares ou transparentes para apoiarem um planejamento urbano consistente e possível de ser implementado. As restrições de capacidade e de recursos prejudicam a sua implementação. As autoridades nacionais e locais terão de acrescentar a capacidade de planejamento urbano e de tomar decisões fundamentadas por avaliações e dados técnicos.

É necessária a regulamentação do uso dos terrenos, como o ordenamento das zonas e códigos de construção, para tornar os planos urbanos uma realidade. Embora os urbanistas possam promover a densidade espacial como um bem público, o custo do investimento na habitação e nas construções comerciais é custeado pelas famílias e pelas empresas (os benefícios da densidade e exposições econômicas são uma externalidade). Dado que os atores privados por si só não poderão impedir as falhas de mercado referentes à distribuição e uso dos terrenos, a regulamentação do uso dos terrenos urbanos deve ser clara e a sua aplicação previsível.

O preço dos terrenos no mercado depende em parte de outras políticas para além da regulamentação do uso da terra. Impostos, taxas e subsídios podem servir para complementar a regulamentação, criando incentivos e desincentivos financeiros. As receitas – por exemplo, impostos sobre os terrenos – podem também servir para financiar a administração e a infraestrutura. E as ferramentas de implementação como o investimento de capital, o orçamento e os planos iniciais podem apoiar o planejamento antecipado.

### *Realizar investimentos feitos antecipadamente e coordenados na infraestrutura, permitindo a interdependência entre locais, estruturas e serviços básicos*

A pesquisa efetuada para este estudo confirma o valor do investimento feito antecipadamente nos serviços e infraestrutura dos bairros (capítulo 6). Mas a coordenação entre estes investimentos é igualmente importante, dado que as cidades estão sujeitas à dependência histórica e interdependência. Os projetos de grandes infraestruturas comportam elevados custos irreversíveis: como acontece com qualquer grande estrutura, o seu valor é amortizado muito lentamente, ao longo de décadas ou mesmo de séculos (Philibert, 2007). E os custos de urbanização envolvendo a habitação, a infraestrutura e instalações industriais dependem de sequenciamento. Veja-se a relação entre as redes de transportes novas e as zonas industriais. Se não forem mutuamente coordenadas e desenvolvidas ao abrigo dos mercados fundiários e dos regulamentos de uso dos terrenos, estes projetos podem colocar as cidades no caminho de um desenvolvimento contra produtivo.

Esses investimentos de grande dimensão, especialmente em escala, terão de ser financiados através de novos regimes de receitas. Os projetos de infraestrutura pública incorrem em custos muito antes de beneficiarem a produtividade e as condições de habitação, e a enorme despesa de capital necessária pode parecer assustadora. Não serão suficientes as transferências do governo central de que as cidades africanas com frequência dependem. Os responsáveis das cidades, as autoridades do país e a assistência comunitária internacional deverá, por conseguinte, estudar outras opções de financiamento. Uma opção é alavancar os valores dos terrenos (Caixa 4); embora muitas cidades na África Subsariana não tenham atualmente permissão para angariar receitas com os terrenos (Banco Mundial, 2015a) e os registos e capacidades do cadastro fiscal sejam insuficientes, colocando ainda mais dificuldades.

É pouco provável que os mercados não regulados consigam resolver os problemas de coordenação, dependência histórica e interdependência. É necessário uma política pública e planejamento para implementar as estruturas urbanas de forma correta. Esta necessidade imperativa é especialmente desafiadora na África, onde o desenvolvimento urbano pode já ter aprisionado as cidades em trajetórias de elevados custos. E, visto que as baixas expectativas que resultam dos custos elevados são autoconcretizáveis – as expectativas afetam os investimentos que, por sua vez, afetam as expectativas, as cidades que não têm hoje um capital duradouro, poderão estar sujeitas a ainda maiores dificuldades para financiar a sua aquisição amanhã.



CAIXA 4

## Alavancar os valores dos terrenos para financiar a infraestrutura urbana na África

Tornar as cidades africanas bem conectadas e economicamente densas implicará investimentos enormes em infraestrutura. Tradicionalmente as finanças públicas urbanas na região têm dependido de receitas provenientes das transferências intergovernamentais. Os investimentos futuros devem alavancar o valor dos bens da cidade, na sua maioria terrenos, para financiar a infraestrutura e fornecer bens e serviços públicos.

O financiamento da infraestrutura baseado nos terrenos resultará num retorno maior onde as cidades estiverem crescendo rapidamente. O crescimento acelerado leva ao aumento rápido dos preços dos terrenos e cria oportunidades para receitas maiores. No entanto, aumenta também a necessidade de infraestrutura, exigindo grandes fontes de financiamento para o desenvolvimento. O financiamento com base nos terrenos proporcionou ganhos de escala nos investimentos urbanos na França, no Japão e nos Estados Unidos.

Os impostos sobre os terrenos podem financiar investimentos, promovendo simultaneamente um uso mais eficiente, constituindo um incentivo para os proprietários construírem, com vista à utilização mais rentável dado o valor de mercado da propriedade. Os terrenos valorizados na zona central da cidade terão uma construção mais densa, atraindo o investimento nas estruturas residenciais e comerciais. E os impostos sobre os terrenos têm uma natureza neutra (os valores dos terrenos apreciados são receitas econômicas para

um recurso escasso e não um retorno da atividade econômica do proprietário, deste modo, ao contrário da produção, não existe um comportamento do proprietário para ser distorcido).

Os rendimentos mais elevados provenientes da terra e da atividade imobiliária podem resultar de:

- Uma melhor avaliação dos terrenos e propriedades, mais próxima do seu valor de mercado, aprofundando a base do imposto.
- Uma melhor coleta dos impostos sobre os terrenos e propriedades abrangendo um número maior de proprietários, alargando a base do imposto.
- Monetização de terrenos públicos subutilizados.

Não é fácil conceber sistemas de impostos sobre terrenos e propriedades imobiliárias, que promovam a densidade econômica. São necessárias instituições sólidas que definam claramente os direitos de propriedade, que garantam métodos padronizados e objetivos de avaliação dos terrenos e que apoiem e supervisionem a administração e venda dos terrenos e a arrecadação dos impostos. Em relação aos impostos sobre as propriedades imobiliárias, os formuladores de políticas públicas deverão ter a noção de que os valores das propriedades respondem em geral mais lentamente que outras riquezas tributáveis às mudanças anuais na atividade econômica, e que as “áreas de propriedades” respondem ainda mais lentamente.

Mesmo que os construtores esperem que uma cidade africana cresça, poderão não saber onde esse crescimento irá ocorrer – um tipo de falha de coordenação. Um mecanismo para ultrapassar estas falhas é um investimento a fundo perdido feito pelo governo ou por um grupo de investidores. Os investimentos a fundo perdido podem produzir efeitos a longo prazo, enviando um forte sinal a outros possíveis investidores. Tem sido defendido que os “investimentos perdidos historicamente, mesmo investimentos pequenos que estão agora já completamente depreciados, poderão servir de mecanismo para coordenar o investimento atual” (Bleakley, 2012).

As decisões acerca do padrão de crescimento de uma cidade, baseadas nas escolhas inerentes de investimento em transportes, irão ter uma forte influência nas emissões de gases de efeito estufa e na sustentabilidade ambiental futura. Estudiosos comprovaram o impacto da configuração urbana nos comportamentos dos condutores, nas opções de modais, no consumo de energia relacionado com os transportes e sobre as emissões de dióxido de carbono (Newman e Kenworthy, 1989). As cidades africanas têm agora uma oportunidade única para evitar trajetórias de transportes urbanos com grande intensidade de emissões de carbono. Tomar as decisões certas em princípio, enquanto a urbanização está ainda na sua fase inicial, é fundamental. Dada a dependência histórica dos assentamentos urbanos, poluir agora para limpar mais tarde não é uma opção.



CAIXA 5

## Construir cidades densas, conectadas e eficientes: dois modelos de sucesso

Um modelo de urbanização de sucesso é a República da Coreia, onde o planejamento urbano e as instituições de administração do território evoluíram para fazer frente às dificuldades de cada fase da urbanização. Primeiro foram definidos os planos diretores de urbanização dos terrenos, seguidos de um sistema de regulamentação do uso dos mesmos. Em seguida, foram elaborados planos urbanos detalhados, com diretrizes para planos de horizontes de vinte anos obrigatórios, decisões de ordenamento e planejamento de instalações. Os projetos de construção no centro das cidades aderiram sistematicamente às fases dos cenários contida nos planos detalhados. Posteriormente, nas décadas de 1990 e de 2000, a Coreia integrou uma legislação separada para regulamentar as áreas urbanas e não urbanas e, em 2000, instituiu o planejamento metropolitano urbano-regional (entre a cidade e o campo ou província). Entretanto, o governo iniciou projetos de construção de apartamentos em larga escala, que resolveram os problemas mais graves da habitação urbana na Coreia. Foram criados vários meios de transporte. Os projetos de estradas têm incluído vias rápidas urbanas e projetos de pavimentação, bem como uma rede de vias expressas. E

a rede ferroviária nacional incluiu linhas de metrô ao lado das vias-férreas tradicionais e de alta velocidade. Os trens-bala reduziram a Coreia a uma zona de meio dia de viagem.

Um tipo diferente de história de sucesso é a de Bangkok, onde os mercados fundiários menos restritos conseguiram adaptar-se às pressões demográficas e econômicas crescentes e à escalada de custos. Entre 1974 e 1988, quando o crescimento foi acelerado e os preços dos terrenos e da construção de habitações estavam em alta, os construtores reagiram aumentando a densidade dos seus projetos habitacionais. A média de unidades para habitação por hectare subiu de 35 para 56. A habitação multifamiliar aumentou de menos de 2% da construção nova em 1986 para 43% em 1990. Com estas mudanças, os construtores conseguiram lucrar através da construção de habitações mais econômicas (Dowall, 1992). Entre 1986 e 1990, quase metade do crescimento da habitação em Bangkok veio da construção privada, enquanto a habitação de construção informal constituía apenas 3% do total. Em outras cidades com mercados fundiários altamente restringidos, a construção de habitação informal constituiu 20% a 80% do total (Dowall, 1998).

Ao coordenar as políticas de uso da terra com os planos de infraestruturas, é importante considerar, por último, o risco de desastres naturais. Enquanto 70% dos países de renda elevada integra o uso da terra com a gestão de riscos naturais, apenas 15% dos países de renda baixa o fazem (Banco Mundial 2012a). Porém, as cidades nestes países de renda baixa estão mais vulneráveis a perigos naturais, incluindo as inundações que são atualmente tão destrutivas em muitas partes do mundo. É essencial

a coordenação do planejamento do uso da terra com a gestão dos recursos naturais, incluindo os recursos hídricos e o abastecimento de água (Banco Mundial 2012a). Swakopmund, na Namíbia, uma cidade com 42 mil habitantes, rodeada por zonas ambientalmente sensíveis, limita a construção a zonas urbanas designadas e tem bacias hidrográficas protegidas através de um planejamento ambiental, setorial e de uso da terra integrado.

## Abrindo as portas

O aspeto superpovoado das cidades africanas é evidente, tanto no crescimento da habitação informal, como no tráfego que congestionam as estradas urbanas. O aspeto desconectado das mesmas cidades pode ser visto nas imagens de satélite que mostram o uso dos terrenos. E que estas cidades são dispendiosas fica claro nos dados sobre preços e salários, interpretados por uma análise econômica.

Este relatório explica os custos elevados de viver e fazer negócios nas cidades africanas, resultantes da

sua configuração urbana ineficiente. As distorções nos mercados de produtos e de fatores deixam as cidades sem habitações, estruturas comerciais ou infraestruturas de conexões adequadas. As cidades não são apenas custosas para se viver mas também dispendiosas para se fazer negócios, elas dispersam as empresas, impedem o funcionamento do mercado de emprego e restringem a especialização nos diferentes aglomerados populacionais. A economia urbana está limitada a uma atividade não-comercializável, em vez de uma atividade comercializável.

Enquanto as cidades africanas mantiverem uma desorganização evidente, com uma configuração fragmentada e mercados disfuncionais, elas continuarão a enviar sinais de baixas expectativas e ficarão presas nesta armadilha do baixo desenvolvimento. Na melhor das hipóteses, continuarão no caminho ineficaz de lento e inadequado desenvolvimento urbano e investimento na infraestrutura.

Felizmente, é fácil de ver e impossível de ignorar a necessidade de cidades mais eficientes. A população das áreas urbanas africanas está aumentando rapidamente. Abrigando atualmente 472 milhões de habitantes, atingirão o dobro do tamanho dentro de 25 anos. As cidades mais populosas apresentam uma taxa de crescimento de 4% ao ano. Haverá uma necessidade urgente de empregos produtivos, habitação acessível e de uma infraestrutura eficaz tanto para os residentes como para os novos habitantes.

A urgência cria a oportunidade. Os responsáveis podem ainda colocar as cidades no caminho de um desenvolvimento mais eficiente se agirem imediatamente – e se resistirem a projetos pretensivos, concretizando com firmeza dois objetivos principais, por ordem de prioridade:

- Em primeiro lugar, formalizar os mercados fundiários, dar transparência aos direitos de propriedade e instituir um planejamento urbano eficaz.
- Em segundo lugar, realizar investimentos iniciais e coordenados em infraestruturas que permitam a interdependência entre locais, estruturas e serviços básicos.

Um terceiro objetivo é a melhoria da rede de transporte urbano e dos serviços adicionais. No entanto, este objetivo não deve ser concretizado antes dos outros dois acima referidos, nem será possível concretizá-lo se os objetivos anteriores não forem alcançados primeiro.

Os modelos de sucesso de outras regiões podem oferecer analogias esclarecedoras e contrastes com cidades africanas, enquanto exemplificam o que os responsáveis podem realizar através de uma ação coordenada e sustentada (Caixa 5). É claro que a economia política deve ser levada em consideração para a elaboração e implementação das políticas. É necessário que os responsáveis prevejam os impactos das políticas (oportunidades, vencedores e perdedores) e antecipem os desafios da implementação.

O crescimento das cidades é essencial para o desenvolvimento na África, como foi em outras partes do mundo. Começando pelas reformas dos mercados fundiários e da regulamentação, seguidos por investimentos feitos antecipadamente e coordenados em infraestrutura, os governos podem assumir o controle da urbanização e construir cidades na África mais conectadas e produtivas: cidades que abrem as portas para o mundo.

## Anexo: as cidades africanas usadas na análise

### As cidades africanas incluídas no estudo, por dimensão da população

#### Pequena (menos de 800 mil habitantes)

País	Cidade
Benim	Abomey-Calavi
Burundi	Bujumbura
República Centro Africana	Bangui
Costa do Marfim	Bouake
Namíbia	Windhoek
Nigéria	Maiduguri Nnewi
Somália	Hargeysa
África do Sul	Soshanguve
Sudão	Nyala
Zimbabué	Bulawayo

#### Média (de 800 mil a 2 milhões de habitantes)

Angola	Huambo
Congo	Ponta Negra
República Democrática do Congo	Bukavu Kananga Kisangani
Eritreia	Asmara
Guiné	Conacri
Quênia	Mombaça
Libéria	Monróvia
Maláui	Blantyre-Limbe Lilongwe
Mauritânia	Nuaquechote
Moçambique	Maputo
Niger	Niamei
Nigéria	Cidade do Benim Ilorin Jos Kaduna Uyo
Ruanda	Quigali
Serra Leoa	Freetown
Tanzânia	Mwanza
Togo	Lomé
Uganda	Campala
Zimbabué	Harare



## Referências

- Angel, Shlomo, Jason Parent, Daniel L. Civco e Alejandro M. Blei. 2011. *Making Room for a Planet of Cities*. Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Antos, Sarah E., Nancy Lozano-Gracia e Somik V. Lall. 2016. "The Morphology of African Cities." Versão preliminar. Banco Mundial, Washington, DC.
- Arimah, C. B. e D. Adeagbo. 2000. "Compliance with Urban Development and Planning Regulations in Ibadan, Nigeria." *Habitat International* 24: 279-94.
- Banco Mundial. 2012a. *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2012b. *The Future of Water in African Cities: Why Waste Water?* Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2015a. *Measuring Living Standards within Cities. Households Surveys: Dar es Salaam and Durban*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2015b. *Nigeria Urbanization Review: From Oil to Cities: Nigeria's Next Transformation*. Washington DC: Banco Mundial.
- . 2015c. *Stocktaking of the Housing Sector in Sub-Saharan Africa: Challenges and Opportunities*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2015d. *Vietnam 2035 Report*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2016. *Cote d'Ivoire Urbanization Review. Diversified Urbanization*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Baruah, Neeraj. 2015. "Splintered and Segmented? Fragmentation of African Cities' Footprints." Apresentação no workshop Spatial Development of African Cities, Banco Mundial, Washington, DC, dezembro 16-17.
- Bernard, L., O. D'Aoust e P. Jones. 2016. "The Urban Wage Premium in Africa: Is it Real?" Versão preliminar, fevereiro 26.
- Bertaud, Alain, 2014. "Cities as Labor Markets." Documento de trabalho 2, Marron Institute on Cities and the Urban Environment, Universidade de Nova Iorque, Nova Iorque.
- Brooks, Leah e Byron Lutz. 2013. "Vestiges of Transit: Urban Persistence at a Micro Scale." Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration, Universidade George Washington, Washington, DC.
- Buckley, Robert M. e Jerry Kalarickal, eds. 2006. *Thirty Years of World Bank Shelter Lending. What Have We Learned?* Washington, DC: Banco Mundial.
- Byamugisha, F. 2013. *Securing Africa's Land for Shared Prosperity*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Collier, Paul. 2016. *African Urbanization: An Analytic Policy Guide*. Quarto seminário da série de seminários TICAD, "Land Use Planning and Spatial Development for Smart Growth in African Cities," Banco Mundial, Tokyo.
- Dasgupta, B., S. V. Lall e N. Lozano-Gracia. 2014. "Urbanization and Household Investment." Investigação de políticas, documento de trabalho 7170, Banco Mundial, Washington, DC.
- Dowall, D. E. 1992. "A Second Look at the Bangkok Land and Housing Market." *Urban Studies* 29 (1): 25-37.
- . 1998. "Making Urban Land Markets Work: Issues and Policy Options." Elaborado para o seminário sobre Strategy on Urban Development and Local Governments, Banco Mundial, Washington, DC.
- de la Roca e Puga. 2016. "Learning by Working in Big Cities." *Review of Economic Studies*.
- Fay, Marianne, Stephane Hallegatte, Adrien Vogt-Schilb, Julie Rozenberg, Ulf Narloch e Tom Kerr. 2015. "Decarbonizing Development."
- Felkner, John S., Somik V. Lall e Hyun Lee. 2016. "Synchronizing Public and Private Investment in Cities: Evidence from Addis Ababa, Dar es Salaam, Kigali and Nairobi." Banco Mundial, Washington, DC.
- Gollin, Douglas, Remi Jedwab e Dietrich Vollrath. 2016. "Urbanization with and without Industrialization." *Journal of Economic Growth* 21 (1): 35-70.
- Gollin, Douglas, Martina Kirchberger e David Lagakos. 2016. "Living Standards across Space: Evidence from Sub-Saharan Africa." Março 31 Disponível em <https://collaboration.worldbank.org/docs/DOC-20505>.
- Goodfellow, Tom. 2013. "Planning and Development Regulation amid Rapid Urban Growth: Explaining Divergent Trajectories in Africa." *Geoforum* 48: 83-93.
- Grover Goswami, A. e S. V. Lall. 2016. "Jobs and Land Use within Cities: A Survey of Theory, Evidence, and Policy." Investigação de políticas, documento de trabalho 7453, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hallegatte, Stephane. 2009. "Strategies to Adapt to an Uncertain Climate Change." *Global Environmental Change* 19 (2): 240-47.
- Henderson, J. V. e A. J. Venables. 2009. "The Dynamics of City Formation." *Journal of Economic Growth* 12 (2): 233-254.
- Henderson, J. V., T. Regan e A. J. Venables. 2016. "Building the City: Sunk Capital, Sequencing, and Institutional Frictions." Versão preliminar, março 23.



- Henderson, Vernon e Dzhamilya Nigmatulina. 2016. "The Fabric of African Cities: How to Think about Density and Land Use." Versão preliminar, abril 20, London School of Economics.
- Huang, Chyi-Yun. 2016. "Enabling Structure: Role of Public Sector and Institutions." Documento de base para este relatório.
- Iacovone, L., V. Ramachandran e M. Schmidt. 2014. "Stunted Growth: Why Don't African Firms Create More Jobs?" Documento de trabalho 353, Center for Global Development, Washington, DC.
- IBM. 2011. "Global Commuter Pain Survey: Traffic Congestion Down, Pain Way Up." <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/35359.wss>.
- Ishizawa, O. e R. Gunasekera. 2016. "Economic Values of Buildings in Four African Cities." Documento de base para este relatório.
- Kumar, Ajay e Fanny Barrett. 2008. "Stuck in Traffic: Urban Transport in Africa." AICD Background Paper.
- Lecocq, Franck, and Zmarak Shalizi. 2014. "The Economics of Targeted Mitigation in Infrastructure." *Climate Policy* 14 (2): 187-208.
- Malope P., and M. Phirinyane. 2016. "Enhancing Property Rights through Land Tenure Regularization in Botswana." Documento elaborado para apresentação na conferência do Banco Mundial de 2016 sobre Terras e Pobreza. Banco Mundial, Washington, DC.
- Mano, R. C. e M. Castillo. 2015. *The Level of Productivity in Traded and Non-Traded Sectors for a Large Panel of Countries*.
- Muinde, Damaris Kathini. 2013. "Assessing the Effects of Land Tenure on Urban Developments in Kampala." Março.
- Nações Unidas. 2014. *World Urban Prospects: The 2014 Revision*. Nova Iorque: Nações Unidas.
- . 2015a. Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Indicador 7.10 Proporção de população urbana a viver em bairros de lata. <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/seriesdetail.aspx?srid=710>.
- . 2015b. 13.<sup>a</sup> a 15.<sup>a</sup> Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) Relatório periódico da Namíbia. Convenção Internacional das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.
- Nakamura, S., R. Harati, S. Lall, Y. Dikhanov, N. Hamadeh, W. V. Oliver, M. O. Rissanen e M. Yamanaka. 2016. "Is Living in African Cities Expensive?" Investigação de políticas, documento de trabalho 7641, Banco Mundial, Washington, DC.
- Newman, P. W. e J. R. Kenworthy. 1989. "Gasoline Consumption and Cities." *Journal of the American Planning Association* 55 (1): 24-37.
- Philibert, Cédric. 2007. "Technology Penetration and Capital Stock Turnover: Lessons from IEA Scenario Analysis." Agência Internacional de Energia, Paris.
- Rosenthal, Stuart S. e William C. Strange. 2004. "Chapter 49 Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies." In *Handbook of Regional and Urban Economics* 4: 2119-71. Amsterdão: Elsevier.
- Smith, E. A. 2001. "The Role of Tacit and Explicit Knowledge in the Workplace." *Journal of Knowledge Management* 5 (4): 311-21.
- Toulmin, C. 2005. *Securing Land and Property Rights in Sub-Saharan Africa: The Role of Local Institutions*. Genebra: Fórum Econômico Mundial.
- UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e Fundação FIA. 2013. *Share the Road: Design Guidelines for Non Motorised Transport in Africa*. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.
- UN-Habitat. 2008. *Mozambique Urban Sector Profile*. Nairóbi UN-Habitat.
- Venables, A. J. 2016. "Breaking into Tradables: Urban Form and Urban Function in a Developing City." Universidade de Oxford, Reino Unido.
- WDI (Indicadores de Desenvolvimento Mundial). 2015. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Wesseling, T. 2016. *New Approaches to Physical Planning in Zambia*. Royal Haskoning DHV. <http://www.royalhaskoningdhv.com/en-gb/innovation/world-cities-day/new-approaches-to-physical-planning-in-zambia>.





# Cidades Africanas

Abrindo as Portas ao Mundo

Visão Geral