

## O Papel das Infraestruturas no Desenvolvimento do Continente Africano

Ana Barreto e Eunice Rocha\*

### Resumo

Os países do continente africano enfrentam grandes desafios em termos de desenvolvimento. Uma das lacunas mais prementes é a nível das infraestruturas. Acresce que persiste um dilema, que teima em colocar obstáculos ao desenvolvimento do continente africano e, em particular, à criação de infraestruturas: a escassez de recursos financeiros. O investimento em infraestruturas, fator que contribui significativamente para a criação de emprego, para um crescimento económico inclusivo, requer a disponibilização de recursos financeiros avultados, exigência que se debate, quer com a escassez de recursos públicos no continente africano, quer com as dificuldades enfrentadas por muitos países doadores, por força da crise económica e financeira global.

**Palavras-Chave:** *Infraestruturas; Financiamento; Sector Privado; Desenvolvimento Económico; Integração Regional.*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS  
Av. Infante D. Henrique, 1C - 1º  
1100 - 278 LISBOA  
[www.gpeari.min-financas.pt](http://www.gpeari.min-financas.pt)

\*Técnicas do GPEARI-MF. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representam. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

### 1. Introdução

África é uma das regiões do mundo com perspectivas de crescimento mais promissoras. Espera-se que o PIB *per capita* cresça 1,4% em 2011 e 3,5% em 2012 (face aos menos de 1% em 2009). Contudo, e apesar de se tratar de um crescimento apreciável, o mesmo não será suficiente para reduzir a pobreza de forma significativa, e, muito provavelmente, as desigualdades na distribuição do rendimento e da riqueza irão permanecer.

Uma outra lacuna que permanece é um défice muito significativo a nível de infraestruturas, em particular na África subsariana.

As necessidades de financiamento são enormes, afigurando-se cada vez mais pertinente encontrar fontes de financiamento alternativas, atendendo à atual escassez de recursos financeiros internacionais.

Neste âmbito, as instituições financeiras internacionais (IFI) poderão ter um papel crucial, enquanto financiadoras de projetos de infraestruturas. O presente artigo foca-se nas intervenções do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e do Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas (ITF).

Na primeira secção far-se-á uma breve descrição da situação atual do continente africano no que toca a infraestruturas, em particular, em termos das fragilidades identificadas. A segunda secção versa sobre os desafios que se colocam a nível do financiamento das infraestruturas. Em seguida, será abordado o papel das referidas instituições financeiras em matéria de apoio às infraestruturas, tanto em termos de estratégias, como de atividades operacionais e resultados. Por último, na secção final, apresentam-se as principais considerações e conclusões a retirar.

## Abreviaturas

ACP – Países África, Caraíbas e Pacífico	LIC – <i>Low Income Countries</i>
AfD – <i>Agence Française de Development</i>	MF/PT – Ministério das Finanças de Portugal
AEO – <i>African Economic Outlook</i>	NEPAD – <i>New Partnership for Africa's Development</i>
BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento	ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
BEI – Banco Europeu de Investimento	PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
BM – Banco Mundial	PIB – Produto Interno Bruto
EDFI – <i>European Development Finance Institutions</i>	PIDA – <i>Programme for Infrastructure Development in Africa</i>
EUR – Euros	PPP – Parcerias Público Privadas
FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento	REC – Comunidades Económicas Regionais
ICA – Consórcio para as Infraestruturas em África	TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
IDE – Investimento Direto Estrangeiro	UA – União Aduaneira
IFI – Instituições Financeiras Internacionais	UC – Unidade de Conta
ITF – Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas	UE – União Europeia
KfW – <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>	USD – Dólar dos Estados Unidos da América

## Índice de gráficos

Gráfico 1 – Investimentos atuais e necessidades em termos de infraestruturas (investimento + operação e manutenção)	Pág. 6
Gráfico 2 – ITF: Operações de subvenção aprovadas e aprovadas em princípio	Pág. 11
Gráfico 3 – ITF: Operações de subvenção aprovadas e aprovadas em princípio (por sector)	Pág. 11
Gráfico 4 – ITF: Operações de subvenção aprovadas e aprovadas em princípio (por região)	Pág. 11
Gráfico 5 – ITF: Efeito multiplicador das subvenções do ITF no apoio às fases de investimento dos projetos	Pág. 12
Gráfico 6 – ITF: Financiamento da fase de pré-investimento dos projetos	Pág. 12
Gráfico 7 – ITF: Operações de subvenção aprovadas e aprovadas em princípio (por tipo de subvenção)	Pág. 14

## 2. Enquadramento – as infraestruturas em África: principais fragilidades

África é uma das regiões com perspectivas de crescimento mais promissoras do mundo. De facto, a taxa média de crescimento observada naquele continente foi de 5,6%, entre 2000 e 2008, tendo este último sido o ano de início da crise financeira. A retoma do crescimento foi incipiente, tendo-se registado uma taxa de 3,1% em 2009 e 4,9% em 2010. É provável que os recentes acontecimentos políticos no norte de África reduzam o crescimento do continente para 3,7% em 2011; contudo, prevê-se que, em 2012, esse crescimento seja significativo e ronde os 6%. A mesma tendência se verifica a nível do crescimento da população africana, que se espera que venha a situar acima de 2%. Quanto ao PIB *per capita*, estima-se que cresça 1,4% em 2011 e 3,5% em 2012 (face aos menos de 1% em 2009).

Apesar destes números positivos, os países africanos enfrentam ainda inúmeros desafios nos seus processos de desenvolvimento – um, muito relevante, é a existência de uma grande lacuna em termos de infraestruturas, considerada como um dos principais constrangimentos ao total aproveitamento das potencialidades económicas do continente.

De facto, as infraestruturas foram responsáveis por mais de metade do incremento ao nível do desempenho económico do continente e têm potencial para contribuir ainda mais no futuro. Não obstante os esforços para a implementação de um programa de desenvolvimento coerente a nível das infraestruturas e, mais concretamente, nas áreas da energia, transportes e comunicações, África permanece como um dos continentes com redes de infraestruturas mais fracas. Para esta realidade contribui também a particular geografia económica dos países africanos, caracterizada por uma densidade populacional geralmente baixa (36 pessoas/km<sup>2</sup>); reduzidas taxas de urbanização (35%) – embora se verifiquem taxas relativamente elevadas de crescimento urbano (3,6% ao ano) –; elevado número de países sem costa marítima e muitas economias de pequena dimensão, a que se juntam as difíceis condições atmosféricas. Estas características contribuem para a fragmentação das redes intra-africanas.

A situação neste domínio é, por conseguinte, caracterizada pela existência de infraestruturas insuficientes e de baixa qualidade, pela prestação de serviços ineficientes e caros, dados os elevados custos de produção e de transação, realidade que compromete a competitividade das empresas. Com efeito, os serviços de infraestruturas em África acarretam o dobro dos custos, por comparação com outras realidades em desenvolvimento, refletindo deseconomias de escala na produção e elevadas margens de lucro propiciadas pela falta de concorrência.

O desafio colocado a nível das infraestruturas varia tanto em termos de países/regiões, como em termos de sectores. As idiossincrasias que caracterizam os diversos países e as diferentes regiões do continente africano fazem com que haja diferenças nas suas necessidades e, em consequência, nos recursos financeiros a alocar para colmatar lacunas a nível de infraestruturas.

Apesar de vários países africanos serem ricos em recursos naturais e de se assistir, cada vez mais, a uma exploração sustentável desses recursos e ao investimento na capacitação dos recursos humanos (fatores que têm contribuído para a criação de um clima mais favorável ao investimento), continua a afigurar-se da maior importância criar interligações para facilitar o acesso das populações aos mercados e reduzir os custos das atividades comerciais.

Em termos sectoriais, importa referir que o estado atual do desenvolvimento, em matéria de infraestruturas em África permanece inconsistente – alguns sectores registam progressos significativos, enquanto outros estão estagnados. Neste contexto, será de realçar os quatro sectores que assumem uma forte preponderância e que são determinantes para o crescimento económico e integração regional: energia, água, tecnologias de informação e comunicação e redes de transportes.

O sector energético é, de longe, o que coloca maiores desafios a nível das infraestruturas em África. As potencialidades energéticas do continente são elevadas, mas continuam a ser utilizadas de modo ineficaz. A capacidade eléctrica instalada cumulativa dos 48 países da África subsariana é de cerca de 68 *gigawatts*, montante que equivale aproximadamente à capacidade instalada em Espanha. Desta, cerca de um quarto não se encontra disponível devido à fraca manutenção e à antiguidade dos sistemas. Além disso, um elevado número de países enfrenta cortes frequentes de energia, sendo que as causas mais habituais são: as falhas de capacidade resultantes da crescente procura; secas que reduzem a energia hídrica; aumento do preço de petróleo que dificulta as importações de gásóleo em inúmeros países; e conflitos que destruíram infraestruturas energéticas, sobretudo em Estados Frágeis.

Estes fatores, para além de não propiciarem serviços de distribuição de energia eléctrica fiáveis para os consumidores, contribuem, em larga medida, para a falta de competitividade das empresas. Em termos gerais, estima-se que os custos económicos decorrentes dos cortes de energia ascendam a 1-2% do PIB dos países africanos. A título de exemplo, muitas empresas africanas reportam perdas, em termos de vendas, na ordem dos 5%, devido a cortes frequentes de energia eléctrica, sendo que o número se eleva para 20% no caso de empresas informais, incapazes de suportar os custos decorrentes de “geração energética de reserva” (ou seja, geradores)<sup>1</sup>.

No que se refere ao sector da água, os recursos existentes estão repartidos de modo desigual e sujeitos a importantes flutuações sazonais. A gestão dos recursos hídricos a nível local, nacional e das bacias transfronteiriças é um imperativo necessário para o correto aproveitamento dos referidos recursos. Menos de 60% da população tem acesso a água potável, prevendo-se que apenas uma mão cheia de países alcance o Objetivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM) a este respeito. É também esclarecedor observar que, nos últimos 40 anos, foram destinados a nova irrigação cerca de 4 milhões de hectares, valor muito aquém dos 32 milhões observados nesse mesmo período na Índia.

Ao nível das tecnologias de informação e comunicação (TIC), muito embora o número de utilizadores das redes móveis tenha aumentado de 10 milhões em 2000 para 180 milhões em 2007, os preços permanecem muito elevados, quando comparados com os padrões internacionais (a título de exemplo, seis vezes superiores aos praticados em países como a Índia, Paquistão ou Bangladesh).

Por último, e no que se refere às redes de transportes, as necessidades são muito amplas. Os sistemas de transporte africanos estão ainda pouco desenvolvidos: a circulação de pessoas e mercadorias efetua-se essencialmente por transporte rodoviário; contudo, as estradas apresentam, de um modo geral, fracas condições e o acesso a rodovias de possível utilização ao longo de todo o ano é diminuto<sup>2</sup>. Constata-se também a quase inexistência de ligações entre modos de transporte: os portos estão mal equipados; a rede ferroviária apresenta uma densidade muito reduzida, para além de tecnicamente obsoleta, sendo, por isso, pouco utilizada no comércio intra-africano, não obstante o seu potencial; quanto ao transporte aéreo, de sublinhar o declínio em que se encontra a conectividade aérea, para além da modesta quota-parte de África no transporte aéreo.

Todas estas circunstâncias constituem elevados obstáculos, não só à integração regional, mas também à atividade empresarial do continente. Na maioria dos países africanos, a falta de fiabilidade dos transportes e do abastecimento de energia e água e a inadequabilidade das redes de telecomunicações (para além da lentidão e complexidade dos processos administrativos) constituem fatores que desincentivam os empresários a investir na região. Além disso, as fracas cadeias

<sup>1</sup> A chamada “geração energética de emergência” tem vindo a relevar-se como uma resposta comum à deficiente distribuição de energia eléctrica, mas é uma solução dispendiosa e que, em alguns países, pode ascender a 4% do PIB. Em muitos países implica a canalização de recursos financeiros significativos para soluções de emergência, ao invés de serem direcionados para soluções estruturais, de longo prazo.

<sup>2</sup> Apenas 40% da população vive a menos de dois quilómetros de uma estrada nestas condições.

de fornecimento e a reduzida eficiência dos sistemas de comercialização contribuem para elevar os custos de transporte internacional, aumentando o preço dos produtos africanos no mercado global.

### 3. As infraestruturas em África – necessidades em termos financeiros

O défice de financiamento neste sector e neste continente constitui um enorme desafio, não só para os governos africanos, mas também para a comunidade internacional.

Estima-se que África necessitaria, nos próximos dez anos, de investimentos anuais em infraestruturas na ordem dos USD 93 mil milhões (ou seja, cerca de 15% do PIB da região), para fazer face às necessidades do continente. Prevê-se, igualmente, que uma atuação neste âmbito necessitaria de um ambicioso programa de investimento em infraestruturas, bem como a nível da sua manutenção. Vários estudos demonstram ser necessário: (i) desenvolver a capacidade de geração elétrica adicional em 7000 *megawatts*/ano (cerca de metade através de esquemas de armazenamento de água); (ii) facilitar o comércio regional de energia, através da colocação de 22000 *megawatts* de linhas de transmissão elétrica transfronteiriça; (iii) completar redes de fibra ótica intrarregionais; (iv) ligar capitais, portos, fronteiras e cidades através de uma rede rodoviária de boa qualidade; (v) providenciar o acesso a estradas em todas as estações, para fomentar a produtividade agrícola; (vi) mais do que duplicar a área irrigada de África; (vii) cumprir os ODM no que toca a água e saneamento; (viii) incrementar em 10 pontos percentuais as taxas de eletrificação a nível doméstico; e (ix) fazer chegar à generalidade da população telecomunicações móveis e acesso a banda larga.

No entanto, o financiamento previsto para esta finalidade, no período em causa, local e internacional (incluindo sector privado, ajuda pública ao desenvolvimento e financiadores que não fazem parte da OCDE), aponta para montantes anuais da ordem dos USD 45 mil milhões. Importa referir que, deste montante, cerca de 2/3 (*i.e.*, USD 30 mil milhões) é financiado domesticamente, ou seja, pelos contribuintes e utilizadores de infraestruturas africanos, ficando o restante (USD 15 mil milhões) a cargo da assistência proveniente de fontes externas.

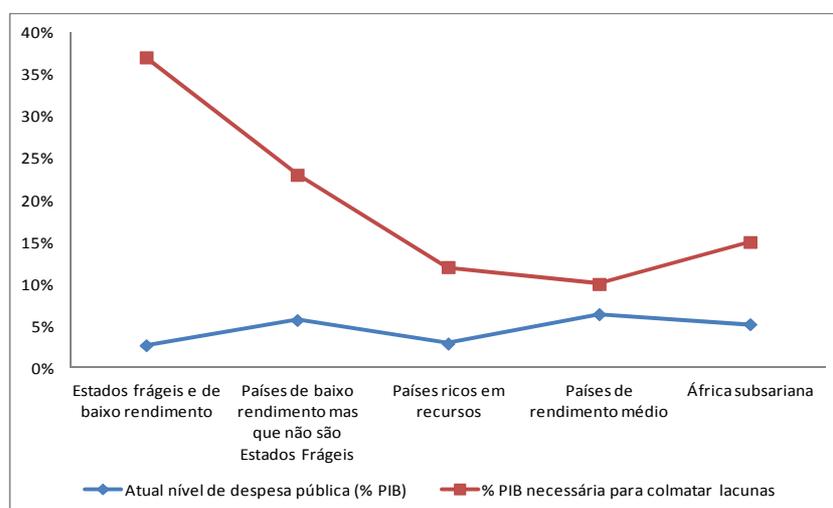
Mesmo calculando os ganhos derivados de uma alocação mais eficiente de recursos<sup>3</sup>, e tendo em conta as projeções do gasto doméstico e externo, manter-se-á um *gap* financeiro de cerca de USD 31 mil milhões, maioritariamente no sector da energia, mas, também, de forma expressiva no sector da água e irrigação.

Tal como referido anteriormente, a heterogeneidade que caracteriza o continente africano faz com que as necessidades, em termos financeiros, variem consoante as características dos países/regiões, conforme se pode verificar no gráfico 1:

---

<sup>3</sup> Desequilíbrio no que toca a alocação de recursos entre sectores, sendo que alguns países alocam mais recursos do que seria aconselhável a determinados sectores; deficiente planeamento e execução orçamental no que toca aos montantes afetos a infraestruturas; grandes necessidades em termos de reabilitação de infraestruturas; as instalações elétricas e hídricas africanas apresentam elevados níveis de ineficiência, destacando-se perdas ao nível da distribuição, deficiente angariação de receita e desequilíbrios ao nível do *staff*; reduzidas tarifas dos serviços de infraestruturas.

**Gráfico1: Investimentos atuais e necessidades em termos de infraestruturas (investimento + operação e manutenção)**



Fonte: BM (2010) *Africa's Infrastructure: a time for transformation*.

De acordo com o estudo do Banco Mundial intitulado “*Africa's Infrastructure: a time for transformation*”, para melhorar o frágil cenário em termos de infraestruturas em África seria recomendável: (i) dar prioridade à gestão das ineficiências sentidas a nível das infraestruturas, o que poderia resultar em dividendos anuais na ordem dos USD 17 mil milhões; (ii) assumir a manutenção de infraestruturas como um investimento fulcral; (iii) apostar em reformas institucionais e regulatórias de forma a combater ineficiências operacionais, mas, também, para aperfeiçoar funções de planeamento e de execução orçamental; (iv) instrumentalizar reformas para utilizar capacidade instalada das infraestruturas já existentes; (v) apoiar a integração regional, de forma a reduzir os custos com infraestruturas e a criar redes de infraestruturas; e (vi) implementar tarifas tendo em vista critérios de equidade social.

Este estudo chama ainda a atenção para o facto de que, para se alcançar prosperidade e desenvolvimento da região, é fundamental colmatar a lacuna de financiamento a este nível.

#### 4. O papel da comunidade internacional no apoio ao desenvolvimento de infraestruturas

Dadas as lacunas em termos de financiamento e a relevância crucial das infraestruturas para o crescimento económico e desenvolvimento dos países africanos, não é de estranhar que haja uma grande diversidade de iniciativas e instituições destinadas a apoiar o continente africano com vista a se encontrarem soluções.

Relativamente às iniciativas, são de destacar aquelas que têm como principal objetivo reforçar a integração regional neste domínio. Quanto às instituições, este artigo foca-se em duas consideradas de extrema relevância no contributo para este desiderato – o Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e o Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas (ITF).

#### 4.1. Iniciativas de âmbito regional

São inúmeras as iniciativas que têm vindo a ser implementadas no sentido de reforçar o crescimento económico e a integração regional no continente africano, nomeadamente, através da criação de uma rede de infraestruturas que permita ultrapassar as fragilidades acima referidas.

Em 2001, a União Africana (UA) adotou a *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), programa cujo objetivo é reforçar o crescimento, o desenvolvimento e a participação na economia global dos países africanos. Esta parceria considera a intervenção em infraestruturas como uma das suas prioridades, em particular no campo das tecnologias de informação e comunicação e energia, através de uma ligação indissociável entre integração regional e infraestruturas.

A nível continental, a UA-NEPAD coordena o estabelecimento das prioridades continentais e regionais; a nível regional, os programas indicativos das diversas Comunidades Económicas Regionais (REC) apoiam os quadros políticos e regulamentares que acompanham os investimentos materiais e, finalmente, a nível nacional, a UA-NEPAD e as diversas delegações do BAfD e da União Europeia (UE) supervisionam, em conjunto, as ações nacionais que contribuem para a realização dos objetivos da parceria.

Neste âmbito, a NEPAD lançou diversas iniciativas, tais como: (i) o *AU/NEPAD African Action Plan 2010-2015*, que inclui diversos programas promotores da integração regional e continental em África, com particular enfoque em infraestruturas; (ii) o *NEPAD Infrastructure Project Preparation Facility*, que se destina a prestar assistência em termos de preparação de projetos e programas de infraestruturas regionais, em consonância com os objetivos da NEPAD relativos ao desenvolvimento sustentável e à redução da pobreza, através de uma melhor integração económica; (iii) o *Infrastructure Strategic Action Plan*, entre outros. Outra iniciativa é o *NEPAD's Short Term Action Plan*, criado em 2002 para lidar com problemas específicos do desenvolvimento de infraestruturas, incluindo capacitação, projetos físicos e de capital e estudos necessários para preparar projetos futuros, e que "alimentou" uma das iniciativas mais importantes em matéria de infraestruturas lançada pelo NEPAD: o PIDA (*Programme for Infrastructure Development in Africa*), lançado em 2010. Trata-se de um programa à escala continental, destinado a desenvolver uma visão, políticas e estratégias, assim como a criar infraestruturas regionais e continentais prioritárias até 2030 (sobretudo nas áreas dos transportes, energia, recursos hídricos transnacionais e TIC). Tendo presente que o grande défice de infraestruturas em África resulta em elevados custos de produção e de transação, numa reduzida competitividade empresarial e tem impactos nefastos sobre o investimento direto estrangeiro (IDE), o PIDA foi concebido com o objetivo de fazer face a estes constrangimentos, através de uma visão comum e de uma parceria global, tendo em vista a criação de uma base de infraestruturas regionais sustentáveis e eficientes em custos, a fim de promover o desenvolvimento socioeconómico e a integração de África na economia global.

De referir, ainda, o Consórcio para as Infraestruturas em África (ICA), rede de doadores bilaterais, agências multilaterais e instituições africanas que apoiam as iniciativas infraestruturais naquele continente e que incentiva o intercâmbio de informações, a adoção de boas práticas e presta apoio à realização dos projetos.

#### 4.2. Instituições que prestam apoio financeiro no domínio das infraestruturas

##### 4.2.1. Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento

Desde a sua criação, em 1964, que o Grupo do BAfD assumiu as infraestruturas como uma das áreas prioritárias de intervenção. Desde então, tem alocado uma parte significativa dos seus recursos a projetos e atividades neste domínio, em linha com as estratégias que, entretanto, tem vindo a adotar. O BAfD tem, de igual forma, participado, por vezes liderado,

algumas iniciativas concebidas para apoio neste domínio, sendo a principal agência de apoio à agenda de infraestruturas da NEPAD e a agência executora do PIDA.

Para além do envolvimento em todas estas iniciativas, o Grupo BAFD tem dedicado, conforme já referido, uma parte significativa das suas operações (e, conseqüentemente, dos seus recursos financeiros) ao apoio a infraestruturas. Este sector foi considerado, na sua Estratégia de Médio Prazo (2008-2012), como um dos prioritários, refletindo-se quer ao nível dos instrumentos disponibilizados pelo Banco, quer ao nível do Fundo Africano de Desenvolvimento (a janela concessional do Grupo, destinada a apoiar os países membros mais vulneráveis e com rendimentos mais baixos).

Na seqüência da referida Estratégia, a qual endereçou recomendações em prol de uma maior eficiência, seletividade e enfoque operacional, o Banco propôs-se alocar uma parte significativa dos seus recursos a investimentos de infraestruturas, sobretudo transportes, energia e TIC mas, também, a nível da melhoria do acesso a água e saneamento, colocando a ênfase nas redes regionais.

Neste contexto, os anos subsequentes revelaram uma continuidade do Grupo neste enfoque, quer em termos do investimento em infraestruturas, no cômputo geral das suas atividades operacionais, quer em termos dos subsectores apoiados sob o “chapéu” das infraestruturas:

- Em 2008, de um total que ascendeu a UC<sup>4</sup> 3,53 mil milhões, foram alocados UC 1,41 mil milhões (ou seja, 44,5%) a infraestruturas. Os sectores alvo foram transportes, energia e água e saneamento;
- Em 2009 (ano em que o volume de negócios foi excecionalmente elevado, dada a crise económica internacional com o conseqüente aumento da procura por parte dos países membros regionais), as operações do Grupo em infraestruturas ascenderam a UC 3,91 mil milhões (ou seja, 52,1% do total de operações), representando um aumento de 177% face ao ano anterior. O sector da energia foi o mais beneficiado (57,2%)<sup>5</sup>, seguido pelo dos transportes (33,1%), abastecimento de água e saneamento (7,6%) e comunicações (2,2%). Importa referir que, deste montante de aproximadamente UC 4 mil milhões, UC 1,38 mil milhões foram concedidos ao abrigo da janela concessional do Grupo (FAfD), que atua em benefício dos países mais vulneráveis. Este montante correspondeu a 63,8% do portfólio do Fundo nesse ano;
- Em 2010, embora o montante tivesse sido inferior (UC 2,6 mil milhões), uma vez que o total de operações registou um decréscimo face ao ano anterior, em linha com o abrandamento da crise no continente, cerca de 70% das operações do Grupo ocorreram ao nível das infraestruturas, registando-se, em termos relativos, um aumento das operações em infraestruturas. Deste montante, os transportes foram o subsector com maior alocação de recursos financeiros (47,6%), seguido do sector energético (34,1%), água e saneamento (17,1%) e comunicações (1,2%).

A avaliação intercalar, em 2011, efetuada à Estratégia de Médio Prazo, revelou que o Banco manteve o enfoque nas prioridades estratégicas inicialmente definidas, sendo que, entre 2008 e dezembro de 2010, o total de financiamento do Banco nas áreas das infraestruturas, sector privado, boa governação e educação<sup>6</sup> atingiu os 88,4% da totalidade dos compromissos (UC 13,7 mil milhões). No que respeita às infraestruturas, verificou-se que, em termos globais, o Banco teve um bom desempenho, e tem, de resto, vantagens competitivas nesta matéria. Recomendou-se manter o enfoque e proceder a melhorias a nível da implementação dos projetos e à sua supervisão.

<sup>4</sup> Para referência: 2010: 1 UC = USD 1,540; 2009: 1 UC = USD 1,567; 2008: 1 UC = 1,540.

<sup>5</sup> Neste número teve um peso significativo o apoio financeiro a um projeto no sector energético na África do Sul (Medupi Power Plant), no montante de UC 1,73 mil milhões.

<sup>6</sup> Embora neste sector ficassem aquém do esperado: apenas 2% dos empréstimos.

Mais do que aperfeiçoar a implementação dos projetos de infraestruturas propriamente ditos, tornando-a mais eficiente, o BAfD tem tido a preocupação de encarar esta recomendação também como um incentivo ao apoio à boa governação e, em particular, à criação de um ambiente favorável ao investimento nos países africanos. Em larga medida, estes esforços estão relacionados com a tentativa de aliar o sector privado a estes investimentos no domínio das infraestruturas. Com efeito, e num cenário de escassez de recursos públicos, afigura-se como cada vez mais relevante o papel que o sector venha a desempenhar, não apenas como ator e motor do crescimento inclusivo e do emprego, mas capaz de contribuir de forma positiva para colmatar a lacuna a nível das necessidades dos recursos financeiros para desenvolver o sector das infraestruturas.

É consensual em diversos *fora* que a componente da luta contra a pobreza deve ser reforçada com o sector privado, em particular nos Países de Rendimento Baixo (LIC) – foi neste sentido que o BAfD decidiu tornar a janela não concessional do Grupo (o Banco) mais relevante para os LIC, através do aumento da percentagem da carteira de projetos no sector privado atribuível aos LIC, o que representa um incremento do risco financeiro para o Banco. Ora, tal pressuposto pode gerar oportunidades ao nível do financiamento de infraestruturas.

Em 2009, as contribuições de instituições do sector privado ascenderam a UC 6,92 mil milhões (face aos UC 139,2 milhões concedidos em 2008), sendo que as infraestruturas (energia, transportes, comunicações e água e saneamento) foram o sector mais beneficiado pelo cofinanciamento. Em 2010, o Banco continuou a levar a cabo investimentos elevados em operações do sector privado, alocando um montante de UC 1,21 mil milhões, sendo que 42,2% foram canalizados para infraestruturas (desta percentagem, 28,4% para transportes, 11,1% para fornecimento de energia e 2,7% para comunicações).

#### 4.2.2. Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas

No decurso da década de 90, os governos africanos e os Estados-Membros da UE reduziram progressivamente os recursos afetados ao desenvolvimento de infraestruturas no continente africano. Todavia, a constatação de que África necessita de infraestruturas essenciais para o seu crescimento económico e de que a criação de mercados regionais integrados beneficiariam, entre outros, do reforço das redes de transportes e do aumento da capacidade energética, veio reforçar que seria fundamental aumentar os investimentos a este nível.

Neste contexto, foi criada a Parceria UE-África para as Infraestruturas, pedra angular da Estratégia da UE para África, esta última adotada com o intuito de recolocar aquele continente na via de um desenvolvimento sustentável e de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio até 2015. Esta Parceria, criada em 2006, visa aumentar o investimento europeu e africano em infraestruturas, serviços conexos e respetivo quadro regulamentar, bem como detetar lacunas existentes na rede de infraestruturas e propor soluções para as colmatar, para além de harmonizar as políticas e desenvolver as infraestruturas transfronteiriças e regionais.

O financiamento das ações, no quadro da Parceria UE-África para as Infraestruturas, é feito através de vários instrumentos: (i) dotações regionais e nacionais do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), o qual na 10.<sup>a</sup> reconstituição (2008-2013) afetou um montante de EUR 5,6 milhões às infraestruturas, o que representa um aumento considerável dos recursos afetados pelo FED a este sector (recorde-se que ao abrigo da 9.<sup>a</sup> reconstituição, esse valor foi de EUR 3, 750 milhões); (ii) recursos intra-ACP (África, Caraíbas e Pacífico), incluindo os afetados pelas facilidades para a energia e para a água; e (iii) Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas (*Infrastructure Trust Fund - ITF*), criado

em junho de 2007, pela UE e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), com o objetivo de aumentar o investimento da UE em infraestruturas regionais em África.

O ITF, que conta com um montante total de contribuições de EUR 392,7 milhões<sup>7</sup> (dos quais EUR 290,2 milhões já foram depositados), tem como objetivo captar e mobilizar recursos e competências técnicas para apoio ao investimento em infraestruturas transfronteiriças e regionais que facilitem a interconexão e a integração regional entre países da África subsariana, promovendo projetos nos sectores cruciais para o desenvolvimento económico e integração regional em África: energia, transportes, água e tecnologias da informação.

Do ponto de vista estratégico, o Fundo apoia projetos que sejam reconhecidos, pela União Africana (UA) e pela NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento de África), como projetos prioritários de infraestruturas transafricanas. As intervenções no quadro da Parceria UE-África para as Infraestruturas e, conseqüentemente do ITF, baseiam-se nos objetivos definidos pela UA e pela NEPAD ao nível das infraestruturas e regem-se por uma preocupação de coerência entre os investimentos à escala continental e regional e as estratégias nacionais de desenvolvimento das infraestruturas e de redução da pobreza.

O Fundo partilha igualmente os objetivos do Consórcio para as Infraestruturas em África (ICA), num esforço para manter a necessária harmonização da ajuda e o diálogo e coordenação entre doadores.

Do ponto de vista operacional, pode dizer-se que, apesar de ter sido criado há apenas 5 anos, o ITF alcançou até à data resultados bastante significativos.

Nos primeiros anos de funcionamento do Fundo, as operações de subvenção aprovadas destinaram-se, na sua maioria, a projetos dos sectores da energia e transportes. Contudo, a partir de 2010, assistiu-se a uma diversificação dos projetos apresentados, tendo sido aprovadas várias operações nos domínios da água e tecnologias de informação e comunicações. Em termos de cobertura geográfica, pode dizer-se que as operações aprovadas têm beneficiado as várias regiões da África subsariana, sendo de referir que inúmeras operações têm beneficiado os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), quer direta, quer indiretamente.

O total acumulado das operações de subvenção aprovadas pelo Fundo aumentou de EUR 15,5 milhões, em 2007, para EUR 208,9 milhões no final de 2010, e, em termos de número, para um total de 36 operações aprovadas até 31 de dezembro de 2010, as quais se dividem pelos diversos sectores apoiados pelo ITF e cobrem diversas áreas geográficas.

---

<sup>7</sup> À data de 31 de dezembro de 2010.

Gráfico 2 – ITF: Operações de subvenção aprovadas e aprovadas em princípio



Fonte: Secretariado do ITF, 2011.

Gráficos 3 e 4 – ITF: Operações de subvenção aprovadas e aprovadas em princípio (por sector/região)

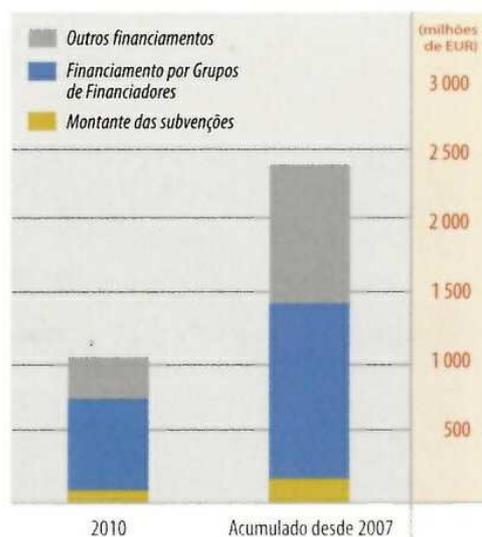


Fonte: Secretariado do ITF, 2011.

Até ao final de 2011, é expectável que o número de operações aprovadas ultrapasse as 50, correspondendo a um total acumulado superior a EUR 270 milhões.

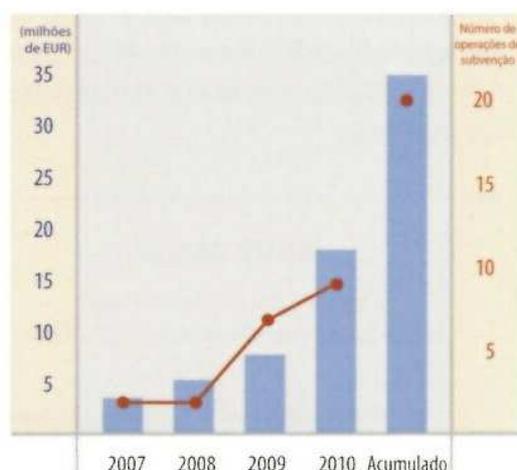
Até à data, estima-se que o custo total de projeto da totalidade das operações de subvenção, aprovadas e aprovadas em princípio, se situe nos EUR 2.220 milhões, valor que corresponde a um investimento em infraestruturas regionais em resultado da combinação direta (*blending*) com cerca de EUR 175 milhões de subvenções provenientes do ITF, a que acresce um montante de EUR 34 milhões para as fases de preparação de outros projetos de infraestruturas. Estima-se que cada euro das operações de subvenção, aprovadas pelo Fundo, possa gerar cerca de EUR 12,7 de investimento total, o que representa um efeito de alavanca ou de multiplicação de quase 13:1.

**Gráfico 5 – ITF: Efeito multiplicador das subvenções do ITF no apoio às fases de investimento dos projetos**



Fonte: Secretariado do ITF, 2011.

**Gráfico 6 – ITF: Financiamento da fase de pré-investimento dos projetos**



Fonte: Secretariado do ITF, 2011.

Com efeito, o ITF visa exercer um efeito multiplicador sobre a ajuda financeira dos doadores, combinando-a com os financiamentos de longo prazo concedidos por instituições financeiras, como o BEI ou outros organismos de financiamento do desenvolvimento, como as *European Development Finance Institutions* (EDFI) ou o BAfD. Esta combinação permite reduzir os riscos assumidos pelos promotores e financiadores e constitui um incentivo à consideração de investimentos em projetos que, embora tendo uma baixa rentabilidade financeira, são suscetíveis de ter um grande impacto no desenvolvimento. Por outro lado, torna determinados projetos elegíveis para financiamento bancário e sustentáveis do ponto de vista ambiental e social.

O Fundo tem, pois, desempenhado um importante papel de catalisador na obtenção de financiamento para projetos regionais: se nalguns casos tem contribuído para atrair diversos investidores, nomeadamente do sector privado, noutros tem possibilitado a efetiva implementação de tais projetos, sobretudo quando os mesmos envolvem Países de Rendimento Baixo, já que, sem o financiamento de assistência técnica ou bonificação das taxas de juro, não seria possível concretizá-los.

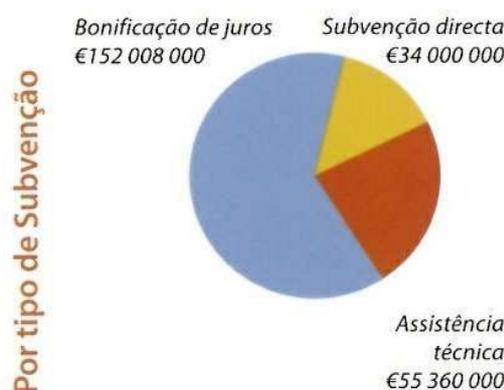
Apesar da referida capacidade de atrair diferentes investidores, continua a verificar-se que a grande maioria das operações aprovadas são apresentadas por apenas três instituições (BEI, *Agence Française de Development* (Afd) e *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)), o que acaba por restringir a abrangência da atuação do Fundo. A este respeito, saliente-se a recente aprovação do BAfD, por parte do Comité Executivo do ITF, como membro de pleno direito do Grupo de Financiadores do Fundo, o que faz com que esta IFI passe a estar em condições de, no seio da atividade deste Fundo, contribuir ativamente para a identificação de projetos de infraestruturas regionais e participação no seu cofinanciamento.

Um outro aspeto a salientar, é o facto de que tem vindo a ganhar cada vez mais força, no seio da estrutura organizativa do Fundo, a ideia de que há que promover o maior envolvimento do sector privado nos investimentos em infraestruturas, como forma de ultrapassar as limitações financeiras dos governos africanos e dos vários doadores, assim como, de estimular a criação de emprego. Daí que, os projetos que beneficiam deste Fundo possam ser realizados tanto por entidades públicas como privadas ou mesmo de capital misto (PPP), desde que seja comprovada a sustentabilidade e orientação para o desenvolvimento, avaliadas à luz da viabilidade económica e financeira do projeto, do seu impacto ambiental e da sua contribuição para o crescimento económico sustentável e a redução da pobreza.

Refira-se ainda que, ao apoiar simultaneamente investimentos em infraestruturas materiais, o reforço das capacidades locais, a implementação de medidas de desenvolvimento institucional e, ainda, medidas de apoio ao quadro político e regulamentar a nível nacional, o ITF tem contribuído para uma melhor gestão dos investimentos em infraestruturas. Por exemplo, África tem beneficiado da experiência adquirida pela UE com o desenvolvimento das redes transeuropeias de infraestruturas regionais, nomeadamente, a metodologia para identificar os projetos prioritários e os princípios que determinam um consenso, tendo em vista a harmonização dos quadros de regulamentação.

Da mesma forma, a *expertise* de diferentes instituições financeiras tem concorrido para a mais correta organização técnica e financeira dos projetos – são exemplo disso algumas das operações aprovadas, as quais beneficiaram da combinação de assistências técnica (que incluem o financiamento de trabalhos preparatórios dos projetos, como sejam os estudos de impacto ambiental ou o desenvolvimento de competências específicas do pessoal local em África) e do apoio ao investimento (através da atribuição de montantes globais a instituições de financiamento designadas pelos doadores, que lhes permitam conceder empréstimos a longo prazo com taxas de juro reduzidas).

Gráfico 7 – ITF: Operações de subvenção aprovadas e aprovadas em princípio (por tipo de subvenção)



Fonte: Secretariado do ITF, 2011.

Encontra-se, de momento, a decorrer uma avaliação intercalar, realizada por uma equipa independente, com o objetivo de aferir o impacto da atuação do ITF a nível da mobilização de recursos e competências técnicas para apoio ao investimento em infraestruturas transfronteiriças e regionais que facilitem a interconexão e a integração regional entre países da África subsariana. Da referida avaliação decorrerão, certamente, recomendações quanto à atuação do Fundo no futuro, mas a experiência, até à data, tem demonstrado a importância deste instrumento a nível da concretização de projetos de infraestruturas em África.

## 5. Principais conclusões e considerações

Embora promissor, o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável dos países africanos enfrentam enormes desafios, entre eles, os decorrentes do grande défice em termos de infraestruturas.

De facto, as infraestruturas são condição crucial para um crescimento inclusivo e um desenvolvimento sustentável. A ausência de infraestruturas tem-se traduzido em efeitos profundamente nefastos, quer a nível das condições de vida dos povos africanos (com grandes limitações em termos de acesso a energia, água e saneamento e transportes), quer a nível da competitividade da indústria e serviços, motores fundamentais da criação de emprego. Muitas atividades económicas são, à partida, excluídas ou consideradas inviáveis, devido a estas situações de fragilidade – refira-se, por exemplo, o caso da indústria de construção de automóveis, da distribuição de matérias-primas ou, mesmo, da prestação de serviços que impliquem o recurso às TIC.

Todavia, pode dizer-se que este panorama de fragilidades constitui, igualmente, cenário de grandes oportunidades. Promover a criação de mais e melhores infraestruturas em África contribuirá para o desenvolvimento económico do continente africano, para a necessária integração regional e, em última análise, para a afirmação dos países africanos no quadro da economia mundial.

Com efeito, o desenvolvimento de infraestruturas adequadas e de serviços associados às mesmas e o desenvolvimento de quadros regulamentares harmonizados contribuirá para a criação de um ambiente de negócios mais favorável, promoverá a competitividade do comércio, permitirá criar mais empregos e incentivará a integração regional, contribuindo assim para um crescimento económico duradouro e sustentável e para redução da pobreza.

É evidente que o crescimento económico do continente africano não poderá concretizar pelo simples desenvolvimento das infraestruturas necessárias e dos serviços a elas associados. O investimento a este nível deve ser acompanhado pelo apoio a reformas de governação e de regulação destes sectores, bem como pela facilitação do comércio.

Par a par deste desafio, **é premente encontrar soluções para o problema de financiamento das infraestruturas**. A utilização de instrumentos disponíveis e a maior coordenação entre doadores e beneficiários são decisivas para o total e eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis.

Conclui-se assim que, desenvolver mais e melhores infraestruturas, criar instituições que funcionem como garante para o envolvimento estável dos investidores e garantir o financiamento para tais iniciativas são condições essenciais para criar um processo de integração regional que incentive o crescimento económico e desenvolvimento humano e social em África e que permita reforçar o papel daquele continente no contexto da economia mundial.

Quer o Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, quer o Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas apoiam projetos nestas três vertentes, destacando-se, desta forma, como instituições especialmente vocacionadas para apoiar o desenvolvimento dos países do continente africano na atenuação das suas fragilidades em matéria de infraestruturas.

O Grupo do BAfD tem-se focado, desde sempre, no apoio às infraestruturas, em linha com as necessidades identificadas junto dos seus países membros regionais. A tendência tem sido a de incrementar a utilização dos seus instrumentos neste domínio, de tal forma que as infraestruturas tem sido sucessivamente o sector mais beneficiado pelos seus recursos. A escolha das infraestruturas como um dos pilares centrais de atuação do Grupo demonstra a seletividade por projetos de alto impacto, com benefícios esperados ao nível do clima do investimento no sector privado, do reforço da competitividade e da produtividade e do apoio do emprego e de um crescimento inclusivo.

Por sua vez, o ITF é cada vez mais considerado como um exemplo de um mecanismo inovador de financiamento que assume um importante papel de catalisador, ao potenciar novas oportunidades de negócio e permitir criar sinergias entre vários investidores e ao afirmar o seu potencial para alavancar outros financiamentos (esta tem sido apontada como uma das suas mais-valias).

A comunidade internacional tem apelado para uma **cooperação e coordenação entre os atores envolvidos** neste domínio do apoio às infraestruturas (doadores e beneficiários), tendo em vista alcançar os objetivos traçados, mas otimizando a utilização dos recursos disponíveis.

A implementação de projetos de infraestruturas, em particular no continente africano, é uma tarefa complexa e que envolve, regra geral, avultados montantes de financiamento, períodos de concretização muito extensos e riscos, nomeadamente políticos, os quais devem ser mitigados. Nesse sentido, a colaboração entre os vários intervenientes, instrumentos e iniciativas, no sentido de estabelecer uma coordenação eficaz, nomeadamente com a UA e, mesmo entre as instituições de financiamento do desenvolvimento, contribuirá para a obtenção dos resultados esperados, bem como para uma maior apropriação dos projetos por parte dos beneficiários, nomeadamente, através do empenhamento político dos governos numa boa governação em relação a todos os sectores de infraestruturas.

Relativamente a este aspeto, a existência de uma estrutura bem organizada e localizada nos países onde nascem os projetos será essencial para uma mais eficaz identificação das necessidades e coordenação entre todos os atores envolvidos. A nível do ITF, por exemplo, seria desejável que outras EDFI (que não apenas o BEI, AFD ou KfW) apresentem projetos na qualidade de financiadores principais ou enquanto cofinanciadores, no sentido de se inverter a tendência de concentração dos projetos em apenas três entidades.

Da análise levada a cabo, foi também possível constatar que têm havido apelos, por parte da comunidade internacional, no sentido da implementação de **mecanismos inovadores de financiamento** e de um **maior envolvimento do sector privado**, como forma de ultrapassar a insuficiência de recursos, para financiar a ajuda, provenientes dos orçamentos nacionais e o atual contexto de restrições orçamentais a nível de muitos países da comunidade doadora. O ITF é frequentemente referido como exemplo de sucesso da nova política de desenvolvimento da UE, baseada nos referidos mecanismos que visam assumir um papel de catalisador do crescimento.

O sector privado pode desempenhar aqui um papel fundamental. Contudo, os recursos privados têm de ser usados de forma mais eficiente, na ótica do desenvolvimento dos países africanos. Para já, conclui-se que os montantes relativos à participação do sector privado estão longe de ser suficientes para colmatar lacunas de financiamento e apoiar África a cumprir os ODM. No entanto, há que referir que o papel menos participativo do sector privado, no financiamento de infraestruturas, não está apenas relacionado com os montantes envolvidos. A razão pela qual o sector privado não é mais ativo está, em larga medida, relacionada com a sua forma de operar.

A título de exemplo, na África subsariana, a participação do sector privado em infraestruturas tem sido caracterizada por uma expressiva concentração sectorial (sobretudo sector das telecomunicações<sup>8</sup>), com poucos projetos e de pequena dimensão, se compararmos com outras realidades em desenvolvimento. A distribuição sectorial do investimento reflete precisamente a dificuldade de concretizar projetos de infraestruturas com a participação de privados em países pobres, em sectores menos comerciais e politicamente mais sensíveis (como, por exemplo, o da água), os quais correspondem a uma parte mais pequena do investimento em África (1%), se comparado com o restante mundo em desenvolvimento (5%). Parece haver, pois, alguma aversão ao risco e os projetos que vão sendo implementados refletem essa aversão. Daí que se afigure fundamental que os governos criem condições favoráveis à maior intervenção do sector privado nos respetivos países.

Não obstante as IFI já utilizarem uma panóplia considerável de instrumentos para envolver o sector privado, na nossa opinião, há que não só fomentar a sua implementação, alargá-la em termos sectoriais e geográficos, mas também encontrar novas “modalidades” de atrair o sector privado para este tipo de investimentos.

Acredita-se que as PPP possam constituir uma alternativa plausível neste sentido. Trata-se de um instrumento já utilizado pelo BAfD e considerado como tendo um contributo positivo<sup>9</sup>. Por diversas ocasiões<sup>10</sup> tem sido sublinhada a importância do reforço das PPP para o desenvolvimento das infraestruturas (construção e manutenção de qualidade), argumentando-se que as mesmas se afiguram, efetivamente, como alternativas de financiamento eficazes a governos com constrangimentos financeiros, sendo que caberia aos governos facilitar a criação de “estruturas” e mecanismos regulatórios para acomodar a operacionalização destas Parcerias. Contudo, haverá que apostar na seletividade e nas vantagens comparativas, uma vez que as PPP poderão não ser a “modalidade” mais adequada para financiar todo o tipo de infraestruturas.

Por outro lado, parece consensual que a aposta na capacitação do sector privado local é crucial para que este esteja habilitado a intervir de forma mais consistente e concertada nos respetivos países. O apoio ao reforço das capacidades locais deverá, pois, ser cada vez mais incentivado e fazer parte das estratégias de intervenção.

<sup>8</sup> Este sector contou com cerca de 73% dos investimentos totais em projetos de infraestruturas com participação do sector privado no período 1990-2004.

<sup>9</sup> Por exemplo, as PPP contribuíram com UC 6,55 mil milhões para o cofinanciamento do BAfD em 2009, no subsector energético, concretamente em projetos que beneficiam a integração regional.

<sup>10</sup> A título de exemplo, à margem das Assembleias Anuais do Grupo BAfD de 2011, que tiveram lugar em Lisboa, decorreu um seminário organizado pelo Banco intitulado “*Regional Infrastructure for Africa’s Transformation and Growth*”.

## Bibliografia

### *Publicações e relatórios:*

AAVV (2011), *African Economic Outlook*.

Banco Africano de Desenvolvimento (2003), Plano Estratégico do BAfD 2003-2007.

Banco Africano de Desenvolvimento (2008), Estratégia de Médio Prazo do Grupo BAfD 2008-2012.

Banco Africano de Desenvolvimento (2008), Relatório Anual do Grupo BAfD.

Banco Africano de Desenvolvimento (2009), Relatório Anual do Grupo BAfD.

Banco Africano de Desenvolvimento (2010), Relatório Anual do Grupo BAfD.

Banco Mundial (2010), *Africa's Infrastructure: a Time for Transformation*.

Banco Mundial (s.d.), *Fostering pro-competitive regional connectivity in Sub-Saharan Africa*.

ITF (2009), Relatório Anual do *Trust Fund*.

ITF (2010), Relatório Anual do *Trust Fund*.

ITF (2011), Brochura do *Trust Fund*.

Parceria UE-África (2010), Declaração Final da Cimeira UE-África, Tripoli-Líbia, novembro.

Parceria UE-África (2010), Estratégia Conjunta UE-África, Plano de ação para o período 2011-2013.

Public Private Infrastructure Advisory Services (2006) - *Reform, private capital needed to develop infrastructure in Africa*.

### *Intervenções públicas:*

BAfD (2011), Intervenção do Presidente do BAfD, Donald Kaberuka - *Africa is 'Land of Opportunity' and can Help World return to Growth*, reunião do G20 em Paris, 21 de outubro.

Ministério das Finanças (2011), Intervenção da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças no Seminário "Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas - oportunidades de negócio para as empresas portuguesas", Lisboa, 15 de julho.

### *Páginas na internet:*

Página do AEO - <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/>

Página do BAfD - <http://www.afdb.org/en/>

Página do ITF - <http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/>

Página da NEPAD - <http://www.nepad.org/>

Página da Parceria UE-África na Internet - <http://www.africa-eu-partnership.org>

Página da UA na Internet - <http://www.au.int/en/>

Página da UE na Internet - [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)