SID
Society for International Development

eurodad
european network on debt and development

Reapropriação da infraestrutura sustentável como um bem público

RESUMO • Por María José Romero et Flora Sonkin

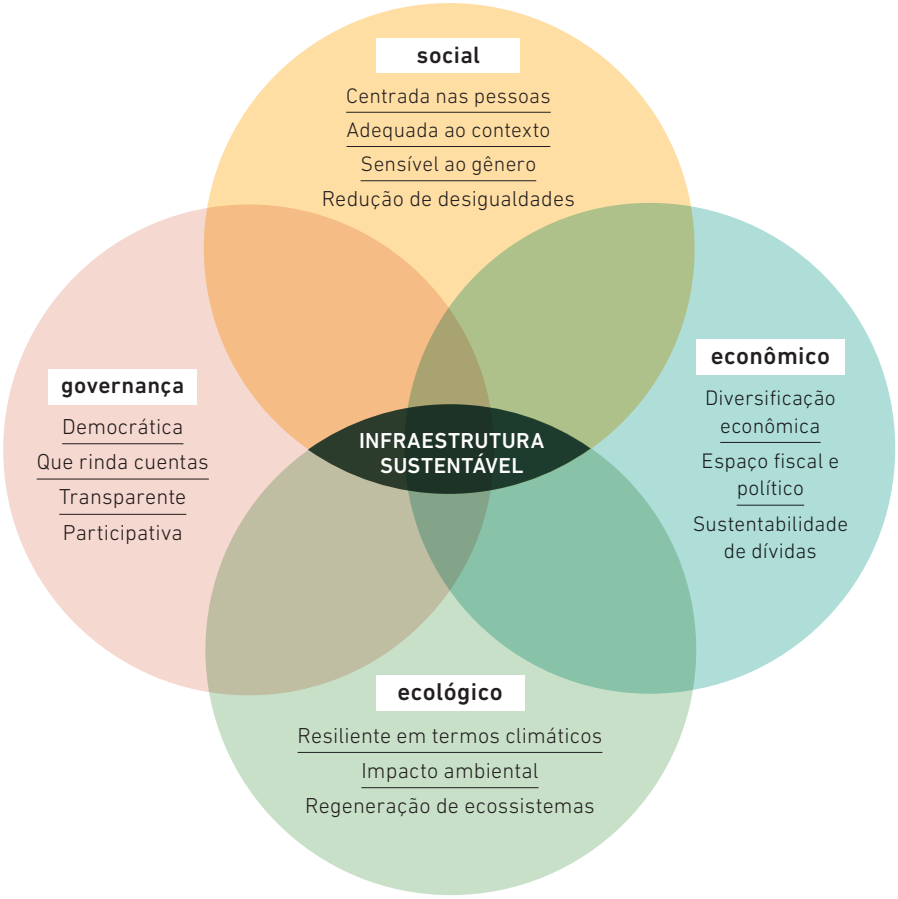
INTRODUÇÃO

A infraestrutura é chave para atingir o desenvolvimento sustentável e para melhorar as condições de vida de pessoas por todo o mundo, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Acordo de Paris e os compromissos para com a igualdade de gênero. Os investimentos em infraestrutura sustentável estão no cerne de estratégias de desenvolvimento de muitos governos doadores, incluindo o G20, e instituições financeiras internacionais (IFIs), particularmente o Grupo do Banco Mundial (GBM). A controvérsia Iniciativa do Cinturão e Rota da China, a Build Back Better World (ou B3W) do G7 e o plano de investimento em infraestrutura do presidente americano Joe Biden são apenas alguns dos exemplos recentes do papel central da infraestrutura para importantes desenvolvimentos e planos de recuperação da pandemia de Covid-19, hoje e no futuro.

Em face dos empecilhos sistêmicos à mobilização de recursos domésticos de países em desenvolvimento – fluxos financeiros ilícitos, dívidas com fardos ilegítimos e insustentáveis, acordos comerciais injustos, abuso tributário por parte de empresas multinacionais e regulação insuficiente do setor financeiro –, a narrativa principal sobre o financiamento de infraestrutura requer o uso de recursos e instituições públicas para alavancar o financiamento privado, de modo a preencher a chamada "lacuna de financiamento" para o desenvolvimento sustentável. Porém, esta política apresenta inúmeros riscos, especialmente considerando as dívidas insustentáveis já enfrentadas pelos países no sul global, a desigualdade crescente e o colapso ecológico que se anuncia. Agora que o discurso do "financiamento privado primeiro" vem ganhando força como resposta política nos planos de recuperação da Covid-19, a análise crítica e o debate da perspectiva da sociedade civil é cada vez mais importante.

Com base em nosso trabalho com parceiros do norte e do sul global, este relatório analisa a infraestrutura a partir de uma perspectiva sistêmica. O estudo enfoca sobre a justiça econômica global e no direito ao desenvolvimento, mobilização de recursos internos e resiliência climática. Apresenta sete estudos de caso que ilustram as práticas que ocorrem em nível nacional e regional, examinando-os através da lente de quatro pilares interligados: **o econômico, de governança, o social e o ecológico.**

Figura 1
Pilares da infraestrutura sustentável



Caixa 1: O que é infraestrutura sustentável?

Definimos aqui a infraestrutura sustentável como uma estrutura ou unidade que é planejada, projetada, construída, operada e monitorada de forma transparente, participativa e adequada ao contexto, que contribui com as prioridades locais e nacionais, amplia o acesso a serviços, abre caminho para a uma transição justa rumo a economias sustentáveis e resilientes em termos climáticos e é financiada de forma transparente e sustentável, isto é, sem levar a uma dívida insustentável.

ESTUDOS DE CASO

Os estudos de caso – que estão disponíveis na **versão completa on-line** – abrangem abordagens divergentes em relação ao financiamento e desenvolvimento de infraestrutura. Uma abordagem é voltada para os interesses do setor privado, que concebe a infraestrutura como uma classe de ativos, priorizando projetos de grande escala que contribuam para um caminho de desenvolvimento orientado para o crescimento e voltado para a exportação. Em contraste, outra abordagem encara a infraestrutura como um bem público destinado a atender às necessidades das comunidades locais e os direitos humanos, contando com o financiamento público e a participação ativa dos cidadãos.

ARGENTINA

A Rede de Rodovias e Rotas Seguras da Argentina foi um projeto de PPP implementado em 2018. Foi projetado especificamente para atrair investimentos privados e apresentado como um projeto que abrirá caminho para outros grandes projetos de infraestrutura. No entanto, o projeto teve várias limitações:

- O governo nacional realocou o dinheiro dos contribuintes da infraestrutura pública e para o investimento privado doméstico e estrangeiro.
- Devido à crise econômica argentina, os mercados de capitais só estavam preparados para oferecer financiamento com elevadas taxas de juros. Para salvar o projeto, o governo trabalhou com instituições de financiamento internacionais para mobilizar fundos e oferecer garantias e empréstimos utilizando verba pública.
- O projeto acabou aumentando o custo de investimento, o que contribuiu para o endividamento da Argentina.

COLÔMBIA

O Corredor do Perímetro Leste de Cundinamarca na Colômbia é um projeto de logística rodoviária PPP que visa aumentar a conectividade na capital do país, Bogotá. Este projeto ilustra conflitos no desenvolvimento de infraestrutura que não podem ser subestimados, incluindo:

- falta de provas de que o projeto era de utilidade pública;
- aumento da carga tributária para os cidadãos da Colômbia;
- falta de uma consulta adequada e de prestação de contas.

Há dúvidas sobre a aplicação correta de proteções sociais e ambientais de instituições financeiras, especificamente o arcabouço de políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB), e sobre a conformidade com os Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional (CFI).

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

A barragem hidroelétrica Inga III, na República Democrática do Congo, é um projeto hidroelétrico em PPP que está atualmente na fase de elaboração. O projeto foi precedido pelo fracasso de outras megainfraestruturas de barragens. O projeto é descrito como um passo rumo à criação de um mercado de eletricidade continental, importante na aceleração do desenvolvimento econômico industrial da região. No entanto, ele dá origem a uma série de preocupações:

- Foi criado para atender às necessidades dos investidores em de dar prioridade a objetivos de desenvolvimento.
- É provável que leve a um aumento do endividamento.
- Problemas de transparência dificultam a compreensão dos detalhes sobre quem se beneficia do projeto.
- Contribui para a degradação ecológica e para o deslocamento de comunidades.
- Os impactos adversos de gênero são especialmente visíveis, uma vez que uma comunidade de mulheres que eram autossuficientes perderam sua subsistência.

MIANMAR

A **central elétrica a gás Myingyan, em Myanmar**, é a primeira PPP no setor da energia do país. É financiada por um consórcio de MDBs e credores comerciais. Ainda que o envolvimento dos MDBs pudesse indicar que os processos sociais e ambientais seriam seguidos, os sistemas utilizados durante a fase de desenvolvimento de projeto não consideram adequadamente como garantir que os benefícios sociais e ambientais para as comunidades locais sejam priorizados, ao lado dos benefícios econômicos que os investidores privados do projeto estão obtendo.

Este projeto ilustra os riscos das PPPs não transparentes na garantia da responsabilidade do governo para com os cidadãos e residentes e as armadilhas que podem surgir do envolvimento do setor privado em projetos que devem priorizar o bem público.

LITUÂNIA

A Comunidade Solar Prosumer da Lituânia é um projeto liderado pelo governo que permite aos cidadãos comprar ou alugar um painel solar remoto através de uma plataforma online. Os indivíduos são tanto produtores quanto consumidores, ou "pronsumidores" neste modelo. O projeto fornece energia sustentável a baixo custo e permite que as comunidades liderem as estratégias de mitigação da mudança climática no nível familiar. Este esquema compartilhado congrega governos, organizações e consumidores privados e promove a criação de um objetivo comum. O governo oferece incentivos e subsídios aos cidadãos, além de infraestrutura pública e apoio tecnológico.

A Lituânia é o primeiro país no mundo a lançar uma plataforma online para comprar energia solar, mas existem outros projetos semelhantes em desenvolvimento. A previsão é vermos soluções mais avançadas para desenvolver a produção de energia solar em todo o mundo no futuro.

ZÂMBIA, MALAWI E MOÇAMBIQUE

O Corredor de Desenvolvimento Rodoviário Nacala, na Zâmbia, Malawi e Moçambique, é um projeto de megaempreendimento logístico regional desenvolvido para melhorar a conectividade regional de países do sudeste africano e para melhorar sua integração no comércio global. O projeto foi implementado como uma PPP através da qual os governos da Zâmbia, Malawi e Moçambique definiram *joint ventures* para desenvolver e administrar a infraestrutura e os equipamentos no corredor. No entanto, as melhorias na conetividade e competitividade regional ocorreram às custas de impactos negativos significativos para as comunidades locais e o meio ambiente, incluindo desmatamento e corte ilícito de árvores, levando à erosão dos solos. Isto, por sua vez, ameaçou a subsistência das populações rurais ao longo do corredor. Os principais beneficiários do projeto incluem atores da indústria de transportes, agentes de importação/exportação, operadores de fretes e a comunidade empresarial, e as dívidas acumuladas através de empréstimos para o projeto têm impacto no bem-estar dos cidadãos.

BRASIL

O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), do Brasil, é um projeto liderado pela comunidade e organizado pela sociedade civil que aborda a falta de água na região semiárida do Brasil através do armazenamento em cisternas. O custo individual para construir uma cisterna de 16.000 litros é de R$ 4.560,11 (US$ 815). Nos seus 20 anos de implementação, o projeto atingiu as seguintes metas:

- Beneficiou 628.355 famílias.
- A lista de pessoas registadas inclui 70% de beneficiárias do sexo feminino.
- O projeto demonstrou o potencial de estimular o desenvolvimento econômico da região e contribuir para o aumento da segurança alimentar, permitindo uma abordagem ecologicamente amigável e centrada na comunidade.
- O processo empoderou as comunidades e foi especialmente benéfico para famílias e mulheres.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os investimentos em infraestrutura sustentável estão no centro das estratégias de desenvolvimento, e de forma muito acerta, porque são a chave para se oferecer os serviços e a infraestrutura que permitem o bom funcionamento das economias e sociedades. No entanto, conforme indicado neste **relatório**, a narrativa prevalecente sobre o financiamento de infraestrutura contém falhas e limitações que podem sabotar o objetivo indicado. Para abordá-las, o relatório faz um enquadramento para entender a infraestrutura sustentável de uma perspectiva sistêmica, que enfoca a justiça econômica global e os direitos dos países em desenvolvimento de se desenvolveram, mobilizarem recursos domésticos e gerarem resiliência climática.

Após analisar o que torna a infraestrutura e seus mecanismos de financiamento (in)sustentáveis através de quatro pilares interligados de suas implicações econômicas, de governança, ecológicas e sociais, podemos tirar algumas conclusões e propor recomendações políticas. Os **estudos de caso completos**, que recomendamos que os leitores acessem online, sublinham que a ênfase na atração de investimentos privados para grandes projetos de infraestrutura ou megacorredores levanta grandes preocupações. Além de não abordar as fraquezas estruturais para a transformação socioeconômica nos países em desenvolvimento, essa abordagem exacerba os obstáculos ao desenvolvimento que esses países já enfrentam, como endividamento, dependência de commodities, vulnerabilidade a fluxos de capital voláteis, danos ecológicos e sistemas de infraestrutura pública debilitados. Em contraste, os projetos que implementaram a participação ativa e mesmo a cocriação com as comunidades locais, integraram uma lente sensível ao gênero e responderam às necessidades locais e nacionais ao longo do planejamento, projeto e financiamento têm melhor custo-benefício e são mais sustentáveis ecologicamente. Também contribuem para os planos de desenvolvimento dos países no longo prazo, enquanto atendem simultaneamente aos interesses das comunidades locais.

O aumento da urbanização, da migração e/ou deslocamento de comunidades, e a conectividade crescente do mundo são apenas algumas tendências de infraestrutura para a próxima década. À medida que todas essas tendências continuam, é importante assegurar que os projetos de infraestrutura sirvam ao bem público e trabalhem para que todos possam desfrutar de direitos humanos. A sociedade civil tem um papel crucial a desempenhar na reapropriação da infraestrutura sustentável como um bem público cobrando dos tomadores de decisões e dos IFIs uma mudança de rumo. Fazemos recomendações políticas para promover essa agenda coletiva, com ações que abrangem os quatro pilares interligados de nossa análise.

Recomendações de política

1. Expandir a infraestrutura com financiamento público, particularmente nos setores sociais. O financiamento público tende a ser menos custoso e mais transparente para com os cidadãos do que do financiamento privado. Além disso, as intervenções públicas são cruciais por razões de equidade social ou quando os retornos sociais são muito maiores do que os retornos privados.

   Isto exige:

   a) Estabelecer um plano ambicioso ao nível internacional para aumentar a mobilização de recursos domésticos. Combater as perdas de recursos públicos devido a abusos tributários; abordar dívidas insustentáveis através de um mecanismo de resolução da dívidas soberanas que seja transparente, democrático e justo; desafiar acordos comerciais injustos; aumentar o nível e a qualidade de recursos concessionais internacionais, inclusive através do cumprimento de compromissos de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD); e criar novas fontes de financiamento público – todas estas seriam contribuições-chave para assegurar um espaço político e fiscal adequado para preencher a lacuna de infraestrutura global e, assim, atingir os ODSs.

   b) Promover políticas industriais como uma parte essencial das estratégias de desenvolvimento nacionais para os países do sul global. Elas podem permitir aos países se livrarem da dependência de commodities e das estratégias voltadas para a exportação e avançar no sentido de uma transformação socioeconômica através de economias sustentáveis, inclusivas, dinâmicas e diversificadas. Os sistemas de infraestrutura necessários para tal diversificação econômica são muito diferentes dos envolvidos nas estratégias de exportação de commodities, e as políticas industriais podem ajudar nessa transição.

2. Repensar a promoção de financiamento privado de infraestrutura. Uma agenda de financiamento de infraestrutura centrada no desenvolvimento de "infraestrutura como uma classe de ativos" e a promoção de PPPs ameaça abalar o progresso no cumprimento dos ODSs. O financiamento privado pode ser adequado em algumas circunstâncias, mas apenas quando planos de desenvolvimento decididos democraticamente são seguidos, serviços públicos equitativos e de alta qualidade são priorizados e normas internacionais de transparência e responsabilidade são cumpridas. Os governos nacionais devem preservar sua capacidade de regular no interesse público.

3. Melhorar a qualidade e a sustentabilidade da infraestrutura, inclusive suas considerações sistêmicas. A infraestrutura sustentável é a chave para as estratégias de transformação socioeconômica e a recuperação resiliente. Se os governos e as instituições multilaterais levarem essa agenda a sério, a infraestrutura sustentável e seus mecanismos de financiamento devem estar ancorados em direitos humanos e transformação socioeconômica, altos padrões de responsabilidade democrática, e contribuir para uma abordagem intergeracional à adaptação climática. Isto inclui:

   a) Priorizar medidas voltadas para democratizar a governança da infraestrutura. A governança de infraestrutura diz respeito à priorização, planejamento, financiamento, regulação, contratação e monitoramento dos ativos construídos e serviços associados que são essenciais para a diversificação econômica e o desenvolvimento humano. A governança inadequada ocorre quando esses processos são opacos, administrados de forma inadequada e não priorizam as necessidades das pessoas e do meio ambiente. As comunidades locais/afetadas devem se envolver na cocriação de projetos, não apenas em processos de consulta simbólicos. A transparência é crucial nesse processo e devem ser aplicados os mais altos padrões internacionais de transparência.

   b) Integrar a resiliência aos sistemas de planejamento e fornecimento. O desenvolvimento de infraestruturas existentes e novas deve levar em consideração uma perspectiva sistêmica ao planejar para a resiliência em um sentido amplo (social, econômica, ecológica). A infraestrutura deve ser criada e adaptada para suportar, responder e recuperar-se rapidamente de distúrbios relacionados a perigos ambientais causados pela mudança climática. Isto requer o fortalecimento das instituições públicas, a melhoria dos padrões de design para integrar tecnologias e projetos sustentáveis, e a priorização da eficiência de recursos. Resiliência significa ainda apoiar o desenvolvimento de sistemas de infraestrutura que viabilizem a transformação e a diversificação socioeconômica dos países, incluindo a infraestrutura liderada pela comunidade e sistemas descentralizados, além de sistemas centralizados e em larga escala. Exige ainda considerar o impacto desproporcional dos distúrbios na vida de meninas e mulheres e pessoas transgênero devido às desigualdades e aos papéis de gênero existentes, e adotar medidas para reduzir desigualdades até eliminá-las.

   c) Promover a conectividade regional centrada nas pessoas. A conectividade da infraestrutura regional deve ser planejada e implementada com o objetivo de atender às necessidades das pessoas como principal prioridade. Isto inclui a criação de empregos decentes, o estímulo do desenvolvimento econômico local, a proteção do meio ambiente, a redução da desigualdade, a promoção da igualdade de gênero e inclusão social, e a promoção da paz. O financiamento será necessário por parte de MDBs e outras fontes, mas estas devem trabalhar em genuína uma parceria com as entidades regionais representantes, os países destinatários e as comunidades afetadas.

Ce rapport a été produit avec le soutien financier de Misereor et de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité d'Eurodad et de ses partenaires et ne reflète pas nécessairement les opinions des bailleurs.