



CIEA7 #24:  
DESARROLLO RURAL.

Cássio Rolim<sup>©</sup>  
cassio.rolim@pobox.com

**Desenvolvimento agrícola e urbanização:**  
implicações da proposta da Comissão Econômica para a África (ECA)  
para as estratégias de redução da pobreza.<sup>1</sup>

*A proposta da Comissão Econômica para a África (ECA) para a modernização da agricultura em África baseia-se em quatro pontos: integração das cadeias produtivas; acesso aos mercados; uso de insumos modernos; aumento da produtividade. Essa modernização, além das muitas vantagens que proporciona, implicará em aumento da produtividade agrícola que por sua vez é a causa primária do aumento da urbanização ao longo da história da humanidade. Esse aumento de produtividade significa que menos gente será necessária para produzir mais alimentos e que esse excedente humano necessariamente terá que migrar para as áreas urbanas. Esta comunicação pretende discutir as implicações da proposta da ECA sobre redução da pobreza, urbanização, e as possíveis estratégias territoriais compensatórias.*

Produtividade agrícola e urbanização, Pobreza urbana.

---

<sup>©</sup> PPGDE-UFPR.

<sup>1</sup> Partes deste trabalho foram apresentadas nas 13ª Jornadas Técnico Científicas FESA, Luanda 2009.

## INTRODUÇÃO

A pobreza por si só já é um tema complexo. Pobreza em África é ainda mais complexo, uma vez que a diversidade do continente impõe uma série de especificidades. Há uma certa tendência a se falar do agregado África como se fosse uma unidade. Quase como se fosse um único país e não um continente composto por um conjunto de dezenas de países. Esse conjunto é subdividido de várias maneiras. Uma delas subdivide o continente em cinco grandes regiões, a saber, África do Norte, África do Leste, África do Oeste, África Central e África Austral. Outra, que é mais frequente, considera o agregado África Subsaariana. Ou seja, exclui a África do Norte, em grande parte constituída por países de população de ascendência árabe habitando predominantemente as proximidades do Mar Mediterrâneo. A chamada África Subsaariana tem como característica, além de estar abaixo do deserto do Saara, ter população predominantemente negra. Uma série de objeções poderia ser levantada a essa classificação, no entanto, a maioria dos dados estatísticos é publicada levando-a em consideração. Assim sendo, ao longo deste texto essa classificação será utilizada e, quando for necessário, serão apresentadas especificidades para os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) em África.

O texto está dividido em quatro partes, além desta introdução. A primeira faz uma apresentação geral do conceito de pobreza e das dimensões da pobreza na África Subsaariana. Em seguida são feitas considerações sobre as principais estratégias adotadas nos esforços para a redução da pobreza, enfatizando os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PRSP) decorrentes do programa de perdão da dívida dos países pobres altamente endividados (HIPC). Na terceira parte são apresentadas algumas implicações da estratégia de médio e longo prazo – Desenvolvimento Agrícola – sugerida pela Comissão Econômica para a África (ECA) e corroborada pela OCDE. A quarta parte discute algumas estratégias de desenvolvimento regional e urbano. Encerra o texto as considerações finais.

## POBREZA NA ÁFRICA

Qualquer discussão sobre pobreza, necessariamente tem que ser iniciada considerando o próprio conceito de pobreza. Isso porque dependendo de como se define pobreza, também se tem uma concepção sobre como ela será medida e, em especial, como ela será combatida.

Embora o debate sobre o conceito seja intenso, podemos resumi-lo dizendo que ele tem duas grandes vertentes que a grosso modo podem ser denominadas

como o *enfoque do bem estar* e o *enfoque alternativo ao bem estar*. O primeiro baseia-se no conceito de bem estar econômico, que por sua vez, está vinculado ao conceito microeconômico de utilidade. É o mais utilizado pelos economistas e também por instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Vem desse enfoque a caracterização de pobreza como o percentual de pessoas abaixo de uma determinada linha de pobreza<sup>2</sup>. O enfoque alternativo ao bem estar, que inicialmente era visto como uma reação ao primeiro e hoje é visto como complementar, tem sido muito utilizado pelos demais cientistas sociais e, mais recentemente, também pelos economistas. Ele tende a considerar pobreza como algo mais do que simplesmente falta de renda, baseando-se em vários outros indicadores. De uma maneira muito sintética pode-se dizer que o primeiro considera pobreza em uma perspectiva unidimensional (falta de renda monetária) e o segundo considera pobreza em uma perspectiva multidimensional. (Duclos & Araar, 2006)

Na perspectiva do Banco Mundial a pobreza está associada a quatro elementos: ausência de oportunidades, capacitação reduzida, baixo nível de segurança, “empowerment”. (Banco Mundial, 2001)

A ausência de oportunidades está relacionada a baixos níveis de consumo e de renda, em relação a uma linha nacional de pobreza. Isso, em geral, está associado com o nível e distribuição do capital humano e dos ativos sociais e físicos como a terra e as oportunidades de mercado que determinam os rendimentos desses ativos.

A capacitação reduzida refere-se a pouca ou quase nenhuma melhoria nos indicadores de saúde e educação entre os membros de um particular grupo socioeconômico.

Já o baixo nível de segurança associa-se à exposição a riscos e a choques adversos na renda que podem surgir ao nível nacional, local, familiar ou individual. Nessas circunstâncias as populações pobres perdem rapidamente o pouco que conseguiram acumular ao longo do tempo. O exemplo clássico são as perdas devido a tragédias climáticas como, por exemplo, as enchentes. Para um pobre a perda da moradia pode ser definitiva enquanto que para uma pessoa mais abastada, ainda que tenha perda de patrimônio, essa perda não será total.

O “Empowerment”, que na falta de melhor palavra na língua portuguesa, poderia ser chamado de *poder de influência*, é a possibilidade da população pobre e de certos grupos de excluídos influenciarem as instituições que afetam o seu bem-estar de forma relevante.

---

<sup>2</sup> Linha de Pobreza é um nível de renda definido abaixo do qual as pessoas são consideradas pobres. Esta delimitação deve ser feita para cada país ou região sob análise.

O debate não será estendido aqui, no entanto vamos considerar uma conceituação operacional de pobreza a qual considera que:

Pobreza é um fenômeno complexo, com múltiplas causas e pode ser definido genericamente como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. (Rocha, 2003)

Geralmente a pobreza está associada à falta de renda monetária e à falta de acesso a bens básicos para a sobrevivência e para uma vida digna em sociedade.

Uma análise mais aprofundada do empobrecimento histórico da África demanda mais tempo e espaço possível de estar contido em um artigo como este. Seria preciso analisar o período précolonial, o colonialismo e o período mais recente após a independência da maioria dos países. Ainda que importante e necessário isto não será tentado aqui.

Neste texto os esforços serão concentrados no período contemporâneo. Nesse período a pobreza em África está associada a diversos fatores. São eles a própria dificuldade na construção de novas nações; as guerras e a destruição da infraestrutura; a desestruturação econômica decorrente do período socialista vivenciado por alguns países; a existência de economias de mercado frágeis, pouco diversificadas e com pouca competitividade; a falta de capitais; as tragédias climáticas em especial as prolongadas secas; a má governação que implica em suprimento inadequado de bens públicos tais como níveis inadequados de educação e saúde, alto nível de corrupção; as restrições ao livre comércio internacional; etc. A combinação desses múltiplos fatores esta na raiz da explicação dos altos níveis de pobreza na África e a intensidade e presença deles varia de país a país.

A tabela 1 ilustra o que aconteceu com a pobreza extrema no mundo entre 1981 e 2005. Os dados ali retratados são a mais recente e confiável mensuração da pobreza no mundo. Note-se que a pobreza está sendo considerada na perspectiva de ausência de renda e que os considerados pobres são aqueles que vivem com menos de US\$ 1,25 ao dia. Essa é a nova linha de pobreza internacional.<sup>3</sup>

A primeira constatação é que o percentual de pessoas em pobreza extrema no mundo reduziu-se à metade entre 1981 e 2005. Essa redução variou entre as grandes regiões do mundo e onde ela foi mais intensa foi no Este da Ásia e Pacífico, região em que a China pelo tamanho da sua população tem um peso preponderante. Também ocorreu um decréscimo substancial no Sul da Ásia, região em que a Índia tem um

---

<sup>3</sup> A linha de pobreza internacional é utilizada apenas para efeitos de comparações entre países. Isso não significa dizer que os que vivem com menos de US\$ 1,25 dia em Angola constituam o total de pobres angolanos. Para saber quantos são os pobres em Angola seria necessário construir uma linha de pobreza específica para o país, que poderia ser maior ou menor que US\$ 1,25.

peso significativa. A única grande região em que houve um incremento no percentual de pobres em situação extrema foi no Leste da Europa e Ásia Central, região em que predominam países que pertenciam à extinta União Soviética.

Na África Subsaariana a incidência de pobreza apresentou uma tendência crescente até 1996 e a partir daí reduziu-se praticamente aos mesmos níveis de 1981. Mesmo assim é a região que apresenta os maiores índices de pobreza extrema no mundo. Cerca da metade da sua população mantém-se em uma situação de pobreza extrema.

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005
Este da Ásia e Pacífico	78,8	67	54,4	56	51,2	37,1	35,5	29,6	17,9
Apenas a China	84	69,4	54	60,2	53,7	36,4	35,6	28,4	15,9
Leste da Europa e Ásia Central	1,6	1,2	1	1,5	3,8	4,5	5,4	5,6	5
América Latina e Caribe	12,3	13,9	12,4	10,7	10,8	11,5	11,6	10,1	8,2
Oriente Médio e Norte da África	8,6	6,8	6,9	5,4	5,2	5,3	5,8	4,7	4,6
Sul da Ásia	59,4	55,6	54,1	51,1	46,1	46,9	44,1	43,8	40,3
Apenas Índia	59,8	55,5	53,6	51,3	49,4	46,6	44,8	43,9	41,6
<b>África Sub-Sahariana</b>	<b>50,8</b>	<b>54,7</b>	<b>53,4</b>	<b>54,9</b>	<b>54,8</b>	<b>57,5</b>	<b>56,4</b>	<b>52,7</b>	<b>50,4</b>
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>47,1</b>	<b>41,8</b>	<b>41,6</b>	<b>38,9</b>	<b>34,8</b>	<b>33,7</b>	<b>31</b>	<b>25,7</b>

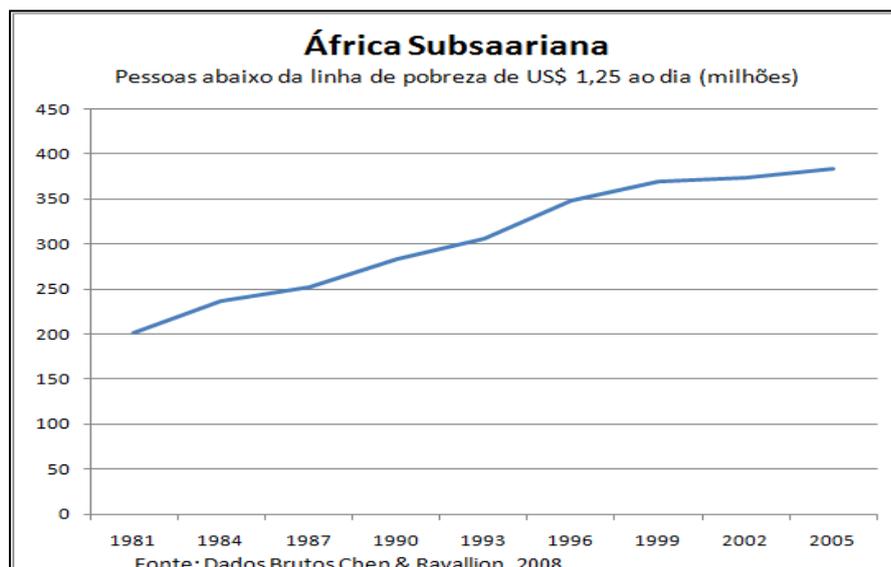
**Tabela 1** - Percentual de pessoas vivendo em Pobreza Extrema abaixo de US\$ 1.25 por dia.  
Fonte: Chen & Ravallion (2008).

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005
Este da Ásia e Pacífico	1087,6	968,8	826,2	893,4	851,7	642,2	635,7	543,9	336,9
Apenas a China	835,1	719,9	585,7	683,2	632,7	442,8	446,7	363,2	207,7
Leste da Europa e Ásia Central	6,6	5	4,3	7	17,8	21,1	25,7	26,7	23,9
América Latina e Caribe	44,9	54,3	51,4	46,7	49,7	56	58,8	53,7	45,1
Oriente Médio e Norte da África	14,9	12,9	14,3	12,2	12,7	13,7	16	13,5	14
Sul da Ásia	548,3	547,7	568,7	572,3	549,5	593,1	588,9	616,1	595,5
Apenas Índia	420,5	416	428	435,5	444,3	441,8	447,2	460,5	455,8
<b>África Sub-Sahariana</b>	<b>202</b>	<b>237,1</b>	<b>252,8</b>	<b>283,7</b>	<b>305,9</b>	<b>347,8</b>	<b>370</b>	<b>373,2</b>	<b>384,2</b>
<b>Total</b>	<b>1904,3</b>	<b>1825,8</b>	<b>1717,7</b>	<b>1815,5</b>	<b>1787,2</b>	<b>1673,8</b>	<b>1695,1</b>	<b>1627</b>	<b>1399,6</b>

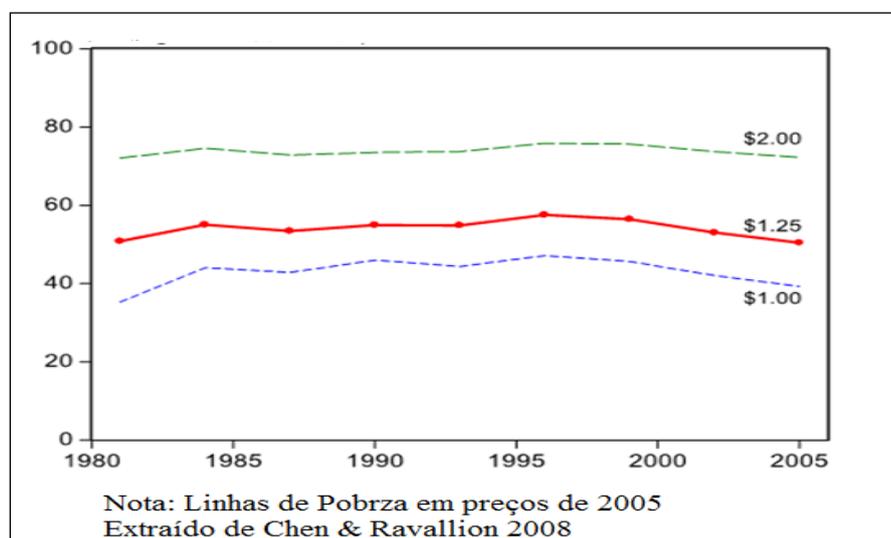
**Tabela 2** - Número de pessoas (milhões) vivendo em Pobreza Extrema abaixo de US\$ 1.25 por dia.  
Fonte: Chen & Ravallion (2008).

A tabela 2 mostra que desse avanço notável – cerca de 500 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema no mundo- a China sozinha foi a maior

responsável. Excetuando-se o Leste da Ásia e Pacífico e o Norte da África e Oriente Médio, todas as demais regiões tiveram acréscimos absolutos no número de pessoas em pobreza extrema. Em algumas esses acréscimos foram relativamente pequenos, porém na África Subsaariana eles foram substanciais representando cerca de 182 milhões de pessoas, o que equivale a 90% a mais de pobres em relação a 1981. Figura 1.



**Figura 1** - Número de pessoas abaixo da linha de pobreza 1981-2005.



**Figura 2** - Incidência de pobreza na África subsaariana 1981-2005.

Indicadores	Ano do						
	Levantamento	Cabo Verde	África do Sul	São Tomé e Príncipe	Angola	Moçambique	Guiné-Bissau
Índice de Pobreza Humana (ordem)		38	55	39	89	101	99
Probabilidade ao nascimento de não sobreviver até os 40 anos	2000-05a	7.5	31.7	15.1	46.7	45.0	40.5
Taxa de analfabetismo de adultos (% 15 anos ou mais)	1995-2005b	18.8	17.6	15.1	32.6	61.3	..
População sem acesso a água tratada (%)	2004	20	12	21	47	57	41
Crianças abaixo do peso (% abaixo de 5 anos)	1996-2005c	14	12	13	31	24	25
População vivendo com menos de US\$1 ao dia (%)	1990-2005c	..	10.7	..	..	36.2	..
População vivendo com menos de US\$2 ao dia (%)	1990-2005c	..	34.1	..	..	74.1	..
População vivendo abaixo da linha nacional de pobreza (%)	1990-2004c	..	..	..	..	69.4	..
Taxa de liquida de matrícula no ensino primário (%)	1991	91	90	..	50	43	38
	2005	90	87	97	..	77	45
Índice de Gini	e	..	57.8	..	..	47.3	47.0
Taxa de alfabetização de adultos (relação Feminino/Masculino)	2005f	0.86	0.96	0.85	0.65	0.46	..
Taxa de liquida de matrícula no ensino primário (relação F/M)	2005g,h	0.98	1.00	0.99	..	0.91	0.71

Fonte: Human Development Report 2007/2008

**Tabela 3** - Indicadores Multidimensionais de Pobreza- PALOP e África do Sul.

Qualquer que seja a linha de pobreza considerada, a incidência de pobreza na África Subsaariana é muito elevada. Figura 2. A linha de pobreza extrema internacional (US\$ 1,25) mostra que essa incidência nunca esteve abaixo de 50% da população. Como se sabe a pobreza extrema está relacionada às necessidades mínimas de alimentação. A linha que considera além dos alimentos uma quantidade mínima de outros bens, a chamada linha de pobreza, é de US\$ 2,00. Quando ela é considerada a incidência eleva-se para cerca de 70 % da população!

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Angola</b>	2000	0.60	1.40	2.30	3.36	4.61	6.18	8.28	11.41	17.12	44.74
<b>Cabo Verde</b>	2001	1.75	2.63	3.49	4.45	5.57	6.91	8.62	11.03	15.21	40.34
<b>Guiné-Bissau</b>	1991	0.50	1.56	2.64	3.83	5.20	6.82	8.87	11.72	16.51	42.35
	1993	2.11	3.04	3.96	4.92	5.95	7.16	8.64	10.72	14.26	39.24
	2002	2.93	4.30	5.31	6.33	7.41	8.62	10.09	12.01	15.04	27.96
<b>Moçambique</b>	1996	2.37	3.34	4.29	5.26	6.32	7.52	9.02	11.08	14.65	36.15
	2002	2.12	3.31	4.17	5.03	5.97	7.09	8.51	10.51	14.09	39.20

Fonte: PovCalc, World Bank

**Tabela 4** - Participação na renda ou no consumo segundo os decis PALOP em África.

No entanto, como já foi visto, a pobreza não pode ser medida apenas como carência de renda. Existem também as medidas que levam em conta os múltiplos

aspectos da pobreza. Uma das mais famosas dessas medidas é o Índice de Pobreza Humana (IPH). Esse índice cuja concepção é semelhante à do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) está focado na população pobre. Segundo o relatório do Desenvolvimento Humano de 2006 (PNUD, 2006) entre os 102 países considerados em desenvolvimento, a situação dos PALOP em África, com a exceção de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, não é das mais confortáveis. Moçambique encontra-se em penúltimo lugar, a Guiné-Bissau está apenas duas posições na frente e logo a seguir vem Angola. Os demais indicadores também confirmam o mau desempenho desses três países. A probabilidade de morrer com menos de 40 anos está em torno de 45%; a população sem acesso a água tratada está em torno de 50%; a discriminação contra as mulheres é evidenciada pelo baixo nível de alfabetização entre elas. Tabela 3.

Outro indicador em que o desempenho dos PALOP em África é muito ruim é o referente à distribuição de renda. O maior destaque negativo está em Angola. Nesse país os 10% mais ricos da população detém cerca de 45 % da renda total do país enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 0,6% dessa renda. Trata-se de uma brutal concentração de renda. Embora os dados refiram-se aos PALOP eles são ilustrativos da África subsaariana. Tabela 4.

## ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA

Ainda que seja uma preocupação tão antiga como a humanidade, a retomada da preocupação com a pobreza nas instituições multilaterais é relativamente recente. Data do final do século XX e tem seu ponto forte nos relatórios do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), culminando com a chamada Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

### **Os relatórios do Banco Mundial e das Nações Unidas**

Os Relatórios do Desenvolvimento Mundial elaborados pelo Banco Mundial nos anos de 1980 e 1990 tiveram como temática específica a pobreza. O relatório de 1990 introduz pela primeira vez a famosa linha universal de pobreza de US\$ 1,00. Ainda que nesse relatório esteja explícito que essa linha era um ponto de partida para comparações internacionais e que cada país deveria construir a sua própria linha, até hoje há quem considere como pobres aqueles que vivem com menos de US\$ 1,00 ao dia. (World Bank, 1990). O relatório de 2000/2001 talvez seja o documento contemporâneo mais importante em termos de estratégias de redução da pobreza.

As Nações Unidas, através do seu Programa Para o Desenvolvimento (PNUD) iniciaram em 1990 a publicação do Relatório do Desenvolvimento Humano. Esse

primeiro relatório, cujo tema foi *Conceito e Medida do Desenvolvimento Humano*, apresentou pela primeira vez o conceito de desenvolvimento humano, contrapondo-se ao conceito de desenvolvimento econômico e apresentou o famoso Índice do Desenvolvimento Humano, IDH. Considerava-se que o desenvolvimento humano estava relacionado com a capacidade do ser humano ter acesso à educação, à saúde e a condições materiais de vida que lhe proporcionassem uma existência digna. (PNUD, 1990). O relatório de 1997, cujo tema foi *Desenvolvimento Humano para a Erradicação da Pobreza*, avançou no tema específico da pobreza e introduziu o novo indicador Índice de Pobreza Humana, IPH. Esse novo índice, com características semelhantes ao IDH, concentra-se na avaliação das condições de vida dos segmentos mais pobres da população.

### **O Programa de Redução da Dívida dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC)**

Outro fato importante para o debate sobre a redução da pobreza foi a crise da dívida nos anos oitenta. Entre 1973 e 1993 o serviço da dívida externa teve um crescimento exacerbado nos países de baixa renda. No seu máximo a relação entre o serviço da dívida e o Produto Interno Bruto desses países chegou a cerca de 50%. Entre esses países de baixa renda havia alguns em que a situação era ainda pior e esse indicador chegou a cerca de 200% do PIB. Foi então criado um programa especial dirigido a eles, denominado Países Pobres Altamente Endividados, cuja sigla em inglês é HIPC.

A chamada iniciativa HIPC foi um grande e abrangente programa que objetivava o financiamento da redução da dívida externa para todos os governos dos Países Pobres Altamente Endividados. Além disso procurava também financiar o aumento dos gastos governamentais com a população pobre. A possibilidade de um país participar do programa dependia do volume da dívida e da sua renda per capita. Exigia-se que os governos elaborassem uma estratégia de redução da pobreza (poverty reduction strategy paper, PRSP) com ampla participação da sociedade. Também era exigido que durante um determinado período o país apresentasse um desempenho satisfatório na sua política macroeconômica a partir de um programa seguindo as normas do Fundo Monetário Internacional, FMI. Uma vez que o país atendesse a essas condicionalidades, seria providenciado o perdão da dívida de maneira irrevogável. (World Bank, 2005)

Cerca de quarenta países enquadram-se no programa, a maioria deles está presente no continente africano. Até 2005 a dívida total desses países havia se reduzido de um total de 84 bilhões de dólares para cerca de 30 milhões, sendo que

praticamente a metade desse montante era de responsabilidade das instituições multilaterais. (World Bank, 2005). A redução da dívida desses países também pode ser percebida com a redução da participação do serviço da dívida em relação às exportações. Esse indicador que estava em cerca de 25% das exportações no início dos anos noventa reduziu-se a um patamar de cerca de 5% em 2006. (WB-IMF, 2009)

Mais importante que a redução da dívida talvez tenha sido a obrigatoriedade de elaborar uma estratégia de redução da pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*). O sucesso na elaboração desse plano motivou a sua obrigatoriedade para todos os países que recebessem empréstimos em condições excepcionais por parte das instituições multilaterais. Atualmente muitos países, além dos HIPC, estão elaborando as suas estratégias de redução da pobreza.

Essas estratégias, consubstanciadas nos PRSP, seguem alguns princípios básicos para a sua elaboração e implementação. Elas devem ser realizadas pelas autoridades do próprio país, com ampla participação da sociedade civil e do setor privado em todas as etapas. Além disso, devem ser orientadas pelos resultados, focalizando nos resultados que beneficiarão os pobres. Devem ser abrangentes no que se refere ao reconhecimento do caráter multidimensional da pobreza. Orientadas às parcerias, no sentido de envolver a cooperação coordenada com os parceiros no desenvolvimento (bilateral; multilateral; não-governamental). Devem também estar baseadas em uma perspectiva de longo prazo para a redução da pobreza.

O documento da estratégia, o PRSP tem como componentes básicas os seguintes itens: um diagnóstico abrangente da pobreza; o estabelecimento do custo e de prioridades para políticas macroeconômicas, sociais e estruturais; o estabelecimento de objetivos e metas apropriados bem como de um sistema de indicadores para monitoramento e avaliação; a descrição do processo de participação da sociedade adotado.

Embora essas estratégias não tenham um modelo único, na medida em que cada país tem a sua particularidade, é possível encontrar elementos comuns a todas elas. Inicialmente, todas estão direcionadas a criar condições para o funcionamento do mercado. A estabilidade macroeconômica, em especial o equilíbrio das contas públicas, o controle da inflação e em especial das contas externas, recebe uma atenção especial. O setor econômico considerado prioritário geralmente envolve a opção pelo desenvolvimento agrícola. Todas apresentam um componente muito forte de investimento em capital humano, particularmente nos aspectos de saúde, educação e igualdade de gênero. O investimento em infraestrutura física e a boa governança também são comuns à maioria delas.

Esses elementos sempre estão razoavelmente harmonizados. A lógica aparente é que a estratégia de redução da pobreza para esses países implica no funcionamento de uma economia de mercado em que o ambiente macroeconômico seja estável, e que o dinamismo desse mercado venha do desenvolvimento agrícola, o que dependerá de pessoas saudáveis e instruídas para potencializá-lo, que deverá contar com a infraestrutura física necessária para ser concretizado, tudo sendo administrado de maneira eficiente, com regras claras e com baixos níveis de corrupção.

### **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ODM**

Outro fato importante que veio a reforçar a preocupação com a pobreza foi a chamada Declaração do Milênio por parte da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2000. (UN, 2000) Nessa declaração os países membros comprometem-se a criar condições para o desenvolvimento e redução da pobreza, paz e a preservação do meio ambiente. Na realidade essa declaração foi o fruto de uma longa seqüência de grandes conferências temáticas internacionais ao longo dos anos noventa, como a conferência sobre a Infância em Nova Iorque em 1990, a conferência sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992.

Posteriormente na Assembleia Geral de 2001 foram definidos os objetivos, metas e indicadores consubstanciados em um documento denominado *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Ai estão estabelecidos oito grandes objetivos, por sua vez subdivididos em metas e com um conjunto de mais de 60 indicadores. Esses objetivos devem ser atingidos até 2015 e, na sua grande maioria os indicadores quantitativos referem-se a situações iniciais prevalentes em 1990 que deverão estar alteradas até 2015. (UN, 2003).

Esses objetivos são os seguintes:

- Erradicar a extrema pobreza e a fome
- Atingir o ensino básico universal
- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
- Reduzir a mortalidade infantil
- Melhorar a saúde materna
- Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças
- Garantir a sustentabilidade ambiental
- Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

Um dos aspectos mais importantes da adoção desses objetivos pode ser visto na perspectiva política. Ao colocá-los na agenda internacional as Nações Unidas

praticamente tornaram obrigatório aos governos de todo o mundo a sua adoção como o norte das suas políticas de desenvolvimento. Embora eles refiram-se majoritariamente a países em desenvolvimento, em especial aos de baixa renda, eles também colocam obrigações para as nações desenvolvidas, em especial as contidas no objetivo 8.

Desde a adoção desses objetivos as instituições multilaterais, em especial as Nações Unidas, vêm fazendo um esforço muito grande para implementá-los. Em grande parte elas atuam como uma grande liderança política, cobrando o compromisso das nações signatárias. Por outro lado, o Banco Mundial e o FMI, atuam no financiamento dos projetos e estratégias que viabilizam o esforço para atingi-los. Dentro desse esforço há certa clareza que a consecução desses objetivos exige o esforço coletivo a todos os níveis de governo e não apenas o esforço dos governos centrais. A campanha de difusão tem envolvido autoridades subnacionais e os membros da sociedade civil. Uma avaliação positiva da Declaração do Milênio, e do subsequente estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, é que raramente será encontrado um político ou um dirigente que declare ser contrario a eles ou que declare não estar trabalhando arduamente para atingi-los, ainda que nem sempre isso seja verdade. No mínimo enquanto discurso, ninguém se apresenta contrario a eles.

Dessa forma, quase todos os países do mundo, particularmente aqueles do mundo em desenvolvimento incorporaram nas suas estratégias de desenvolvimento os ODM. Os países de baixa renda e entre eles os HIPC colocaram dentro dos seus planos de redução da pobreza os ODM. Isso porque há uma notável coerência entre reduzir pobreza e atingir os ODM.

No entanto, ao longo destes últimos anos o esforço em direção aos ODM tem sido pouco eficaz. Segundo a OCDE e o Banco de Desenvolvimento da África (OCDE-ADB,2009) o continente não irá atingir a maioria deles. Em uma avaliação que considera quatro situações,

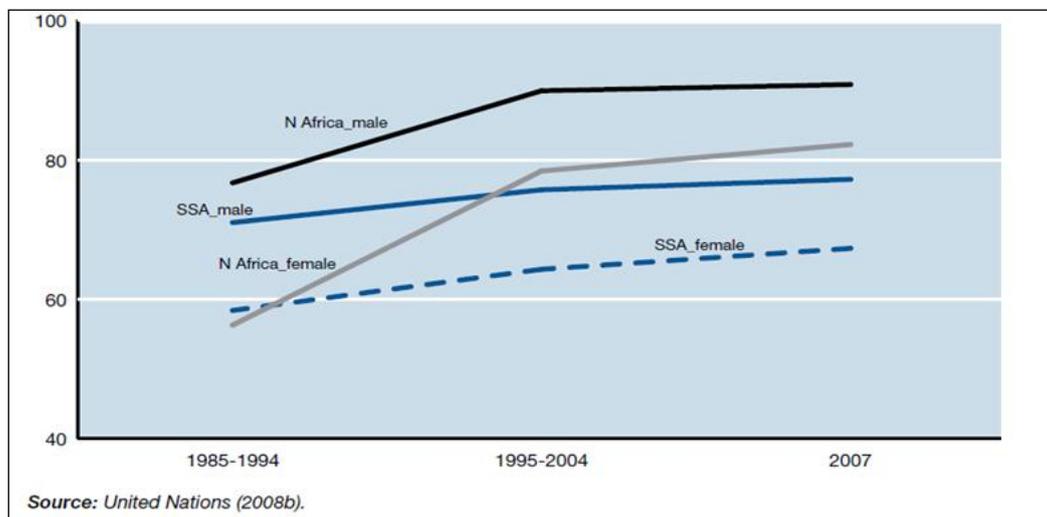
- **Atingido:** já atingido antes de 2015;
- **No bom caminho:** na tendência de atingir até 2015
- **Insuficiente:** na tendência de não atingir até 2015
- **Deterioração:** os indicadores estão piorando em relação à situação inicial

foi construído um indicador de desempenho que relaciona o número de países africanos com o objetivo **atingido** ou no **bom caminho** em relação ao total de países. Esse indicador é superior a 50% dos países em apenas dois objetivos, respectivamente o objetivo 3, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das

mulheres e o objetivo 7, garantir a sustentabilidade ambiental. Este último em grande parte devido ao aumento da cobertura de população com água tratada.

Mesmo sendo um indicador com desempenho superior a 50%%, o objetivo 3 ainda tem cobertura variada no continente africano. A figura 3 mostra que na África Subsaariana ainda é grande a diferença entre homens e mulheres em um dos quesitos básicos dessa igualdade que é o acesso à educação.

Pode-se concluir esta seção afirmando que os dois principais instrumentos para a redução da pobreza em África têm sido os Planos de Redução da Pobreza (PRSP) e a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos planos nacionais de desenvolvimento. No entanto, apesar de todo o esforço realizado ele ainda é insuficiente.



**Figura 3** - Taxas de Alfabetização entre Jovens (Homens e Mulheres (15-24 anos) (%)  
Extraído de ECA Economic Report on Africa 2009.

## UMA ESTRATÉGIA DE MÉDIO E LONGO PRAZO: O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

Como foi visto anteriormente a maioria dos PRSP considera as atividades agrícolas como o setor econômico estratégico para o desenvolvimento. Essa também é a opinião da Comissão Econômica para a África (ECA) que também é apoiada pela OCDE.

A proposta da ECA fundamenta-se em uma visão abrangente da atividade agrícola que compreende toda a cadeia produtiva. Trata-se, segundo a instituição, de abandonar a tradicional visão que focaliza a propriedade rural e passar a ênfase para todo o conjunto, incluindo-se aí o sistema produtivo, o sistema de distribuição e

consumo. Essa estratégia – modernização da agricultura– baseia-se em quatro pontos:

- Integração das cadeias produtivas;
- Acesso aos mercados;
- Uso de insumos modernos;
- Aumento da Produtividade.

A integração das atividades produtivas objetiva aproximar as várias etapas da produção, desde a produção dos insumos, a sua aquisição pelos produtores, chegando à esfera da comercialização. O acesso aos mercados passa a ser fundamental nessa estratégia e além da modernização dos processos de comercialização, a infraestrutura física é necessariamente parte dela. O uso de insumos modernos pelos agricultores dependerá não apenas dos trabalhos de extensão rural, mas também do desenvolvimento da sua produção. Finalmente, o aumento da produtividade deverá decorrer dos demais pontos e também da modernização interna às próprias propriedades rurais. (ECA, 2009) Aparentemente a idéia é transformar a agricultura africana em algo parecido à moderna agricultura praticada em certas partes do Brasil, Canadá e Estados Unidos. No caso brasileiro essa agricultura é praticada nos estados do sul, tendo como exemplos a produção de carne suína em Santa Catarina e a produção de soja e de aves no estado do Paraná.

As grandes vantagens advindas com o sucesso dessa estratégia são: aumento da segurança alimentar; redução da pobreza; aumento das exportações de alimentos. Realmente, o aumento da produção de alimentos é uma grande vantagem para um continente em que grande parte da população tem dificuldades em obtê-los seja devido a restrições de renda, produção insuficiente e/ou tragédias climáticas. Também é uma vantagem na perspectiva de redução de pobreza porque, como já foi visto, a magnitude da pobreza é muito grande. O aumento das atividades além de propiciar trabalho e renda, também contribuirá com a redução da pobreza reduzindo os preços dos alimentos. A possibilidade de aumentar as exportações também será importante na perspectiva de ampliação de mercados e de melhoria nas contas externas dos países.

O grande risco dessa estratégia é que ela venha a ser um sucesso completo. Isso pode parecer paradoxal, mas de fato, na perspectiva geral de estratégias de redução de pobreza, o sucesso da modernização agrícola poderá aumentar o volume de pobres nos países africanos, em especial nas áreas urbanas.

Essa modernização implicará em aumento da produtividade agrícola que por sua vez é a causa primária do aumento da urbanização ao longo da história da humanidade. Guerras, insegurança, más condições de vida no campo e as “luzes da

cidade” também contribuem para o aumento da urbanização, no entanto a causa primária está associada ao aumento da produtividade agrícola. Esse aumento de produtividade significa que menos gente será necessária para produzir mais alimentos. Não havendo necessidade de tanta força de trabalho nas áreas rurais, o excedente humano necessariamente terá que migrar para as áreas urbanas. Sobreviver nas áreas urbanas, por outro lado, somente é possível se houver renda monetária familiar. Se na área rural cada membro da família significava acréscimo na força de trabalho familiar, na área urbana ele representa mais uma pessoa em busca de emprego.

População Total, Urbana e Rural por Grandes Áreas, Períodos Seleccionados 1950-2030							
Grandes Áreas	População (milhões)					Taxa média anual de variação (%)	
	1950	1975	2000	2005	2030	1950-2005	2005-2030
<b>População Total</b>							
Africa	224	416	812	906	1.463	2,54	1,92
Asia	1.396	2.395	3.676	3.905	4.872	1,87	0,88
Europa	547	676	728	728	698	0,52	-0,17
America Latina e Caribe	167	322	523	561	722	2,2	1,01
America do Norte	172	243	315	331	400	1,19	0,76
Oceania	13	21	31	33	43	1,72	1,01
<b>População Urbana</b>							
Africa	33	105	294	347	742	4,29	3,04
Asia	234	575	1.363	1.553	2.637	3,44	2,12
Europa	277	443	522	526	546	1,17	0,16
America Latina e Caribe	70	197	394	434	609	3,31	1,35
America do Norte	110	180	249	267	347	1,62	1,05
Oceania	8	15	22	23	31	1,96	1,18
<b>População Rural</b>							
Africa	191	310	518	559	721	1,95	1,02
Asia	1.162	1.820	2.313	2.352	2.236	1,28	-0,2
Europa	271	232	206	203	152	-0,53	-1,16
America Latina e Caribe	97	125	129	127	113	0,49	-0,45
America do Norte	62	64	66	64	53	0,05	-0,73
Oceania	5	6	9	10	11	1,25	0,58

Fonte: United Nations, DESA, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2005 Revision. October 2006

**Tabela 5** - População Mundial 1950-2030.

A tabela 5 mostra que a África é o continente com o menor grau de urbanização. Em 2005 apenas 38,3% da população africana vivia em áreas urbanas. Excetuando a Ásia com um grau de urbanização de cerca de 39%, os demais continentes tinham um grau de urbanização superior a 70% em 2005

A projeção para 2030 mantém a África como o continente menos urbanizado, com um grau de urbanização em torno de 50%. No entanto, exatamente por ser o continente menos urbanizado as taxas de urbanização na África são as mais altas do

mundo. Entre 1950 e 2005 ela foi de 4,29% e entre 2005 e 2030 será de 3,04% ao ano. Isso significa adicionar cerca de 395 milhões de novos habitantes urbanos aos 347 milhões existentes em 2005. Ou seja, mais do que dobrar a população urbana da África até 2030.

As projeções atuais já apontam para um cenário extremamente preocupante em relação ao quadro urbano africano. Não há sinais visíveis de uma dinamização das economias urbanas e nem de investimento em infraestrutura para receber esses novos habitantes nas cidades africanas.

Com o almejado sucesso das estratégias de desenvolvimento rural para a África, as tendências atuais de urbanização serão aceleradas uma vez que não existe na história da humanidade um caso em que o aumento da produtividade agrícola não tenha implicado em pressão migratória sobre as cidades.

É possível fazer um exercício simples do impacto do crescimento da produtividade sobre o crescimento das cidades. A partir do banco de dados disponibilizado pelo Banco Mundial e considerando a série de dados sobre produtividade agrícola em África é possível estimar a seguinte função

$$GU_i = \alpha Pa_i^\beta e^{U_i}$$

Linearizando tem-se que o modelo de regressão fica sendo,

$$\ln(GU_i) = \alpha + \beta \ln(Pa_i) + U_i$$

e a equação estimada:

$$\ln GU = a + b \ln Pa$$

onde GU = grau de urbanização

Pa= Valor Adicionado por trabalhador agrícola

b = elasticidade do indicador de produtividade agrícola em relação ao grau de urbanização.

Supondo-se que  $b=0,068^4$  uma variação de produtividade agrícola de 1% implicará em uma variação do grau de urbanização de 0,068%.

Em 2005 o grau de urbanização em África era 0,383. Uma variação de 0,068% significaria elevá-lo para 0,409. Ou seja, 40,9% da população africana estaria vivendo

<sup>4</sup> Valor estimado a partir de um painel considerando o grau de urbanização e o valor adicionado por trabalhador agrícola entre 1960 e 2008 para a África Subsaariana com dados obtidos no World Development Indicators.

em áreas urbanas. O que significa acrescentar 23,9 milhões de habitantes aos 347 milhões que habitavam áreas urbanas em 2005. Isso é mais do que duas vezes a população de Portugal em 2010!

Evidentemente, estes números têm que ser considerados apenas como um exercício econométrico. Um trabalho mais amplo teria que levar em conta outras variáveis explicativas para o grau de urbanização em África. Em um painel mais amplo a produtividade agrícola teria certamente um papel mais reduzido na explicação do grau de urbanização. No entanto, ela muito provavelmente seria a variável mais importante.

Apesar de todas essas restrições este exercício reforça um problema importante que não está sendo considerado como uma consequência da estratégia de modernização agrícola para a África. Também mostra, uma vez mais, o caráter multicausal da pobreza e dos efeitos interdependentes das estratégias para superá-la.

## ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Que fazer em um cenário onde uma das principais estratégias para a redução da pobreza – o desenvolvimento agrícola- traz em si o germe do agravamento dessa pobreza – a rápida urbanização?

Inicialmente é preciso ter bem claro que o Desenvolvimento Agrícola poderá trazer grandes vantagens para a redução da pobreza. Assim sendo essa estratégia têm que ser vista como positiva. Por outro lado a urbanização também está associada a transformações positivas para a sociedade, ela não é algo intrinsecamente negativo, pelo contrário. O problema reside na rapidez com que ela pode ocorrer e, principalmente, no tipo de sistema urbano que ela pode gerar. Tais problemas terão que ser contrabalançados por estratégias de Desenvolvimento Regional e Urbano.

Muitos dos problemas que atormentam os moradores das grandes cidades podem ser equacionados na perspectiva da engenharia urbanística. Problemas como circulação, transportes coletivos, lixo e outros. Ainda que a solução para eles não esteja unicamente na esfera do urbanismo este tem muito a contribuir. No entanto, os problemas advindos do rápido crescimento metropolitano não estão na esfera da engenharia urbana, mas sim na esfera econômica. Além disso, o seu equacionamento não é feito na perspectiva de uma única cidade, mas sim na perspectiva do sistema urbano como um todo.

Uma das características da urbanização africana é a existência de cidades primazes. O fenômeno da primazia ocorre quando a maior cidade de um sistema urbano é muitas vezes maior que as demais cidades. A hierarquia existente dentro do

conjunto das cidades tem um viés muito grande em direção à maior cidade. Essa grande cidade é aquela que irá ter grande concentração de pessoas, das atividades econômicas mais modernas, de infraestrutura, dos maiores níveis de renda, das oportunidades de emprego, etc., etc. Essas cidades acabam por gerar e concentrar as chamadas economias de aglomeração que tornam mais produtivo desenvolver nelas as atividades econômicas. Ao mesmo tempo são nelas que se localizam a maior parte dos mercados para essa produção. Como geralmente não tem outros centros urbanos que lhes façam concorrência elas mantêm-se dominantes. Elas crescem cada vez mais dentro de um processo cumulativo que tende a aumentar a primazia. Os exemplos de primazia na África são inúmeros; Luanda, Maputo, Lagos, Dakar e muitas outras. Os problemas associados a elas também o são. Esses problemas são particularmente complexos em África em decorrência da fragilidade econômica da maioria dos países.

A única maneira de combater essa aglomeração é com outra aglomeração. A existência de outros centros urbanos que também venham a possuir economias de aglomeração poderá contrabalançar o peso da cidade primaz. Tenha-se claro que dificilmente será eliminado o problema da primazia, no entanto é possível amenizá-lo com outras cidades de porte razoavelmente elevado. No entanto, como conseguir essa cidade de porte mais elevado? Uma vez já instalado o fenômeno da primazia será muito difícil que espontaneamente outro centro urbano venha a se fortalecer para contrabalançar a cidade primaz. Esse fortalecimento poderá ocorrer através de estratégias de desenvolvimento que selecione um ou mais centros alternativos para concentrar os investimentos e/ou deslocar grupos de atividades para esses centros.

Essas estratégias poderão ter várias formas. Uma delas, talvez a menos dispendiosa, é investir em centros já existentes. A eles são atribuídas novas funções, como por exemplo, tornar esse centro em uma cidade com grande concentração de estudantes. Basta criar e/ou transferir para esse local uma grande universidade. O volume de pessoas, estudantes, professores, funcionários associados a essa universidade criará de imediato um mercado de consumo. Essas pessoas terão que ser abrigadas, alimentadas, vestidas, ter atividades de lazer, seus filhos precisarão de escolas, médicos, que por sua vez também precisarão de bens e serviços. Esse grande mercado que irá se formar poderá dar condições de estímulo às atividades econômicas na região de influência desse centro urbano. Para que isso se efetive também será necessária uma série de atividades de política que ajudem a consolidação da produção para esse mercado. A África do Sul pode ser vista como um exemplo quando se considera que cada poder público tem a sua sede em cidades

diferentes: o executivo em Pretoria, o legislativo na Cidade do Cabo e o judiciário em Bloemfontein.

A estratégia clássica na África é a transferência da capital, geralmente construindo uma nova cidade. É o caso, entre outros da Nigéria, do Malawi e da Tanzânia. Embora ela seja muito utilizada na África, não é exclusividade africana. Em diferentes lugares e em diferentes épocas isso aconteceu e teve considerável impacto em termos de desenvolvimento regional e de reestruturação da rede urbana. A capital americana é uma cidade especialmente construída para esse fim. Camberra foi construída para ser a capital australiana. Além de resolver um conflito político entre Melbourne e Sydney, tornou-se uma alternativa intermediária entre elas. No Brasil, a construção de Brasília na segunda metade do século vinte foi o ponto de partida para a incorporação econômica de vasta área do território nacional que até então era praticamente desabitado. Além disso, ela serviu de contrapeso às duas grandes metrópoles brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro. O crescimento dessas duas últimas não foi interrompido, mas certamente elas seriam muito maiores se não existisse Brasília.

Imagine-se o impacto do retorno da capital moçambicana para o norte do país. Ao invés de retorná-la para a Ilha de Moçambique, instalá-la em uma cidade como Nampula. Imagine-se a dimensão de mercado que poderá ser formado no norte do país e o conseqüente estímulo para as atividades econômicas na região. Imagine-se o que seria transferir a capital de Angola para uma cidade do interior do país distante 600 quilômetros de Luanda, como Huambo, a ex-Nova Lisboa dos portugueses.

Independente da forma que essa estratégia tome o importante é que ela deve ser grande o suficiente para criar economias de aglomeração. Estratégias como essa encontram muita resistência e geralmente levam décadas para serem consolidadas. No entanto é difícil vislumbrar alternativas a elas dentro do cenário que se desenha para a África.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto foram discutidas questões relativas à pobreza na África e as estratégias para a sua redução. Foi visto que pobreza é um fenômeno com múltiplas dimensões e que as principais estratégias utilizadas para reduzi-la decorrem da elaboração dos Planos de Redução da Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper) e da inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos planos nacionais de desenvolvimento.

O setor econômico privilegiado pelos Planos de Redução da Pobreza da maioria dos países africanos e também apontado como estratégico pela Comissão Econômica da África e pela OCDE está associado ao Desenvolvimento Agrícola. Esse desenvolvimento é visto na perspectiva de uma agricultura modernizada em que a cadeia produtiva esteja integrada em todas as suas etapas, possibilitando o aumento da produtividade agrícola. Embora essa estratégia traga grandes benefícios para a redução da pobreza ela contém em si o risco de potencializar essa pobreza ao acelerar o processo de urbanização em um continente onde o fenômeno da primazia urbana é acentuado.

Esse risco, no entanto, poderá ser enfrentado com estratégias de desenvolvimento regional que considerem a criação de centros urbanos alternativos à cidade primaz possibilitando a geração de economias de aglomeração.

Concluindo é importante lembrar que as condições básicas para a efetividade das estratégias de redução da pobreza em África assentam-se primeiramente na estabilidade social, política e econômica. Na manutenção do crescimento econômico. Em uma governança de boa qualidade que busque a criação de um ambiente favorável ao estabelecimento de uma economia de mercado, uma legislação clara e simples e, sobretudo, um intenso combate à corrupção. Finalmente é importante que a estratégia centrada no desenvolvimento agrícola seja acompanhada de estratégias de controle da urbanização por intermédio da criação de centros alternativos geradores de economias de aglomeração e do estabelecimento de projetos de desenvolvimento regional.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial, 2001. Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta Contra a Pobreza. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, Washington.
- Chen & Ravallion (2008) The Developing World is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty. Policy Research Working Paper 4703 World Bank
- Duclos, J.Y. & Araar, A. (2006). Poverty and Equity: measurement, policy, and estimation with DAD. Springer, Ottawa.
- ECA (2009) Economic Report on Africa 2009, Economic Commission for Africa
- OECD-AEB (2009) African Economic Outlook. OECD, African Economic Bank, Paris.
- Rocha, S. (2003) Pobreza: afinal de contas do que se trata. FGV, Rio de Janeiro.
- UN (2006) World Urbanization Prospects. The 2005 Revision
- UNDP (1990, 1997, 2006) Human Development Report.
- United Nations (2000). United Nations Millennium Declaration. N.Y., September 2000.
- United Nations (2003) Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: definitions, rationale, concepts and Sources. New York.
- WB-IMF, (2009). Global Monitoring Report 2009 MDG WB IMF
- World Bank [www.worldbank.org/economicpolicyanddebt](http://www.worldbank.org/economicpolicyanddebt)
- World Bank (2005). Debt Sustainability in Low-Income Countries: HIPC and Beyond. World Bank, Economic Policy and Debt Department, 2005

World Bank (2009) Global Development Finance, June 2009 IBRD/WB