

# Recupera e restaura: Preparar uma via pública para enfrentar a pobreza energética e a transição energética na África Subsaariana

Este documento é um documento de posição sobre a pobreza energética e a transição energética desenvolvido pelos sindicatos da África Subsaariana (SSA) activos na rede TUED South.

Devido ao seu papel central na definição e orientação da política energética durante muitas décadas, o documento incide principalmente nas políticas do Banco Mundial (doravante, o Banco). O documento explica porque é que a actual abordagem do Banco à pobreza energética e à transição energética não está a funcionar e porque é que tem de mudar.

O objetivo do documento de posição é armar o movimento sindical internacional e os seus aliados com os factos. Estes factos põem a nu um fracasso político de proporções imensas.

**O presente documento de posição apresenta duas propostas gerais de mudança:**

1. O Banco tem de reconhecer que a criação de um "ambiente propício" para o sector privado, e a chamada "redução do risco" do investimento privado, não vai "desbloquear" os níveis de investimento do sector privado necessários para combater a pobreza energética na África Subsaariana ou para colocar a região no caminho do desenvolvimento económico com baixas emissões de carbono.<sup>1</sup> O chamado "financiamento misto" simplesmente não está a funcionar.<sup>2</sup> O cenário de investimento de "bilhões a triliões" que o Banco ofereceu em 2015 não se concretizou.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Em 2018, 16 países da África Subsaariana foram classificados como tendo um elevado risco de sobre-endividamento (Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Etiópia, Gana, Serra Leoa, Zâmbia) ou estando em situação de sobre-endividamento (República Democrática do Congo, Eritreia, Gâmbia, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Sudão do Sul, Zimbabué) (FMI, 2019).

<sup>2</sup> O relatório também afirma que rácios de alavancagem elevados não são "automaticamente sinónimo de níveis elevados de financiamento adicional" porque "o investimento privado ter-se-ia materializado de qualquer forma, sem apoio público". ODI, página 11

<sup>3</sup> Banco Mundial, 2015. De bilhões a triliões: transformar o financiamento do desenvolvimento. Documento preparado

conjuntamente pelo BAD, BAD, BERD, BEI, BID, FMI e Grupo do Banco Mundial para o dia 18 de abril Reunião do Comité de Desenvolvimento. Washington, DC: Banco Mundial. [siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)). De acordo com o Grupo de Trabalho para o Financiamento Misto, "o financiamento misto, bem feito, é uma das melhores soluções para transformar milhares de milhões de euros de ajuda da APD em biliões de capital de investimento para os ODS". Ver:

2. O Banco deve seguir políticas que "recuperem e restaurem" os sistemas públicos de energia como parte de uma abordagem de *via pública* para enfrentar a pobreza energética. O Banco deve deixar de promover políticas que foram concebidas para restringir, perturbar e desativar os serviços públicos do sector da energia. A evidência das últimas três décadas é clara: a política atual está a piorar uma situação muito má. Há uma necessidade premente de mudar para um financiamento baseado em subvenções dirigido às empresas de serviços públicos.

## Falsas suposições

As realidades da pobreza energética na África Subsaariana são bem conhecidas, mas as razões pelas quais persiste são menos bem compreendidas. Em 2021, 590 milhões de pessoas na ASS não tinham acesso à eletricidade. Enquanto o resto do mundo em desenvolvimento está a aproximar-se dos 100% de acesso, a ASS está muito atrasada.

Este documento explica por que razão o Banco deve assumir a responsabilidade por esta terrível realidade. A sua abordagem à pobreza energética (e à política energética em geral) tem sido construída em torno de dois pressupostos falsos. A primeira assenta no pressuposto de que o sector privado deve investir nos sistemas energéticos africanos, e o papel do Banco é "incentivar" os investimentos. O segundo pressuposto diz respeito às empresas públicas de energia. As empresas de serviços públicos devem ser separadas ("unbundled"), comercializadas, esforçarem-se por alcançar a "recuperação total dos custos" e, ao mesmo tempo, abrir espaço para o envolvimento do sector privado sob a forma de Produtores Independentes de Energia (IPPs).

A abordagem do Banco à pobreza energética (e à pobreza em geral) tornou-se, portanto, sinónimo de prioridades neoliberais, sendo a principal delas a necessidade de criar "um ambiente propício" para o sector privado, ao mesmo tempo que se enfraquece o papel e a presença de empresas públicas de energia verticalmente integradas. Adoptadas no início dos anos 90, estas prioridades permanecem intactas até hoje. Tornaram-se objectivos em si mesmas.

## Resultados catastróficos

A abordagem do Banco ao longo de décadas produziu resultados catastróficos. A criação de condições para o investimento do sector privado transformou-se numa busca sem sentido de algo que claramente não vai acontecer. Mesmo com subsídios e incentivos generosos, o investimento privado é extremamente baixo; a pobreza energética continua a ser extremamente elevada, e os serviços públicos têm sido progressivamente incapacitados. Os

---

Grupo de Trabalho para o Financiamento Misto *Melhor financiamento, melhor mundo* (2018) Documento de consulta do Grupo de Trabalho para o Financiamento Misto em consulta com o Grupo de Trabalho para as Empresas e o Desenvolvimento Sustentável  
Comissão e SYSTEMIQ. Londres: Blended Finance Taskforce, [www.blendedfinance.earth/better-finance-better-world](http://www.blendedfinance.earth/better-finance-better-world)

países da África Subsariana que cumpriram a agenda de reformas do sector da energia do Banco continuam, trinta anos depois, à espera que o sector privado apareça.

Ao mesmo tempo, as entidades que fornecem mais de 85% da energia da rede em África estão sobrecarregadas com dívidas, negligência das infra-estruturas e perda de aptidões e competências. O Banco quer que os governos e as empresas de serviços públicos façam melhor e adotem a concorrência e a inovação, e reconhece hoje a importância das empresas de serviços públicos de energia no alargamento do acesso à eletricidade e no combate às alterações climáticas. No entanto, continua a promover políticas (como a necessidade de procurar a "recuperação dos custos" e de reduzir o "excesso de pessoal") que impedem as empresas de eletricidade de desempenhar este papel.

## O Caminho Público: Recupera e restaura

A incapacidade de resolver o problema da pobreza energética na África Subariana não resulta simplesmente da falta de investimento. Mesmo que o défice de investimento fosse de alguma forma colmatado, não resultaria numa redução significativa dos níveis de pobreza energética. O atual impulso do Banco para a privatização e comercialização dos sistemas de energia significa que as entidades que podem fazer grandes progressos em termos de alargamento do acesso, nomeadamente as empresas públicas de energia, foram incapacitadas por décadas de subinvestimento e ataques políticos. A agenda de reformas do Banco é tal que "eletrificação = dívida", e a redução da dívida do sector da energia é mais prioritária para o Banco do que acabar com a pobreza energética.

### Por **reclamar** queremos dizer:

- Estabelecer um novo mandato, não comercial, e um conjunto de orientações que permitam às empresas públicas realizar o seu potencial enquanto fornecedoras de eletricidade e motores de desenvolvimento económico, contribuindo simultaneamente para enfrentar as alterações climáticas e outros desafios ecológicos.

### Por **restaurar** queremos dizer:

- O financiamento do desenvolvimento deve ser aplicado de forma a reconstruir as empresas de serviços públicos para que tenham os meios para alargar o acesso à eletricidade e a serviços energéticos modernos às centenas de milhões de pessoas na ASS que estão atoladas na pobreza energética, tendo simultaneamente em conta a necessidade urgente de evitar contribuir significativamente para as emissões de CO2 relacionadas com a energia.

## Propostas específicas

No centro da alternativa "recuperar e restaurar" está o financiamento público, o apoio às empresas públicas de eletricidade, a supressão do apoio aos produtores independentes de energia (IPP), a propriedade pública total da energia com baixo teor de carbono, incluindo as energias renováveis; a aquisição direta de tecnologias de produção, a necessidade de um planeamento proactivo da transmissão. Estas propostas são explicadas a seguir.

A abordagem do financiamento público deve ser prosseguida como uma estratégia para fornecer bens públicos vitais com um alcance global. Deve ajudar os países de baixo e médio rendimento a ultrapassar a dívida. Em África, o montante gasto com o pagamento de juros é superior ao gasto com a educação ou a saúde.<sup>4</sup> Em 2022, a Agência Internacional de Energia (AIE) propôs que "as futuras promessas [financeiras] devem ser concebidas de forma a não sobrecarregar ainda mais os níveis de dívida cada vez mais insustentáveis no continente".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> <https://unctad.org/news/un-warns-soaring-global-public-debt-record-92-trillion-2022>

<sup>5</sup> Africa Energy Outlook 2022, <https://www.iea.org/reports/africa-energy-outlook-2022>, pág. 54

Infelizmente, a ênfase do Banco no "financiamento misto" criará mais dívida e pouco fará em termos de "desbloqueio" do investimento privado.

Como parte da comunidade sindical global, estamos a desenvolver as dimensões políticas da abordagem do caminho público no âmbito de um quadro de bens públicos globais. Convidamos outros a juntarem-se a nós neste esforço. <sup>6</sup>

**Assina,**

## **CENTROS NACIONAIS**

- **Federação dos Sindicatos do Botsuana (BFTU)**
- **Organização Central dos Sindicatos de Moçambique (OTM-CS)**
- **Confederação dos Sindicatos Independentes do Benim (COSI Benim)**
- **Congresso dos Sindicatos da África do Sul (COSATU)**
- **Confederação Democrática do Trabalho (CDT) da República Democrática do Congo**
- **União Democrática dos Trabalhadores do Senegal (UDTS)**
- **Congresso do Trabalho da Serra Leoa**
- **Federação Sul-Africana de Sindicatos (SAFTU)**
- **Congresso dos Sindicatos da Namíbia (TUCNA)**
- **União dos Sindicatos dos Trabalhadores do Níger (USTN)**

## **OUTROS ORGANISMOS SINDICAIS**

- **Sindicato Amalgamado dos Trabalhadores dos Transportes e Trabalhadores Gerais do Uganda**
- **União Nacional dos Empregados da Eletricidade da Nigéria (NUEE)**
- **Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica, Metalomecânica e Energia de Moçambique (SINTIME)**

---

<sup>6</sup> No entanto, uma forma verdadeiramente sustentável de desenvolvimento com baixas emissões de carbono só é plausível no contexto de um quadro multilateral de bens públicos mundiais (BPM). Este quadro foi proposto pelo Secretário-Geral da ONU, António Guterres, pela CNUCED e outros. No entanto, um quadro de BPM deve assentar em abordagens não mercantis e pró-públicas. A ideia de que o sector privado e os mercados privados são os melhores fornecedores de BPM revelou-se um fracasso político de enormes proporções.

# ÍNDICE

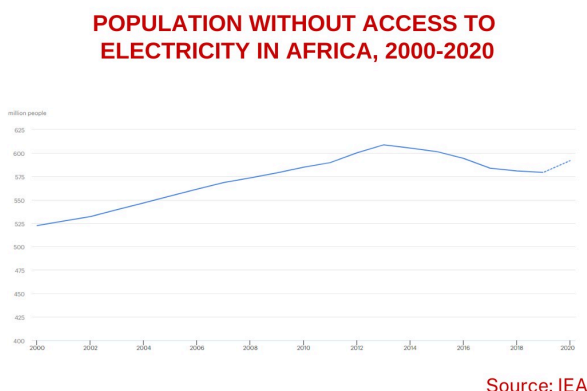
1. Fracasso das políticas: A pobreza energética na África Subsariana está a aumentar
2. O beco sem saída do "Blended Finance" e dos JETP
3. O impacto duradouro do ajustamento estrutural dos anos 90
4. Do "modelo padrão" de privatização ao "modelo híbrido"
5. Recuperação total dos custos e a "espiral da morte" das empresas de serviços públicos
6. Capacitar o sector privado: Financiamento dos produtores independentes de eletricidade (IPP)
7. O desastre dos contratos "take or pay"
8. Os leilões de capacidade não oferecem solução
9. O Caminho Público: As nossas propostas

# PAPEL DE POSIÇÃO

*Originalmente redigido por Sean Sweeney, Coordenador do TUED. Discutido numa Reunião de Política Regional do TUED Sul em Joanesburgo, de 16 a 18 de maio de 2023. Revisto e atualizado em junho-julho de 2023.*

## 1. Fracasso das políticas: A pobreza energética na África subsaariana está a aumentar

A pobreza energética é um fenómeno multidimensional. Exprime-se através da falta de acesso à eletricidade, da incapacidade de pagar as contas de eletricidade e da dependência das necessidades energéticas do agregado familiar da queima de biomassa sólida.



Na África Subsariana (ASS), o número de pessoas sem acesso à eletricidade está a aumentar. Em 2019, 570 milhões de pessoas na ASS não tinham acesso à eletricidade, um aumento de cerca de 20 milhões de pessoas desde 2010, muitas delas em zonas rurais.<sup>7</sup> Em 2021, o número de pessoas sem acesso à eletricidade na África Subsariana aumentou em mais 20 milhões, para 590 milhões. Atualmente, África representa quase 80% dos 770 milhões de pessoas da população mundial

sem acesso [dados de 2020].<sup>8</sup> O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7 (ODS7) da ONU visa alcançar o acesso universal à energia até 2030, aumentando substancialmente a quota de energias renováveis no cabaz energético mundial.<sup>9</sup> Em 2013, a Agência Internacional da Energia (AIE) estimou que a África Subsariana necessitaria de mais de 300 mil milhões de dólares de investimento para proporcionar o acesso universal à eletricidade até 2030.<sup>10</sup> Uma década depois, os níveis de investimento são uma pequena fração desse montante.

Em 2019, a AIE concluiu que as políticas actuais não serão capazes de proporcionar 100% de acesso à eletricidade em todos os países até 2030, e o principal contribuinte

<sup>7</sup> IEA, IRENA, UNSD (Divisão de Estatística das Nações Unidas), Banco Mundial e OMS (Organização Mundial de Saúde) (2021),

Tracking SDG 7: The Energy Progress Report, Banco Mundial, Washington, DC, [https://trackingsdg7.esmap.org/data/files/download-documents/2021\\_tracking\\_sdg7\\_report.pdf](https://trackingsdg7.esmap.org/data/files/download-documents/2021_tracking_sdg7_report.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.iea.org/reports/sdg7-data-and-projections>

<sup>9</sup> <https://www.seforall.org/sustainable-development-goal-7-sdg7>

<sup>10</sup> Agência Internacional de Energia, Africa Energy Outlook 2014: [http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebwebsite/africa/Africa\\_Energy\\_Outlook\\_2014\\_Electricity\\_database.xlsx](http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebwebsite/africa/Africa_Energy_Outlook_2014_Electricity_database.xlsx).

para o défice foi a falta de eletrificação na ASS.<sup>11</sup> Enquanto o resto do mundo em desenvolvimento está a aproximar-se dos 100% de acesso, a ASS está muito atrasada. Em 2022, a AIE estimou que atingir 100% de acesso significaria ligar cerca de 90 milhões de pessoas por ano de 2022 a 2030, o que é várias vezes o nível atual.<sup>12</sup>

O ODS7 também aspira a alcançar 100% de acesso com um "aumento substancial da quota de energias renováveis no cabaz energético global". Globalmente, a percentagem de energias renováveis modernas está a crescer, embora de forma incremental. Mas não na África Subsariana. No final de 2019, apenas 7,4 GW de energia solar e 5,7 GW de energia eólica estavam operacionais em *toda o continente africano*.<sup>13</sup> [Ver abaixo, *Ativar o sector privado: Financiamento de Produtores Independentes de Energia (IPPs)*]

Estes números apontam para um enorme fracasso político. No entanto, o Banco ainda não reconheceu que as políticas que têm estado em vigor há três décadas não estão a funcionar. Culpa os governos por não serem suficientemente reformistas e estarem demasiado preocupados em controlar as tarifas da eletricidade, e critica os serviços públicos por serem ineficientes e resistentes ao envolvimento do sector privado.

Para ilustrar o compromisso inabalável com esta abordagem falhada, basta examinar o *Novo Acordo sobre Energia para África do BAD*, lançado no início de 2016. O *New Deal* apresentou um cenário de eletrificação para alcançar 100% de acesso nas áreas urbanas e 95% de acesso nas áreas rurais até 2025.

<sup>14</sup>



**These numbers point to a massive policy failure.**

**However, the Bank has yet to acknowledge that the policies that have been in place for three decades are not working.**



Os principais objectivos do *New Deal* do BAD eram aumentar a produção na rede em 160 GW de nova capacidade; acrescentar 130 milhões de ligações de transmissão e de rede e aumentar a produção fora da rede para acrescentar 75 milhões de ligações. O BAD

<sup>11</sup> Agência Internacional da Energia, 2019. *Perspectivas Energéticas Mundiais 2019*.

<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019>

<sup>12</sup> Agência Internacional da Energia, 2019. *Perspectivas da Energia em África 2022*, Resumo Executivo, página 15.

Ver:

<https://iea.blob.core.windows.net/assets/220b2862-33a6-47bd-81e9-00e586f4d384/AfricaEnergyOutlook2022.pdf>

Ver também: AIE, IRENA, UNSD, Banco Mundial, OMS. 2021. Acompanha o ODS 7: O Relatório de Progresso da Energia. Banco Mundial, Washington DC. © Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution-Non Commercial 3.0 IGO (CC BY-NC 3.0 IGO). Mensagens principais, página 2. Globalmente, prevê-se que 690 milhões de pessoas continuem sem eletricidade em 2030, e a grande maioria viverá na ASS.

<sup>13</sup> Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Fundação Africana para o Clima e Universidade Aberta, Scaling China's Green Energy Investment in Sub-Saharan Africa: Challenges and Prospects, Nov 2021, Resumo Executivo. Este relatório foi financiado pelo NRDC.

<sup>14</sup>

[https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank\\_s\\_strategy\\_for\\_New\\_Energy\\_on\\_Energy\\_for\\_Africa\\_EN.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank_s_strategy_for_New_Energy_on_Energy_for_Africa_EN.pdf)



reconheceu que, para atingir estes objectivos ambiciosos até 2025, seria necessário triplicar o investimento total. O BAD depositou a sua confiança no sector privado, salientando o seu "grande interesse em desenvolver projectos em África". Minimiza o facto de que, dos 22,5 mil milhões de dólares investidos no sector energético africano em 2014, 17,7 mil milhões foram, de uma forma ou de outra, públicos.<sup>15</sup> O BAD afirmou que, se os governos "pusessem efetivamente em prática os facilitadores certos", o investimento privado poderia "aumentar 17 vezes, dos actuais 2,5 mil milhões de dólares [2016] para 43 mil milhões de dólares".<sup>16</sup> Significativamente, o BAD observou: "O verdadeiro desafio aqui é a capacidade do sector público para tornar o sector [da energia] mais atraente para o investimento, estabilizando e reformando os regulamentos." <sup>17</sup>

Mas as coisas não correram como planeado. Três anos após o lançamento do *New Deal*, em 2019, o BAD observou que "no que diz respeito à expansão do acesso, a indicação é que o ritmo já é demasiado lento quando se compara o ano base de 2016 com o que deve ser alcançado até 2025".<sup>18</sup> No período desde 2019, as referências do BAD ao *New Deal* diminuíram visivelmente, talvez devido à crescente percepção de que as metas para 2025 não seriam atingidas por uma margem embaraçosamente ampla. O *African Economic Outlook 2023* do BAD, de 236 páginas, não fez uma única referência à iniciativa *New Deal*.<sup>19</sup>

Hoje em dia, é seguro concluir que os objectivos do BAD para 2025 não serão atingidos. Não é verdade. As políticas actuais não estão a



<sup>15</sup> "Dos 22,5 mil milhões de dólares investidos em energia em 2014, 4,8 mil milhões de dólares foram investimentos do sector privado, dos quais 2,5 mil milhões de dólares foram financiamentos puros do sector privado. As empresas do sector privado têm demonstrado grande interesse em desenvolver projectos em África, como demonstram as grandes centrais eléctricas IPP em Marrocos e na África do Sul."

[https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank\\_s\\_strategy\\_for\\_New\\_Energy\\_on\\_Energy\\_for\\_Africa\\_EN.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank_s_strategy_for_New_Energy_on_Energy_for_Africa_EN.pdf)

<sup>16</sup> "Dos 22,5 mil milhões de dólares investidos em energia em 2014, 4,8 mil milhões de dólares foram investimentos do sector privado, dos quais 2,5 mil milhões de dólares foram financiamentos puros do sector privado. As empresas do sector privado têm demonstrado grande interesse em desenvolver projectos em África, como demonstram as grandes centrais eléctricas IPP em Marrocos e na África do Sul."

[https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank\\_s\\_strategy\\_for\\_New\\_Energy\\_on\\_Energy\\_for\\_Africa\\_EN.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank_s_strategy_for_New_Energy_on_Energy_for_Africa_EN.pdf)

<sup>17</sup> "Dos 22,5 mil milhões de dólares investidos em energia em 2014, 4,8 mil milhões de dólares foram investimentos do sector privado, dos quais 2,5 mil milhões de dólares foram financiamentos puros do sector privado. As empresas do sector privado têm demonstrado grande interesse em desenvolver projectos em África, como demonstram as grandes centrais eléctricas IPP em Marrocos e na África do Sul."

[https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank\\_s\\_strategy\\_for\\_New\\_Energy\\_on\\_Energy\\_for\\_Africa\\_EN.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Bank_s_strategy_for_New_Energy_on_Energy_for_Africa_EN.pdf)

<sup>18</sup> BAD: Estimativa das necessidades de investimento para o sector da energia em África, 2019

<https://www.afdb.org/en/documents/estimating-investment-needs-power-sector-africa-2016-2025>

<sup>19</sup> <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2023> 2023 Relatório sobre o Desenvolvimento de África, o BAD

funcionar. Em vez de arquivar discretamente a iniciativa, o Banco deveria encarar a realidade da sua abordagem falhada e desenvolver alternativas plausíveis.

## 2. O beco sem saída das "finanças mistas"

O Banco tem sido um líder de torcida para o sector privado há mais de três décadas. Sobrestimou a capacidade e a vontade do sector privado de investir em sectores cruciais para a concretização dos ODS.

De acordo com a AIE, as chamadas "economias emergentes e em desenvolvimento" (EMDE) representam "dois terços da população mundial, mas apenas um quinto do investimento em energia limpa". Os investimentos anuais relacionados com a energia, observa a AIE, caíram 20% entre 2016 e 2020 "devido a alguns desafios persistentes na mobilização de financiamento". Estes "desafios persistentes" resumem-se a uma coisa: não há lucro suficiente, logo não há interesse dos investidores.<sup>20</sup>

Em 2015, o Banco procurou resolver o défice de investimento nos sistemas energéticos do Sul, promovendo o "financiamento misto".<sup>21</sup> O Banco previu que, se os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) orientassem o financiamento público para "reduzir os riscos" e "incentivar" o investimento privado, os projectos de energia limpa e amigos do clima do sector privado tornar-se-iam "financiáveis".<sup>22</sup> O Banco estava confiante de que biliões de dólares em financiamento do desenvolvimento iriam "desbloquear" ou "catalisar" triliões de dólares de investidores privados.<sup>23</sup>

Os resultados do imaginário do "financiamento misto" são claros: tem sido um fracasso monumental. Em termos de financiamento climático, um relatório apresentado à COP26 em novembro de 2021 mostrou que cada dólar de investimento adicional do sector privado exigia quatro dólares de financiamento público.<sup>24</sup> Numa apresentação de maio

<sup>20</sup> Nas palavras de Susan Lund, do McKinsey Global Institute, Nas palavras de um analista, "Para qualquer interveniente do sector privado, o clima de investimento é fundamental... nos países de baixos rendimentos, os perfis de risco versus os retornos simplesmente não existem." <https://ieg.worldbankgroup.org/event/invest-in-sdgs>

<sup>21</sup> Banco Mundial, 2015. De biliões a triliões: transformar o financiamento do desenvolvimento. Documento preparado conjuntamente pelo BAD, BAD, BERD, BEI, BID, FMI e Grupo do Banco Mundial para o dia 18 de abril Reunião do Comité de Desenvolvimento. Washington, DC: Banco Mundial. [www.siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

<sup>22</sup> Podemos chamar a isto a *monetização do ambiente propício*, porque transforma uma abordagem favorável ao investidor em dinheiro vivo (público), tornando os projectos rentáveis, o que de outra forma não seria o caso, mas de uma forma que implica mais dívida pública.

<sup>23</sup> De acordo com o Grupo de Trabalho sobre Financiamento Misto, "o financiamento misto, bem feito, é uma das melhores soluções para transformar milhares de milhões de euros de ajuda da APD em biliões de capital de investimento para os ODS". Ver: Blended Finance Taskforce *Better finance, better world* (2018) Consultation paper of the Blended Finance Taskforce in consultation with the Business & Sustainable Development Commission and SYSTEMIQ. Londres: Grupo de Trabalho sobre Financiamento Misto, [www.blendedfinance.earth/better-finance-better-world](http://www.blendedfinance.earth/better-finance-better-world). A mensagem do Banco de "milhares de milhões para biliões" foi reforçada pela *Agenda de Ação de Adis Abeba* adoptada em julho de 2015 numa reunião organizada pelo Departamento de Assuntos Económicos e Sociais da ONU (UNDESA). UNDESA - Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (2015) Addis Ababa action agenda of the Third International Conference on Financing for Development. Nova Iorque: Nações Unidas [sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35](http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35)

<sup>24</sup> Plano de Execução do Financiamento Climático: Meeting the US\$100 Billion Goal. <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>, página 6

de 2023, Kevin Chika Urama, Economista-Chefe e Vice-Presidente do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, observou: "Por cada dólar de financiamento público para o clima, os países africanos conseguiram mobilizar apenas 0,16 dólares". Urama concluiu que "o sector privado demonstrou pouco apetite pelas acções climáticas e pelo crescimento verde de África".<sup>25</sup>

O Overseas Development Institute, com sede em Londres, observou recentemente que "o financiamento misto não atenua o risco, mas apenas o transfere do sector privado para o sector público".<sup>26</sup> No entanto, para Urama, esta transferência de risco do sector privado para o público é óptima. Na sua apresentação, propôs *mais* privatizações: "As infra-estruturas existentes com financiamento público devem ser transferidas para o sector privado - aquilo a que nós [o BAD] chamamos reciclagem de activos - para mobilizar mais recursos do sector privado para infra-estruturas mais ecológicas."<sup>27</sup>

Em vez de reconhecer que o financiamento misto não está a funcionar, o Banco continua a apelar a *mais* dinheiro público para "des-arriscar" os investimentos privados. O FMI concorda. Na reunião do Fórum Económico Mundial de janeiro de 2023, em Davos, a Directora-Geral do FMI, Kristalina Georgieva, afirmou que "há muito dinheiro, mas eles [os investidores] não vão para onde deviam ir... porque haveriam de ir?" A sua solução é simples: A sua solução era simples: "Não vais fazer com que o dinheiro vá para o investimento no clima... se não aceitares que o dinheiro público deve adoçar o negócio para estes tipos".<sup>28</sup>

As ilusões no sector privado atingiram proporções absurdas. Para garantir "rendimentos satisfatórios" aos investidores privados, são utilizadas grandes quantidades de dinheiro público para tornar rentável o que de outra forma não o seria.

Por seguirem a lógica imperfeita do financiamento misto, é pouco provável que a recente vaga de Parcerias para a Transição Energética Justa (JETP) consiga desbloquear os níveis de investimento do sector privado que os seus protagonistas

“



**Illusions in the private sector have reached absurd magnitudes.**

**To ensure “satisfactory returns” for private investors, large amounts of public money are being deployed to make profitable what would not otherwise be profitable.**

”

<sup>25</sup> Apresentação do Prof. Kevin Chika Urama, FAAS, Econor Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, Lançamen Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento sobre "*Mo Crescimento Climático e Verde em África*". Reuniões Anua Quarta-feira, 24 de maio de 2023

<sup>26</sup><https://odi.org/en/publications/blended-finance-in-the-poorest-countries-the-need-for-a-better-approach/>

<sup>27</sup> Apresentação do Prof. Kevin Chika Urama, FAAS, Economista-Chefe e Vice-Presidente Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento, Lançamento do Relatório do African Economic Outlook 2023 do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento sobre "*Mobilização do Financiamento do Sector Privado para o Crescimento Climático e Verde em África*". Reuniões Anuais do Grupo do Banco, 2023 Sharm El-Sheikh, Egipto. Quarta-feira, 24 de maio de 2023

<sup>28</sup> Fórum Económico Mundial, janeiro de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=Cca4W2JMfcA>

acreditam ser possíveis. Infelizmente, este não é o único problema com as JETP.

Qualquer financiamento do JETP dependerá de reformas no sector da energia. Este facto é evidente no JETP com a África do Sul. Lançada na COP26, em Glasgow, no início de novembro de 2021, a declaração apontava para a necessidade de "criar um ambiente propício através de uma reforma política no sector da eletricidade, como a separação e a melhoria da cobrança de receitas".<sup>29</sup>

Uma semana depois do fim da COP26, o FMI apelou ao desmantelamento da empresa pública Eskom, ao despedimento de trabalhadores do sector da energia e à necessidade de a Eskom conseguir "uma recuperação total dos custos".<sup>30</sup> O FMI acrescentou: "É necessária a concorrência de empresas privadas. O aumento do nível de investimento privado daí resultante deverá ajudar a financiar a transição energética para longe do carvão, contribuindo para os objectivos em matéria de alterações climáticas."<sup>31</sup>



Mas como é que a "concorrência" promove o investimento na transição para o abandono do carvão? Desde que o Banco e o FMI lideraram as reformas no sector da energia, os investidores têm lamentado o facto de a concorrência produzir risco. E o risco, por sua vez, tem um efeito inibidor sobre o investimento. Aumenta o custo do capital emprestado, o que tem o efeito de aumentar o custo da eletricidade produzida pelo sector privado. O ónus dos preços mais elevados recai então sobre os ombros da empresa de serviços públicos (ou "off taker"). E se a empresa de serviços públicos não quiser ou não puder transferir esses custos para os utilizadores finais, haverá mais dívidas. Os JETP marcam, portanto, a continuação da política de décadas de mercantilização e privatização dos sistemas públicos de energia.<sup>32</sup> Trata-se de uma forma ecológica de ajustamento estrutural.

<sup>29</sup> Declaração Política sobre a Transição Energética Justa na África do Sul: Declaração dos Governos da República da África do Sul, do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, dos Estados Unidos da América, da República Francesa e da República Federal da Alemanha, e da União Europeia. Vê também: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057418/9a1d62b3c5710b4c1989f95b38dc172c/2022-06-27-chairs-summary-climate-neutrality-data.pdf>

<sup>30</sup> A reestruturação e a separação da Eskom "devem ser acompanhadas de uma redução substancial e de uma transformação estrutural das suas operações, nomeadamente através de uma redução significativa dos custos de aquisição e de pessoal". <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/07/south-africa-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission>

<sup>31</sup>

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/07/south-africa-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission>

<sup>32</sup>

<https://www.afdb.org/en/news-and-events/policy-reforms-and-investment-needed-to-curb-the-shortfall-in-africas-energy-sector-13938>

### 3.0 impacto duradouro do ajustamento estrutural dos anos 90

Os progressos insuficientes na abordagem da pobreza energética e da escassez de capacidade na África Subsariana podem ser atribuídos a um esforço ideologicamente motivado para minar os sistemas públicos de energia como parte das políticas pró-mercado que tiveram início na década de 1980 e foram aplicadas com crescente fervor na década de 1990.

Durante este período, muitos países de rendimento baixo e médio foram afectados por défices da balança de pagamentos e por pesadas dívidas externas. O aumento das taxas de juro contribuiu ainda mais para o peso do serviço da dívida. Mesmo os países politicamente estáveis recorreram frequentemente a instituições de crédito comerciais para obterem injeções de capital que os ajudassem a enfrentar a tempestade. No entanto, os pedidos de crédito eram frequentemente recusados pelos credores comerciais. Confrontados com o aumento da dívida e dos níveis de inflação e cada vez mais desesperados por apoio, os países recorreram ao FMI e ao Banco para obter ajuda.<sup>33</sup> A "ajuda" era invariavelmente apresentada como um programa de ajustamento estrutural (PAE) que impunha condições pró-mercado ao país mutuário, muitas vezes em nome da "disciplina fiscal". Os PAE tiveram um impacto devastador nos serviços públicos e o seu impacto nos sistemas energéticos não foi excepção.<sup>34</sup>

“

**The Structural Adjustment Programs (SAPs) had a devastating impact on public services, and their impact on energy systems proved to be no exception.**



”

Os sectores da energia dos países em desenvolvimento foram os principais alvos do ajustamento estrutural. Num relatório de 1993 intitulado *The World Bank's Role in the Electric Power Sector: Policies for Effective Institutional, Regulatory and Financial Reform*, o Banco estabeleceu vários princípios ou orientações para futuros empréstimos ao sector da energia. Como era típico da época, o tom do relatório reflectia um elevado grau de fervor neoliberal: "Nem os países em desenvolvimento nem o Banco podem continuar com uma abordagem do tipo 'business as usual' para gerir o sector da energia."<sup>35</sup>

Os novos princípios (na realidade, condições) para a concessão de empréstimos do Banco equivaliam a um impulso à privatização acompanhado de um ataque total aos serviços públicos. Nas palavras do relatório, "o Banco irá prosseguir agressivamente a comercialização e a empresarialização, bem como a participação do sector privado, nos sectores da energia dos países em

<sup>33</sup> Stokke Olav, *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, Londres 1995 pp.1-60 .

<sup>34</sup> Nações Unidas, <https://www.un.org/esa/socdev/social/documents/e92-47.htm>

<sup>35</sup>

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod\\_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf), pp. 11-12

desenvolvimento".<sup>36</sup> Além disso, "para que as empresas [públicas] de eletricidade funcionem segundo princípios comerciais, têm de ser tratadas como empresas comerciais. Devem pagar juros e impostos; obter taxas de rendimento comercialmente competitivas sobre o capital próprio; e ter autonomia para gerir os seus próprios orçamentos, empréstimos, aquisições, salários e condições relativas ao pessoal." <sup>37</sup>

O Banco afirmava que, embora os factores endógenos (como o aumento dos preços do petróleo na década de 1970) tivessem infligido dificuldades macroeconómicas aos países em desenvolvimento, os governos tinham sido culpados de "políticas nacionais inadequadas em matéria de preços da energia, investimentos, desenvolvimento institucional e métodos de governação".<sup>38</sup> O Banco defende que a comercialização e a empresarialização promoveriam a eficiência e baixariam os preços.<sup>39</sup> A crescente participação do sector privado permitiria então desenvolver a capacidade de produção, transporte e distribuição de energia, combatendo assim a pobreza energética e promovendo o desenvolvimento económico.<sup>40</sup>

Convencido de que o envolvimento do sector privado era fundamental para melhorar os serviços energéticos e alargar o acesso, o relatório de 1993 anunciou que o Banco "utilizará alguns dos seus recursos financeiros para apoiar programas que facilitarão o envolvimento de investidores privados". [Ver abaixo, *Capacitar o sector privado: Financiamento de Produtores Independentes de Energia (IPPs)*]. Quanto aos serviços públicos, "o Banco só dará essa assistência quando estiver satisfeito com as políticas de reforma institucional e estrutural do governo para o sector da energia... os empréstimos directos às empresas [públicas] de energia devem estar ligados aos progressos no sentido da empresarialização e comercialização."

A principal mensagem do Banco foi clara: se não houver reformas, não haverá empréstimos.

---

<sup>36</sup>

[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod\\_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf)

<sup>37</sup>

[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod\\_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf), página 17

<sup>38</sup>

[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod\\_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf), página 19

<sup>39</sup>

[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod\\_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf)

<sup>40</sup> O documento de 1993 formalizou o que o Banco já estava a fazer. O documento referia que "as questões financeiras e de preços têm sido uma parte importante do diálogo político nas operações do Banco no sector da energia" e que tinha "interrompido os empréstimos ao sector da energia em vários países devido ao incumprimento contínuo dos acordos financeiros e de preços (Brasil desde 1986, Egipto entre 1980-89, México entre 1972-88)...(.) [página 18]

[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod\\_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod_resource/content/1/The%20World%20Banks%20role%20in%20the%20Electric%20Power%20Sector.pdf),



## 4. Do "modelo padrão" de privatização ao "modelo híbrido"

A reforma energética proposta pelo Banco no início dos anos 90 ficou conhecida como "o modelo padrão".

O modelo foi descrito como: "Uma série de passos que conduzem as empresas de serviços públicos verticalmente integradas para a concorrência, e que geralmente incluem as seguintes actividades: corporativização, comercialização, aprovação da legislação necessária, estabelecimento de um regulador independente, introdução de IPPs, reestruturação/desagregação, alienação de activos de produção e distribuição e introdução da concorrência Este modelo, que motivou [o] sector da energia a nível global, começando nos anos 70 nos países industrializados, foi aplicado em toda a África Subsaariana, a partir dos anos 90".<sup>41</sup>

Como o seu nome indica, o modelo padrão era uma abordagem de tamanho único que visava interromper o papel dos serviços públicos como único fornecedor de eletricidade.<sup>42</sup> O Banco também insistiu que a "separação" dos serviços públicos funcionaria como um precursor do envolvimento do sector privado na produção e, eventualmente, no transporte e distribuição. Os mercados grossista e retalhista foram também promovidos para "enviar sinais" ao sector privado. Para as empresas públicas, a "recuperação total dos custos" foi estabelecida como a principal métrica de sucesso, descartando assim a ideia de que o valor da eletricidade se realiza através do desenvolvimento humano e económico. Segundo o Banco, estas reformas melhorariam o desempenho do sector e aumentariam o nível de investimento, incluindo o investimento estrangeiro.<sup>43</sup>

O relatório do Banco Mundial *"Rethinking Power Sector Reform in the Developing World" [2020]* analisa o impacto de 30 anos de reforma energética.<sup>44</sup> Conclui que a maioria dos países do mundo em desenvolvimento seguiu o modelo padrão apenas parcialmente e, ao que parece, com relutância. Apenas oito países em desenvolvimento implementaram a privatização total de acordo com o "modelo padrão". É significativo o facto de o Chile e

---

<sup>41</sup> <https://www.gsb.uct.ac.za/files/KenyasLessonsFromTwoDecades.pdf>

<sup>42</sup> O "modelo padrão" foi descrito como: "Uma série de passos que conduzem as empresas de serviços públicos verticalmente integradas para a concorrência, e que geralmente incluem as seguintes actividades: corporativização, comercialização, aprovação da legislação necessária, estabelecimento de um regulador independente, introdução de IPPs, reestruturação/desagregação, alienação de activos de produção e distribuição e introdução da concorrência Este modelo, que motivou [o] sector da energia a nível global, começando nos anos 70 nas nações industrializadas, foi aplicado em toda a África Subsaariana, a partir dos anos 90".

<https://www.gsb.uct.ac.za/files/KenyasLessonsFromTwoDecades.pdf>

<sup>43</sup> Banco Mundial, 1993. The World Bank's role in the electric power sector: policies for effective institutional, regulatory, and financial reform, Washington, DC. Disponível em:

<sup>44</sup> Foster, Vivien e Anshul Rana. 2020. Repensar o sector da energia

Reforma no mundo em desenvolvimento. Série Infra-estruturas Sustentáveis. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978

-1-4648-1442-6. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

IGO <https://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/rethinking-power-sector-reform>



as Filipinas serem dois dos oito países que o fizeram, e ambos em condições de ditadura política.

A investigação apoiada pelo Banco, realizada no final da década de 2000, já tinha começado a reconhecer que o "modelo padrão" estava a dar lugar ao que designava por "modelo híbrido", em que a produção de energia cada vez mais privatizada através das IPP coexistia com sistemas públicos de transmissão e distribuição.<sup>45</sup> Vários estudos sugeriram que o acordo era amigável, uma parceria público-privada "win-win" a nível setorial.<sup>46</sup> Em 2011, os investigadores do Banco Malgas e Eberhard concluíram que: "O modelo padrão de reforma do sector da energia já não deve ser utilizado como medida de progresso do desenvolvimento do sector da energia em África e em muitos outros países em desenvolvimento. O mercado híbrido deve, por si só, ser reconhecido como um 'modelo' estabelecido de sectores de energia em África e em muitos países em desenvolvimento." <sup>47</sup>

Mas as provas sugerem que muitos governos da África Subsariana seguiram o modelo padrão porque não tinham verdadeira escolha. A rejeição das reformas significaria ficar sem acesso ao financiamento do desenvolvimento. Ao aprovarem leis de reforma, ao separarem as actividades, ao abrirem a porta às IPP, etc., os governos pareciam estar a assumir um compromisso significativo com as medidas de ajustamento estrutural do Banco. A adesão pouco entusiástica dos governos à reforma reflecte uma forma de resistência passiva. Perante esta realidade, qualquer referência dos conselheiros políticos do Banco ao modelo híbrido como um acordo "win-win" deve ser considerada como um esforço para encobrir os erros do passado. Tenta esconder as tensões entre os interesses com fins lucrativos e as entidades públicas que desejam continuar a desempenhar o seu papel histórico de entidades ao serviço do desenvolvimento nacional.

Atualmente, estas tensões estão a aumentar.<sup>48</sup> Como refere Eberhard (um dos principais responsáveis pela definição da política energética do Banco), no modelo híbrido em que coexistem as IPP e as empresas públicas de transporte e distribuição:

---

<sup>45</sup> Já em 2008, os especialistas em política energética começaram a falar do modelo "híbrido". "Está a surgir um mercado híbrido, em que contratos de longo prazo de compra ou venda com IPPs coexistem com centrais detidas e operadas por entidades públicas. Será que isto não significa um ponto intermédio no modelo padrão, mas sim um novo modelo? Ver: Gratwick, K.N. e Eberhard, A. (2008) "Demise of the standard model for power sector reform and the emergence of hybrid power markets". Política energética 36: 3948-3960

<sup>46</sup> Foster, Vivien e Anshul Rana. 2020. Rethinking Power Sector Reform in the Developing World [Repensar a Reforma do Sector Eléctrico no Mundo em Desenvolvimento]. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1442-6. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

<sup>47</sup> Isaac Malgas, Anton Eberhard, Hybrid power markets in Africa: Generation planning, procurement and contracting challenges, Energy Policy, junho de 2011. Os especialistas em política energética começaram a falar do modelo "híbrido" já em 2008. "Está a emergir um mercado híbrido em que contratos de longo prazo de compra ou venda com IPPs coexistem com centrais detidas e operadas pelo Estado. Será que isto não significa um ponto intermédio no modelo padrão, mas sim um modelo completamente novo? Ver: Gratwick, K.N. e Eberhard, A. (2008) "Demise of the standard model for power sector reform and the emergence of hybrid power markets". Política energética 36: 3948-3960

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421511001844?via%3Dihub>

<sup>48</sup> De acordo com Peter Twesigye, "a ameaça atual de alguns Estados de renegociar os acordos de compra de energia (PPA) das IPP é suscetível de corroer a confiança a longo prazo entre os sectores público e privado." <https://theconversation.com/why-merging-ugandas-electricity-sector-agencies-is-a-bad-idea-170968>

[Muitas vezes não era claro quem era responsável pelo planeamento da expansão da produção. O sector privado, ou "o mercado", responderia simplesmente às necessidades de mais energia? Qual era o papel do planeamento? E, se o planeamento continuasse a ser necessário e importante, quem era o responsável - a empresa de serviços públicos, a entidade reguladora ou o governo? E se o governo assumir esta função, tem capacidade para realizar um planeamento atempado, flexível e relevante? <sup>49</sup>

Se estas questões fossem colocadas há 30 anos, a ASS poderia não estar a enfrentar os níveis de pobreza energética e de escassez de capacidade que têm sido tão prejudiciais para os países da região.

## 5. Recuperação total dos custos e a "espiral da morte" das empresas de serviços públicos

As consequências do "modelo padrão" promovido pelo Banco (e pelo FMI) são hoje claramente óbvias. Na década de 1990, os esforços de eletrificação que estavam a fazer alguns progressos quando os países saíram do domínio colonial abrandaram drasticamente ou pararam abruptamente. Isto porque tanto as empresas de serviços públicos como os governos que tinham planeado alargar o acesso à eletricidade às populações pobres e rurais compreenderam que esse alargamento implicaria mais dívidas.<sup>50</sup> O facto de muitos países terem decidido abrandar ou parar completamente os seus programas de eletrificação é, portanto, *um resultado direto* da mudança do Banco Mundial, em 1993, para aquilo a que chamou "comercialização" das empresas públicas de energia e o apoio ativo do Banco às IPP.<sup>51</sup> A extensão do acesso teria significado uma descida na classificação de recuperação de custos do Banco Mundial e atrairia críticas e possivelmente sanções relacionadas com empréstimos.

É também importante sublinhar que o modelo padrão exigia que os governos introduzissem políticas que tornariam quase impossível, mesmo para as empresas de serviços públicos bem geridas, atingir a "recuperação total dos custos". A maioria das empresas de eletricidade da região foi empurrada para uma "espiral de morte" e muitas continuam presas nela. A espiral consistiu em capital inadequado para investir em nova geração ou manter a infraestrutura existente, reduções de receita devido às incursões das IPPs e a perda de habilidades e competências à medida que as concessionárias tentavam cortar custos operacionais.

---

<sup>49</sup> Eberhard, A., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Ouedraogo, F., Camos, D., Shkaratan, M., 2008. Underpowered The State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa, Background Paper 6, Africa Infrastructure Country Diagnostic. Banco Mundial, Washington, DC.

<sup>50</sup> [ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary11904\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary11904_en.htm)

<sup>51</sup> Banco Mundial, maio de 2006: Underpowered: The State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa Anton Eberhard, Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia, Fatimata Ouedraogo, Daniel Camos, e Maria Shkaratan <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7833/482140ESW0P11110Power0SectorReview.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Num relatório de 2016, o Banco documentou o estado deplorável de muitos dos serviços públicos da região. Dos 39 países estudados, apenas em 19 países o dinheiro cobrado pelas empresas de serviços públicos cobria os custos operacionais, e os restantes 20 países não conseguiam cobrir os custos operacionais ou de capital. Significativamente, apenas 4 dos 39 países estavam a cobrir metade ou mais dos custos de capital. "Estas grandes lacunas de financiamento", refere o relatório, "impedem que os sectores energéticos forneçam eletricidade fiável aos clientes existentes, e muito menos que expandam o fornecimento a novos consumidores a um ritmo ótimo".<sup>52</sup> Por outras palavras, a crise financeira das empresas públicas de energia traduz-se num serviço deficiente e em infra-estruturas degradadas. Isto apenas reforçou a narrativa do Banco de que os serviços públicos são mal geridos e ineficazes.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Masami Kojima e Chris Trimble, Programa Africano de Acesso às Energias Renováveis (AFREA)/Grupo do Banco Mundial, Tornar a energia acessível para África e viável para os seus serviços públicos, 2016 Página vii

<sup>53</sup> Incapazes de recuperar os custos, as empresas públicas de energia foram então declaradas financeiramente inviáveis. Este facto, por sua vez, levou à sua desvalorização pelas "três grandes" agências de notação, reduzindo assim ainda mais o seu acesso a financiamento a preços acessíveis. A "inviabilidade" financeira transformou-se então em pressão para reduzir os custos, negligenciar ainda mais as infra-estruturas e adiar o investimento.

## As Seychelles e o Uganda

O relatório de 2016 refere que apenas duas empresas nacionais de serviços públicos na África Subsariana recuperam totalmente as despesas operacionais e de capital, nomeadamente o Uganda e a República das Seicheles. O Banco sugeriu que, se o Uganda e as Seicheles conseguirem atingir a recuperação total dos custos, outros poderão fazer o mesmo ou, pelo menos, fazer progressos reais para atingir este objetivo.

Em 2021, as Seicheles tinham uma população de menos de 100 000 pessoas; têm o PIB per capita mais elevado da ASS e um terço da sua população em idade ativa trabalha no sector do turismo. Escusado será dizer que, em termos de reflexo das realidades económicas da ASS, as Seychelles estão longe de ser típicas.

O caso do Uganda é revelador, mas por razões diferentes. Durante alguns anos, o Banco apresentou o Uganda como um exemplo brilhante do sucesso da reforma neoliberal do sector da energia, em três aspectos. Em primeiro lugar, tinha conseguido a recuperação total dos custos através de "tarifas que reflectem os custos" (em que o custo total da prestação do serviço é coberto por taxas ou tarifas cobradas aos utilizadores finais). Em segundo lugar, em 2019, o Uganda ocupava o segundo lugar em termos do número de IPP activas no país.<sup>54</sup> Em terceiro lugar, tinha desagregado totalmente os seus sectores de produção e distribuição de eletricidade - o primeiro país da África Subsariana a fazê-lo.

O Uganda é uma história de cumprimento quase total da agenda de reformas do Banco. O Banco pode considerar o cumprimento como um indicador de sucesso, mas em termos de resultados é tudo menos isso. No início de 2023, o Ministério dos Serviços Públicos do Uganda anunciou planos para "reorganizar" o seu sistema de energia através da fusão de três empresas separadas responsáveis pela produção, transporte e distribuição de eletricidade numa empresa pública. Uma quarta empresa, a Agência de Eletrificação Rural, seria colocada diretamente sob a tutela do Ministério da Energia.<sup>55</sup> As razões subjacentes a esta iniciativa de recuperação da energia para a propriedade pública são analisadas a seguir.

Infelizmente, o Banco ainda não assumiu a responsabilidade pelo facto de as suas políticas terem contribuído em grande medida para a situação financeira difícil das empresas de serviços públicos e, por extensão, para os elevados níveis de pobreza

<sup>54</sup> W Kruger, et. al. *Uganda Country Report. Relatório 2: Programa de Investigação sobre Energia e Crescimento Económico*. (W01 e W05) Número PO: PO00022908. agosto de 2018, Power Futures Lab, Universidade da Cidade do Cabo. Disponível em: [https://www.gsb.uct.ac.za/files/Uganda\\_Auction\\_Report.pdf](https://www.gsb.uct.ac.za/files/Uganda_Auction_Report.pdf)

<sup>55</sup> Nem toda a gente está satisfeita com o "rebundling" no Uganda. De acordo com Peter Twesigye, Diretor de Investigação: Power Market Reforms and Regulation, da Universidade da Cidade do Cabo, "isto [a separação] faria o país recuar 20 anos até aos dias de uma entidade única, a Uganda Electricity Board. Nessa altura, o sector da energia era marcado pela interferência política na fixação de tarifas, nas decisões de investimento e no pessoal. O sector era também afetado por enormes contas por pagar. Em suma, a única empresa de eletricidade era disfuncional, doente e insolvente".

energética da região. Observa que "a África está atrasada em relação a todas as outras regiões do mundo em termos de capacidade de produção de eletricidade... A escassez de energia é generalizada, sobretudo porque as empresas de serviços públicos estão sem dinheiro e *permitiram que os seus activos caíssem em desuso*."<sup>56</sup> [Ênfase acrescentada]. A utilização pelo Banco da palavra "permitiram" implica aqui negligência por parte das empresas de serviços públicos, atribuindo os problemas que enfrentam atualmente às próprias empresas de serviços públicos. Mas as empresas de serviços públicos não negligenciaram deliberadamente a manutenção das suas infra-estruturas; não tinham dinheiro para fazer reparações e melhoramentos. Isto é uma consequência da política do Banco Mundial, e não da política das empresas de serviços públicos.

O Banco continua a insistir que as empresas de eletricidade podem, e devem, recuperar melhor os custos. As empresas de serviços públicos têm de "combater o excesso de pessoal" e evitar a "subavaliação", o que equivale a um convite para despedir trabalhadores e, ao mesmo tempo, aumentar os preços da eletricidade. No relatório de 2016 sobre a situação financeira das empresas de serviços públicos em África, há 14 referências ao excesso de pessoal e 21 referências à subavaliação dos preços.<sup>57</sup> No entanto, a palavra "privatização" não aparece em lado nenhum; não há referências às IPPs e aos exorbitantes contratos de aquisição de energia (PPAs), nem qualquer discussão sobre a forma como três décadas de ajustamento estrutural podem ter contribuído para as actuais crises financeiras das empresas de serviços públicos.

Sobre a questão do alargamento do acesso e da luta contra a pobreza energética, o relatório de 2016 refere: "Muitos agregados familiares não conseguem pagar as taxas de ligação e as tarifas, *limitando assim a expansão do acesso à eletricidade da rede*." [Ênfase adicionada]<sup>58</sup> Mas não é a incapacidade de pagar pela eletricidade que está a limitar a expansão da rede eléctrica. A expansão do acesso pode avançar, e os benefícios económicos e de qualidade de vida seguir-se-ão. Foi precisamente esta abordagem que serviu de base ao desenvolvimento dos sistemas públicos de energia do passado, sistemas que tiveram um enorme sucesso em termos de proporcionar uma plataforma essencial para o desenvolvimento económico e social. *O que está a limitar o acesso à eletricidade é a política de "recuperação total dos custos". Por outras palavras, como as pessoas pobres não podem pagar integralmente os serviços de eletricidade, os serviços não serão prestados.*

O Banco tem de reconhecer que a recuperação total dos custos é socialmente regressiva, economicamente autodestrutiva e insustentável. O documento do Banco *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World [2020]* esteve perto de reconhecer este facto.<sup>59</sup> De forma significativa, observa que:

---

<sup>56</sup> Masami Kojima e Chris Trimble, Programa Africano de Acesso às Energias Renováveis (AFREA)/Grupo do Banco Mundial, Tornar a energia acessível para África e viável para os seus serviços públicos, 2016 Página vii

<sup>57</sup> Masami Kojima e Chris Trimble, Programa Africano de Acesso às Energias Renováveis (AFREA)/Grupo do Banco Mundial, Tornar a energia acessível para África e viável para os seus serviços públicos, 2016 Página vii

<sup>58</sup> Masami Kojima e Chris Trimble, Programa Africano de Acesso às Energias Renováveis (AFREA)/Grupo do Banco Mundial, Tornar a energia acessível para África e viável para os seus serviços públicos, 2016 Página viii

<sup>59</sup> Foster, Vivien e Anshul Rana. 2020. Repensar o sector da energia Reforma no mundo em desenvolvimento. Série Infra-estruturas Sustentáveis. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978

Alargar o acesso à eletricidade à periferia periurbana e rural conduz frequentemente uma empresa de serviços públicos a rendimentos marginais decrescentes ou mesmo negativos do investimento, em especial se o consumo de energia das famílias pobres continuar a ser muito baixo. Assim, *a eletrificação universal não pode ser alcançada apenas permitindo que uma empresa de serviços públicos procure obter incentivos comerciais.*" [Ênfase acrescentada]<sup>60</sup>

Esta é uma afirmação verdadeira que vem, por assim dizer, "de dentro". Mas o Banco ainda não actuou sobre ela. De facto, o BAD continua a atribuir os elevados níveis de pobreza energética do continente ao facto de "as opções de investimento serem inexistentes... A entrada no mercado no sector *[da energia]* pode ser facilitada através da separação estrutural da produção, transmissão e distribuição, que não existe no continente."<sup>61</sup>

## **6. Capacitar o sector privado: Financiamento dos produtores independentes de eletricidade (IPP)**

A decisão do Banco de 1993 de interromper o financiamento de projectos públicos no domínio da energia (na ausência de um compromisso governamental claro no sentido de respeitar o ajustamento estrutural) foi acompanhada de um compromisso de disponibilizar várias formas de financiamento e de ajuda técnica para ajudar as IPP privadas a implantarem-se em África.

De acordo com um relatório de 2022 publicado pelo BAD em conjunto com a Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA), intitulado *Renewable Energy Market Analysis: Africa and Its Regions*, cerca de um terço do investimento direto em IPPs na África subsariana tem vindo, desde 2000, do BAD e de outros bancos de desenvolvimento, na sua maioria sediados nos EUA ou na Europa.<sup>62</sup> Em 2021, 340 projectos de IPP baseados em África estavam em funcionamento, em construção ou

---

-1-4648-1442-6. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

IGO <https://www.worldbank.org/en/topic/energy/publication/rethinking-power-sector-reform>

<sup>60</sup> Foster, Vivien e Anshul Rana. 2020. *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World* [Repensar a Reforma do Sector Elétrico no Mundo em Desenvolvimento]. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1442-6. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

<sup>61</sup> Leapfrogging : a chave para o desenvolvimento de África - dos constrangimentos às oportunidades de investimento,

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/121581505973379739/pdf/Leapfrogging-the-key-to-Africas-development-from-constraints-to-investment-opportunities.pdf>

<sup>62</sup> Entre estes contam-se o FMO (Banco Neerlandês de Desenvolvimento Empresarial); Proparco, uma filial da Agência Francesa de Desenvolvimento; a Sociedade Financeira Internacional (SFI); o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento; o Banco Europeu de Investimento; e o KfW, o banco estatal alemão de investimento e desenvolvimento. Ver: IRENA e AfDB (2022), *Renewable Energy Market Analysis: Africa and Its Regions*, Agência Internacional para as Energias Renováveis e Banco Africano de Desenvolvimento, Abu Dhabi e Abidjan, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

tinham atingido o fecho financeiro em 36 países.<sup>63</sup> O estudo da IRENA/BAD afirma que isto equivale a 61 mil milhões de dólares de assistência financeira para cerca de 100 PIP, apoio que vem sob a forma de "investimento direto (capital próprio e dívida), assistência técnica, mitigação de riscos e programas de aquisição estruturados que combinam todos estes instrumentos".<sup>64</sup> A Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA) do Banco Mundial "garante os PIP contra os riscos de inconvertibilidade da moeda e restrições de transferência, expropriação, incumprimento de contratos, agitação civil e guerra. As garantias da MIGA (mais de 100 milhões de USD) estão a proteger os acordos de compra de energia a longo prazo de projectos de energias renováveis no Djibuti, Quênia, Namíbia, Senegal e África do Sul." <sup>65</sup>

Passaram quase três décadas desde que o Banco decidiu apoiar financeiramente as IPP privadas. Os resultados podem ser resumidos da seguinte forma:

- **Crescimento limitado da capacidade instalada:** Até ao final de 2020, as IPP tinham acrescentado cerca de 30 GW de capacidade instalada em África (incluindo os países do MENA). Destes 30 GW, 14 GW são baseados em energias renováveis.<sup>66</sup> A energia eólica e solar era de 1,7 GW em 2010, mas aumentou para 12 GW de capacidade instalada em 2020.<sup>67</sup> Quando visto à luz da necessidade da África Subsaariana de energia com baixo teor de carbono, o nível de capacidade instalada é tragicamente inadequado.
- **Quota de mercado limitada:** Em 2016, as IPP representavam apenas 13% da capacidade total de produção da região.<sup>68</sup> Dados mais recentes fornecidos pelo AfDB e pela IRENA sugerem que a percentagem de energia gerada por IPP pode ter aumentado ligeiramente desde 2016, e a maior parte da nova capacidade de

---

<sup>63</sup> IRENA e AfDB (2022), Análise do mercado das energias renováveis: África e suas regiões, International Renewable Agency da Energia e Banco Africano de Desenvolvimento, Abu Dhabi e Abidjan, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

<sup>64</sup> De acordo com a IRENA e o BAD, "exemplos proeminentes [de agências de ajuda ao desenvolvimento que apoiam IPPs] são a Agência de Comércio e Desenvolvimento dos EUA e o Fundo de Energia Sustentável para África (gerido pelo BAD); ambos forneceram subsídios de desenvolvimento, normalmente cerca de 1 milhão de dólares, para muitas IPPs à escala de serviços públicos, baseadas em energias renováveis". Ver: IRENA e AfDB (2022), op. cit, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

<sup>65</sup> De acordo com a IRENA e o BAD, "exemplos proeminentes [de agências de ajuda ao desenvolvimento que apoiam IPPs] são a Agência de Comércio e Desenvolvimento dos EUA e o Fundo de Energia Sustentável para África (gerido pelo BAD); ambos forneceram subsídios de desenvolvimento, normalmente cerca de 1 milhão de dólares, para muitas IPPs à escala de serviços públicos, baseadas em energias renováveis". Ver: IRENA e AfDB (2022), op. cit, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

<sup>66</sup> Eberhard, A., K. Gratwick, E. Morella, e P. Antmann. 2016. Independent Power Projects in Sub-Saharan Africa: Lessons from Five Key Countries. Washington, DC: Banco Mundial.

<sup>67</sup> IRENA e AfDB (2022), Análise do mercado das energias renováveis: África e suas regiões, International Renewable Agency da Energia e Banco Africano de Desenvolvimento, Abu Dhabi e Abidjan, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

<sup>68</sup> Eberhard, A., K. Gratwick, E. Morella, e P. Antmann. 2016. Independent Power Projects in Sub-Saharan Africa: Lessons from Five Key Countries. Washington, DC: Banco Mundial.

IPP é eólica e solar.<sup>69</sup> Mas a eletricidade gerada na ASS continua a ser esmagadoramente pública (87%)

A partir destes dados, podemos concluir que, embora o apoio dos bancos de desenvolvimento tanto às IPP como à eletrificação fora da rede tenha sido substancial, os resultados têm sido fracos. Os níveis de capacidade de produção instalada, tanto em energias renováveis como em fontes convencionais, têm sido baixos e o progresso tem sido dolorosamente lento: apenas 30 GW foram adicionados desde a decisão do Banco de apoiar as IPP na década de 1990. De acordo com a IRENA, 2021 foi um "ano recorde" para as energias renováveis, mas apenas 2,1 GW de capacidade de produção eólica e solar foram adicionados em todo o continente.<sup>70</sup> O aumento da implantação de energia eólica e solar na década até 2020 - algo entre 1-2 GW por ano - é lamentável quando visto à luz das aspirações do *Novo Acordo sobre Energia para África do BAD*. Em 2022, África representava 1% da capacidade solar fotovoltaica instalada a nível mundial, e a África Subsariana consideravelmente menos.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> IRENA e AfDB (2022), *Análise do mercado das energias renováveis: África e suas regiões*, International Renewable  
Agência da Energia e Banco Africano de Desenvolvimento, Abu Dhabi e  
Abidjan, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

Ver Figura 3.12 IPPs em África: Capacidade instalada, 2000-2020, página 114

<sup>70</sup> AIE, IRENA, UNSD, Banco Mundial, OMS. 2021. Acompanha o ODS 7: O Relatório de Progresso da Energia. Banco Mundial, Washington DC. © Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 IGO (CC BY-NC 3.0 IGO).

<sup>71</sup> Agência Internacional da Energia, 2019. *Perspectivas da Energia em África 2022*, página 92. See: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/220b2862-33a6-47bd-81e9-00e586f4d384/AfricaEnergyOutlook2022.pdf>. Ver também: AIE, IRENA, UNSD, Banco Mundial, OMS. 2021. Acompanha o ODS 7: O Relatório de Progresso da Energia. Banco Mundial, Washington DC. © Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution-Non Commercial 3.0 IGO (CC BY-NC 3.0 IGO). Mensagens principais, página 2



## O programa *Power Africa* (PA) da USAID

Em junho de 2013, a Agência do Presidente Obama para o Desenvolvimento Internacional (USAID) lançou o *Power Africa* com o objetivo de "duplicar o número de africanos com acesso à eletricidade".<sup>72</sup> No entanto, o objetivo da *Power Africa* da USAID era consideravelmente inferior à capacidade necessária para atingir o objetivo da "duplicação". Revisto em 2014, o objetivo da iniciativa era acrescentar 30 GW de capacidade de produção (tanto na rede como fora dela) até 2030.

Até à data, os resultados da AP reforçaram alguns dos principais pontos do presente documento de posição, em três aspectos:

### **1. O AP (juntamente com a Lei Eletrificar África, de 2015) sublinhou o envolvimento do sector privado, ao mesmo tempo que promoveu a reforma dos serviços públicos.**

No lançamento, em junho de 2013, a USAID afirmou: "Só com um maior investimento do sector privado é que a promessa da *Power Africa* pode ser concretizada."<sup>73</sup> Esta mensagem tem sido reforçada pela USAID há quase uma década.

Como referido ao longo deste documento de posição, as propostas para criar um ambiente favorável ao sector privado são normalmente acompanhadas de propostas para criar um ambiente restritivo para os serviços públicos. Em 2015, o Congresso dos EUA aprovou a lei *Electrify Africa Act*, na qual o governo se comprometeu a "promover reformas na produção, fornecimento e fixação de preços da energia, bem como reformas regulamentares e transparência, a fim de apoiar a produção e distribuição de energia a longo prazo e com base no mercado" e "abrir novas portas ao investimento do sector privado e ao crescimento económico".<sup>74</sup> De acordo com a USAID, a *Power Africa* comprometeu-se a "desenvolver políticas que reduzam os regulamentos pesados que impedem o investimento privado no sector da eletricidade".<sup>75</sup>

Em 2017, Andrew M. Herscowitz, coordenador da *Power Africa* de 2014-2020, "A própria *Power Africa* representa um novo modelo de desenvolvimento. A nossa abordagem baseia-se em parcerias eficazes que associam objectivos e recursos dos sectores público e privado e ligam investidores e empresários a oportunidades de negócio em África".<sup>76</sup> Mais tarde, descreveu a *Power Africa* como "a maior parceria público-privada para o desenvolvimento da história... Ajudámos mais de 100 milhões de pessoas a ter

<sup>72</sup> <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-114srpt176/html/CRPT-114srpt176.htm>. Vê também a Casa Branca dos EUA: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/30/fact-sheet-power-Africa>

<sup>73</sup> <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-114srpt176/html/CRPT-114srpt176.htm>. Vê também a Casa Branca dos EUA: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/30/fact-sheet-power-Africa>

<sup>74</sup> <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s2152/summary>

<sup>75</sup>

<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/Power-Africa-Enabling-Environment-Fact-Sheet-09072022.pdf>

<sup>76</sup>

<https://2012-2017.usaid.gov/news-information/frontlines/powertrade-africa/power-africa-20%E2%80%94even-brighter-future>

acesso à eletricidade. Mas, mais uma vez, foi essa ideia de utilizar o sector privado para fazer avançar os nossos objectivos de desenvolvimento." <sup>77</sup>

Numa publicação de 2021, a USAID declarou: "A Power Africa defende e ajuda a desenvolver leis de produtores independentes de energia (IPP) bem elaboradas e outra legislação que estabeleça linhas claras de responsabilidade entre promotores privados, governos e reguladores. Estes tipos de reformas reduzem o risco do investidor e incentivam o aumento do investimento privado".

## **2. A AP está muito longe de atingir os seus objectivos para 2030.**

No seu relatório anual de 2017, a *Power Africa* declarou que tinha ajudado a garantir o financiamento de projectos que produziriam 7 200 megawatts de eletricidade. No seu relatório anual de 2018, a *Power Africa* informou que um total de 9 500 megawatts tinha chegado ao fecho financeiro. Mesmo que todos estes projectos passassem do fecho financeiro para o ponto de produção de energia, os 9 500 MW da AP, uma década após o lançamento do programa, estão muito aquém da meta de 30 GW para 2030.

Um estudo documental de 2020 concluiu que, em contraste com o objetivo grandioso (eletricidade para mais 50 milhões de pessoas até 2020), a contribuição da *Power Africa* para a eletrificação tem sido "mínima". <sup>78</sup>

## **3. A USAID manipulou os dados de forma a sobrevalorizar as realizações dos AP**

Talvez a característica mais problemática do programa de AP seja a forma como apresenta os resultados da iniciativa.

A auditoria de 2019 observou que "a *Power Africa* contabilizou os megawatts previstos quando foram feitos acordos, apesar de alguns desses projectos nunca terem sido construídos e de outros continuarem em construção". <sup>79</sup> A auditoria acrescentou: "Embora a *Power Africa* tenha declarado, em agosto de 2017, que estava no bom caminho para acrescentar 30 000 megawatts de eletricidade até 2030, essa declaração baseava-se em potenciais resultados futuros e não em aumentos reais de capacidade até à data". <sup>80</sup> O coordenador da *Power Africa*, Andrew M. Herscowitz, respondeu à auditoria, afirmando que o principal papel da PA era conseguir fechar negócios financeiros, dos quais uma elevada percentagem acabaria por ser construída. <sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> 22 de novembro de 2021, Entrevista com Andrew M Herscowitz - Diretor de Desenvolvimento, Corporação Financeira Internacional para o Desenvolvimento, <https://www.youtube.com/watch?v=64k0zHPk-9o>

<sup>78</sup> Timothy Allela, 2022. [A 2020 desk review of Power Africa](#), *Journal of International Development*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 34(2), pages 334-348, March

<sup>79</sup> Gabinete do Inspetor Geral, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Relatório de Auditoria, 4-698-19-001-P 7 de março de 2019, <https://oig.usaid.gov>

<sup>80</sup> Gabinete do Inspetor Geral, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Relatório de Auditoria, 4-698-19-001-P 7 de março de 2019, <https://oig.usaid.gov>

<sup>81</sup> Herscowitz respondeu: "o nosso trabalho coloca uma grande ênfase em ajudar os negócios a chegar ao fecho financeiro, especialmente tendo em conta que a maioria dos negócios que atingem este marco se tornam

O relatório de auditoria do Inspetor-Geral também questionou o tipo de ligações que a PA tinha facilitado: "A Power Africa declarou [em 2017] que estava no bom caminho para expandir o acesso a 60 milhões de novos clientes até 2030. No entanto, quase 80 por cento dos 10,6 milhões de novas ligações efectuadas até 2017 consistiam em lanternas solares portáteis, e não em ligações a uma rede eléctrica em funcionamento. A Power Africa alterava frequentemente a forma como contava as ligações e definia-as de uma forma que exagerava o seu impacto no acesso."<sup>82</sup>

No seu relatório anual de 2022, a USAID afirma que a AP "ajudou os parques eólicos de Karusa e Soetwater a chegar ao fecho financeiro... Desenvolvidos pelo parceiro da Power Africa, a Enel, ambos os locais entraram em funcionamento em 2022 e estão a gerar um total de 280 MW de eletricidade limpa".<sup>83</sup> Mas a maior parte do financiamento de Karusa e Soetwater é atribuída a dois bancos sul-africanos, o Nedbank e o Absa. O contrato de Karusa e Soetwater foi adjudicado à Enel Green Power em abril de 2013, no âmbito da quarta ronda do REIPPPP. O parque eólico é apoiado por um PPA de 20 anos com o fornecedor de energia sul-africano, Eskom.<sup>84</sup> O anúncio da Enel de que a energia eólica de Karusa e Soetwater, após muitos atrasos, tinha finalmente entrado em funcionamento não fazia referência à AP.

Na página 1 do seu relatório anual de 2022, a *Power Africa* referiu-se a "6.500 MW de energia mais limpa e mais fiável". Na última página do relatório, afirmava: "Os projectos apoiados pela Power Africa acrescentaram quase 14 000 megawatts (MW) de eletricidade mais limpa e mais fiável",<sup>85</sup> embora não seja claro como se distinguem os megawatts de PA de outros projectos, ou por que razão o relatório anual de 2022 deve apresentar dois números diferentes (6 550 MW e 14 000 MW) para descrever o que parece ser a mesma coisa.

É útil comparar o desempenho da política de promoção de IPPs em África com os níveis de implantação de energias renováveis liderados pelo governo na China durante aproximadamente o mesmo período: Em 2012, a China tinha instalado apenas 7 GW de energia solar e 61 GW de energia eólica em terra. Até ao final de 2021, a China tinha instalado 307 GW de energia solar e 323 GW de energia eólica - um aumento maciço.<sup>86</sup> Só em 2021, a China adicionou 121 GW de energia renovável, mais de *cinquenta* vezes os

---

operacionais". Ver: Gabinete do Inspetor-Geral, Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional, Relatório de Auditoria, 4-698-19-001-P, 7 de março de 2019, <https://oig.usaid.gov>

<sup>82</sup> Gabinete do Inspetor Geral, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Relatório de Auditoria,

4-698-19-001-P 7 de março de 2019, <https://oig.usaid.gov>. Herscowitz, da PA, respondeu: "Como as lanternas solares representam uma mudança de vida, um acesso de primeiro nível para pessoas que anteriormente não tinham eletricidade nas suas vidas, o impacto pode ser dramático".

<sup>83</sup> [https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-02/PowerAfrica-Annual-Report-2022\\_1.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-02/PowerAfrica-Annual-Report-2022_1.pdf)

<sup>84</sup> [www.enelgreenpower.com/media/press/2022/07/enel-green-power-south-africa-connects-soetwater-wind-farm-national-grid](https://www.enelgreenpower.com/media/press/2022/07/enel-green-power-south-africa-connects-soetwater-wind-farm-national-grid)

<sup>85</sup> [https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-02/PowerAfrica-Annual-Report-2022\\_1.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-02/PowerAfrica-Annual-Report-2022_1.pdf)

<sup>86</sup> IRENA (2022), Renewable Energy Statistics 2022, Agência Internacional para as Energias Renováveis, Abu Dhabi

acréscimos de energia renovável em África e cerca de *quarenta* vezes mais em termos per capita.<sup>87</sup>

Os dados são claros: a decisão do Banco em 1993 de desviar o financiamento dos projectos públicos para as IPP privadas foi um grande erro de cálculo. As IPP pouco fizeram para resolver o problema da pobreza energética, e é pouco provável que esta situação se altere. Como parte de uma abordagem de recuperação e restauração, o Banco deve reduzir gradualmente o seu financiamento de IPPs que apenas intensificam a espiral de morte das empresas de serviços públicos, ao mesmo tempo que pouco fazem para aumentar a capacidade de produção para os níveis necessários.

## 7. Excedente no meio da escassez: O desastre dos contratos "pegar ou pagar"

Um dos resultados do modelo padrão de privatização do Banco foi o mecanismo "take or pay", que exigia que os serviços públicos comprassem energia às IPP a preços elevados, independentemente de a energia ser utilizada ou necessária. Os contratos "take or pay" com as IPP sobrecarregaram os orçamentos das empresas de eletricidade e dos governos. Já com falta de capital, as empresas de serviços públicos foram obrigadas a comprar energia às IPP a preços elevados, o que as levou a entrar numa "espiral de morte" que as levou, entre outras coisas, a reduzir o pessoal, a negligenciar as infra-estruturas e a abrandar ou parar de alargar o acesso às pessoas que não têm eletricidade.

“  
**But what comes in through the front door in terms of investment in building new capacity, is overshadowed by what goes out the back door in the form of long-term PPAs...**  
”



Afirma-se, por vezes, que as IPP atraíram o tão necessário investimento para o sector da energia, incluindo o investimento estrangeiro, libertando assim as empresas públicas e os governos da necessidade de fornecer capital inicial para a nova produção. Mas o que entra pela porta da frente, em termos de investimento na construção de novas capacidades, é ensombrado pelo que sai pela porta das traseiras, sob a forma de CAE de longo prazo que, frequentemente, proporcionam ao PIP um rendimento anual de 12% do investimento.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> <https://www.statista.com/statistics/1002759/installed-power-capacity-in-spain/>

<sup>88</sup> Por exemplo, no caso do México, as três rondas de leilões de energia eólica e solar (2016-2019) produziram 9 mil milhões de dólares em investimentos, principalmente de empresas estrangeiras. Em 22 de julho de 2020, o Presidente do México, Andreas Manuel Lopez Obrador (AMLO), emitiu um memorando para os funcionários públicos e membros dos organismos reguladores do sector da energia. O conteúdo do memorando é muito revelador. Referindo-se à reforma do seu antecessor (Peña Nieto) como uma "política de pilhagem", AMLO escreveu: "Rapidamente aprendemos o resultado deste roubo e o seu correspondente engano: nada foi ganho pela nação, tudo se traduziu em negócios lucrativos para empresas privadas e políticos corruptos... É tempo de corrigir o curso da política de rendição que foi imposta ao sector energético." Vê: Memorando de Andrés Manuel López Obrador, Presidente do México, aos Funcionários Públicos e Membros dos Organismos Reguladores do Sector Energético.

<https://www.bnamerica.com/en/analysis/amlo-memo-seen-as-threat-to-investment-in-mexico-energy-sector>

Mas também há provas de que as políticas do Banco *dissuadiram* o investimento do sector privado. Um estudo de 2014 sobre o impacto das reformas no sector da energia, realizado pela Autoridade Reguladora do Mercado Energético da Turquia, observou que "o processo de liberalização não produz o objetivo de reforma mais importante dos países em desenvolvimento, nomeadamente atrair investimento estrangeiro". O estudo concluiu: "Os resultados empíricos apoiam a ideia de que o processo de reforma desencoraja o investimento nos países em desenvolvimento... à medida que os países passam de uma estrutura de mercado monopolista para uma estrutura competitiva, a participação privada na indústria da energia diminui."<sup>89</sup>

A privatização deveria *atrair* capital privado para o sector; em vez disso, introduziu o risco, e o risco é algo que os investidores privados procuram constantemente mitigar. Nas palavras do AfDB/IRENA, no caso de África, "os riscos reais ou percebidos continuam a impedir muitos investidores de comprometerem o seu capital, apesar da promessa do mercado".<sup>90</sup> E um dos principais riscos para as IPP e para aqueles que lhes emprestam dinheiro é a má saúde financeira da empresa de serviços públicos que actuará como "off taker" da energia gerada pela IPP. Isto deve-se ao facto de as empresas de serviços públicos encontrarem frequentemente formas de obstruir os planos das IPP, atrasar os pagamentos pela energia, exercer pressão política sobre os governos para renegociar os CAE e/ou os acordos de "compra ou pagamento". Ao dificultar a vida às empresas de serviços públicos, as políticas do Banco também dificultaram a vida às IPP. Onde deveria haver um planeamento prudente e uma cooperação energética entre entidades públicas que operam sob um mandato pró-público, há, em vez disso, uma batalha público-privada pela "quota de mercado" e pelas receitas.

Voltando à experiência do Uganda com as IPP e à iniciativa do governo de renacionalizar o sistema de energia do país, é importante notar que a razão para esta ação foi o elevado preço da eletricidade gerada pelas IPP, juntamente com o facto de a energia gerada pelas IPP ter de ser comprada pela Uganda Electricity Transmission Company Limited, ou UETCL, apesar de grande parte dela não ser necessária.<sup>91</sup> Em 2022, 11 milhões de habitantes das zonas rurais do Uganda não tinham eletricidade. No entanto, de acordo com o pensamento neoliberal, o Uganda tinha um *excedente* de eletricidade (estimado em 2.700 MW).

---

<sup>89</sup> Erkan Erdogdu, Investment, security of supply and sustainability in aftermath of three decades of power sector reform, março de 2014, Energy Market Regulatory Authority, Muhsin Yazicioğlu Cd., 51/C, 06530 Yüzüncüyıl, Ankara, Turkey [https://mpr.ub.uni-muenchen.de/52679/1/MPRA\\_paper\\_52679.pdf](https://mpr.ub.uni-muenchen.de/52679/1/MPRA_paper_52679.pdf)

<sup>90</sup> IRENA e AfDB (2022), Análise do mercado das energias renováveis: África e suas regiões, International Renewable Agência da Energia e Banco Africano de Desenvolvimento, Abu Dhabi e Abidjan. [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf), página 125

<sup>91</sup> A UETCL decidiu substituir as cláusulas "take or pay" do CAE por cláusulas "take *and* pay", o que significa que a UETCL só pagará a eletricidade se e quando for necessária. De acordo com Kruger *et. al*, esta medida do governo "minou a capacidade de financiamento fundamental de vários projectos e o Uganda tem agora uma reserva substancial de projectos de produção (de que pode ou não precisar) que não conseguem chegar a um acordo financeiro". Ver: W Kruger, *et. al. Relatório sobre o país do Uganda. Relatório 2: Programa de Investigação sobre Energia e Crescimento Económico. (W01 e W05) Número PO: PO00022908.* agosto de 2018, Power Futures Lab, Universidade da Cidade do Cabo. Disponível em: [https://www.gsb.uct.ac.za/files/Uganda\\_Auction\\_Report.pdf](https://www.gsb.uct.ac.za/files/Uganda_Auction_Report.pdf)

O Gana fornece outro exemplo em que o "excedente" de energia produz resultados económicos devastadores. No final de 2019, a capacidade de produção instalada do Gana atingiu 5 000 megawatts, depois de, como refere o relatório do BAD/IRENA, "uma vaga de IPPs ter entrado em ação para resolver o défice [de fornecimento]". No entanto, o pico de carga foi de apenas 2.612 MW. As cláusulas "take or pay" nos contratos dos IPP assinados no período de 2012-2013, quando havia escassez de eletricidade, transformaram a escassez de energia em excedente. Devido às cláusulas "take or pay", o país está "a pagar mais de 500 milhões de dólares por ano pela capacidade de produção de energia não utilizada".<sup>92</sup> Entretanto, em 2021, cerca de 25% da população rural não tinha qualquer acesso à eletricidade.<sup>93</sup>

No caso do Gana, a dívida do sector da energia foi um fator importante na necessidade de um empréstimo de três anos do FMI de cerca de 3 mil milhões de dólares, anunciado em maio de 2023. O governo tinha acumulado uma dívida para com as IPP estimada em 1,7% do PIB. O FMI aprovou as medidas que o governo pretende tomar para reduzir a dívida do sector da energia, tendo declarado que "o nosso objetivo global é introduzir mais eficiência no sector da energia e fazer com que os preços da energia reflectam melhor os custos".<sup>94</sup> Em janeiro de 2023, foram introduzidos aumentos de 29% nos preços da eletricidade e, trimestralmente, serão introduzidos mais aumentos de preços. O governo foi também encorajado a renegociar os CAE ao abrigo de acordos "take or pay", mas deve comprometer-se a utilizar parte do empréstimo de 3 mil milhões de dólares para pagar na íntegra o dinheiro devido às IPP.<sup>95</sup>

Não é necessário explicar em pormenor o que isto significa, a não ser dizer que os aumentos de preços vão atingir severamente os pobres e a classe trabalhadora. Entretanto, as IPP poderão ser pagas através de um empréstimo do FMI, o que significará mais dívida para o governo do Gana.

Mais uma vez, o Banco tem de assumir a sua quota-parte de responsabilidade por este estado de coisas. Em junho de 2023, o diretor nacional do Banco criticou abertamente o

---

<sup>92</sup> IRENA e AfDB (2022), Análise do mercado das energias renováveis: África e suas regiões, International Renewable Agency da Energia e Banco Africano de Desenvolvimento, Abu Dhabi e Abidjan. [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

<sup>93</sup> AIE, IRENA, UNSD, Banco Mundial, OMS. 2023. Acompanha o ODS 7: O Relatório de Progresso da Energia. Banco Mundial, Washington DC.

<sup>94</sup> Ghana: IMF Country Report No. 23/168, 2 de maio<sup>nd</sup> 2023, disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/05/17/Ghana-Request-for-an-Arrangement-Under-the-Extended-Credit-Facility-Press-Release-Staff-533541>

<sup>95</sup> Uma vez que o programa proposto, apoiado pelo FMI, visa assegurar o pagamento integral aos IPP contra as compras de eletricidade no futuro, as projecções de base do défice são propositadamente definidas de forma conservadora para garantir que as responsabilidades dos IPP e os requisitos cambiais relacionados sejam totalmente financiados." Ghana: IMF Country Report No. 23/168, 2 de maio<sup>nd</sup> 2023, disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/05/17/Ghana-Request-for-an-Arrangement-Under-the-Extended-Credit-Facility-Press-Release-Staff-533541>, página 17

governo do Gana por pagar demasiado pela energia gerada pelas IPP.<sup>96</sup> Esta crítica foi feita duas décadas depois de o Banco ter decidido apoiar as IPP e pressionar os governos para que criassem um ambiente propício para que estas desempenhassem um papel muito mais importante. Em 2014, o BAD anunciou um novo conjunto de políticas que enfatizava a redução de riscos e se comprometia a "remover barreiras financeiras" e a "facilitar o investimento direto do sector privado". Actuará como catalisador dos investimentos privados e promoverá pacotes de financiamento que partilhem os riscos e reduzam os custos".<sup>97</sup>

Não é possível documentar aqui toda a extensão dos danos causados pelos acordos "take or pay" com as IPP. Mas é importante que os acordos "take or pay" tenham contribuído significativamente para a crise financeira enfrentada pelas empresas de serviços públicos, que, em vários casos, conduziu a crises orçamentais governamentais. Esta situação chegou a um ponto em que um número crescente de países (na África Subsariana e fora da região) está a tomar medidas para recuperar a propriedade e o controlo dos seus sistemas energéticos.<sup>98</sup>

Mais uma vez, a decisão de 1993 de canalizar o apoio para as IPP está no centro desta crise. As IPP não estão a produzir para o bem público; são entidades com fins lucrativos. Qualquer investimento inicial da sua parte será baseado em garantias governamentais juridicamente vinculativas. Isto faz sentido na perspetiva dos investidores privados, mas na perspetiva dos países que tentam desenvolver as suas economias fornecendo eletricidade tanto às zonas rurais como às zonas urbanas, não faz qualquer sentido.

Se o sector da energia tivesse continuado a ser público, esta crise de "excedente em meio à escassez" poderia ter sido evitada. Antecipando o crescimento económico, os sistemas públicos de energia convencionais esforçavam-se por instalar uma capacidade de produção excedentária para garantir que a oferta de energia estivesse um ou dois passos à frente da procura. É claro que isto nunca foi uma ciência exacta, porque é impossível prever antecipadamente a duração e a gravidade das recessões económicas, o impacto da desindustrialização, etc., que podem diminuir a procura de eletricidade. O excesso de capacidade teria custos, mas o impacto económico e social dos excedentes de energia era invariavelmente menos grave do que o impacto económico e social da escassez de energia.

## 8. Os leilões de capacidade não oferecem solução

---

<sup>96</sup>

<https://mobile.ghanaweb.com/GhanaHomePage/business/World-Bank-calls-for-review-of-Power-Purchase-Agreements-1778684>

<sup>97</sup>Banco Africano de Desenvolvimento, 2012. *Política do Sector Energético do Grupo BAD*, Página 21

<sup>98</sup> De acordo com Kruger et. al. "[Um] acordo de compra de energia de \$0,10/kWh take-or-pay pode manifestar-se como \$0,20/kWh se apenas metade da energia for utilizada. No Uganda, o desfasamento entre a oferta e a procura poderia aumentar os custos totais de eletricidade em mais de 950 milhões de dólares por ano e aumentar o custo do serviço para mais de 0,30 dólares/kWh." Ver: *Uganda Country Report. Relatório 2: Programa de Investigação sobre Energia e Crescimento Económico. (W01 e W05) Número PO: PO00022908.* agosto de 2018, Power Futures Lab, Universidade da Cidade do Cabo. Disponível em: [https://www.gsb.uct.ac.za/files/Uganda\\_Auction\\_Report.pdf](https://www.gsb.uct.ac.za/files/Uganda_Auction_Report.pdf)

Preocupado em fazer face ao elevado custo dos CAE do tipo "take or pay", o Banco apoiou a utilização de leilões de capacidade. Introduzidos pela primeira vez na Europa, os leilões de capacidade exigem que as IPP concorram entre si para obter CAE.

Com base nos dados disponíveis sobre os leilões de capacidade, é razoável concluir que o seu impacto na implantação da produção na África Subsariana tem sido, até à data, muito reduzido. Desde 2010, foram atribuídos cerca de 13 GW de capacidade em África através dos sistemas de leilão, embora mais de metade da capacidade atribuída tenha ocorrido nos países do MENA, e não na África Subsariana, onde é mais necessária. A África do Sul é responsável pela maior parte da restante capacidade atribuída (quase 9 GW).<sup>99</sup> Isto significa que os leilões estão sobretudo presentes em países com taxas de acesso iguais ou superiores a 90%.

No entanto, no caso das energias renováveis, os leilões reduziram os custos da energia eólica e solar gerada por IPP e dos CAE. No caso do Programa de Aquisição de Produtores Independentes de Energia Renovável da África do Sul (REIPPPP), os preços dos contratos para as recentes "janelas de licitação" (BW) são muito mais baixos do que os que resultaram das três primeiras BWs durante o período 2012-2015. Mas os contratos das primeiras BWs ainda estarão em vigor até que o primeiro PPA comece a expirar em 2030.<sup>100</sup> A empresa nacional de eletricidade (Eskom) continua a ter de comprar energia às IPP a um preço consideravelmente mais elevado do que a energia produzida nas suas próprias centrais eléctricas alimentadas a carvão.<sup>101</sup> Quer a porta de entrada das IPP seja através de leilões de capacidade ou através de acordos de "take or pay", as IPP desempenham um papel parasitário no sentido em que vivem do organismo hospedeiro (a empresa nacional de serviços públicos) e beneficiam dos sistemas de transmissão e distribuição que foram desenvolvidos como bens públicos e a expensas públicas. Muitos governos nacionais ainda estão a pagar o serviço da dívida que contraíram para construir estes sistemas, mas as IPP pouco ou nada contribuem para melhorar, manter e alargar esta infraestrutura vital.

Outro problema com o sistema de leilões é que deixa as decisões finais de investimento para os promotores privados ou instituições financeiras, deixando os governos numa posição em que não sabem se a capacidade de produção necessária alguma vez será instalada. Qualquer expansão planeada do acesso torna-se assim dependente dos cálculos de retorno do investimento dos interesses privados.<sup>102</sup>

Atualmente, a presença das IPP em África pode ser descrita como vasta, mas não profunda. As IPP estão activas em 36 países da região, mas, em termos do seu papel no

---

<sup>99</sup> Ver *Figura 3.12 IPPs em África: Capacidade instalada, 2000-2020*, página 114

<sup>100</sup> Eskom, pedido NERSA MYPD 4, p. 68

<sup>101</sup>

[http://www.engineeringnews.co.za/article/govt-to-seek-to-renegotiate-coal-ipp-contracts-2019-09-13/rep\\_id:4136](http://www.engineeringnews.co.za/article/govt-to-seek-to-renegotiate-coal-ipp-contracts-2019-09-13/rep_id:4136)

<sup>102</sup> De acordo com a auditoria do Gabinete do Inspetor-Geral dos EUA à *Power Africa*: "Na Nigéria, a privatização da central eléctrica a gás natural de Afam, de 440 megawatts, não foi concluída. O proponente preferido pagou 25% pelo ativo, mas nunca pagou os restantes 75%, pelo que o ativo continuava a ser propriedade do governo. A central esteve inoperacional durante mais de 10 meses, enquanto se aguardava a sua entrega a uma empresa privada. O proponente preferido (a empresa privada) desistiu do negócio em maio de 2016 devido à situação económica na Nigéria". Vê: Gabinete do Inspetor-Geral, Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional, Relatório de Auditoria, 4-698-19-001-P 7 de março de 2019, <https://oig.usaid.gov>



sector da energia, a presença das IPP não está firmemente enraizada. Os autores do estudo de 2022 do AfDB/IRENA sugerem que, se a presença de energia gerada por PIE pudesse ser aumentada, as PIE poderiam "formar um pilar fundamental para um futuro Acordo Verde para África - sustentando a próxima fase do desenvolvimento da região".

103

Mas as provas sugerem o contrário: em termos de criação de capacidade de produção, as IPP tiveram um desempenho inferior ao esperado. De um modo geral, a insistência do Banco em que o desmembramento das empresas públicas (unbundling) e a abertura das portas às IPP ajudaria a criar um "ambiente propício" para o sector privado e, assim, gerar o tão necessário investimento inicial, foi um erro crasso. E este erro impediu a eletrificação e perpetuou níveis terríveis de pobreza energética. Por terem adotado uma abordagem pública à eletrificação, a China, a Índia, o Bangladesh e outros países atingiram 100% de acesso ou estão atualmente perto de o conseguir. Em contrapartida, na África Subsariana, onde as condições de empréstimo do Banco tiveram mais peso, os níveis de acesso à energia continuam a ser terrivelmente baixos.

## **9. O caminho público: Propostas para recuperar e restaurar os serviços de utilidade pública**

No cerne da alternativa do *Caminho Público* à política do Banco Mundial está a necessidade de uma abordagem "recuperar e restaurar" para as empresas públicas de eletricidade. Apresentamos de seguida cinco propostas específicas.

O Banco deve, em primeiro lugar, reconhecer abertamente a necessidade de uma nova abordagem. Deve começar por reconhecer que o sector privado não vai liderar os esforços para acabar com a pobreza energética na África Subsariana, e nenhuma quantidade de "de-risking" vai alterar essa realidade. A redução do risco e o "financiamento misto" agravarão o problema da dívida das regiões e prejudicarão ainda mais os serviços públicos (e os serviços públicos em geral). E nenhuma quantidade de redução de risco gerará o capital necessário para o que será certamente um processo de várias décadas.

É necessária uma abordagem de financiamento público. Deve ser adoptada como uma estratégia para fornecer bens públicos vitais com um alcance global.<sup>104</sup> Se o problema da dívida não for resolvido, a pobreza energética na África Subsariana continuará a registar níveis terríveis.

Vale a pena sublinhar que a maior parte dos sistemas de produção e quase todos os sistemas de transmissão e distribuição na ASS continuam a ser públicos, apesar de muitos serviços públicos terem sido incapacitados ao ponto de não poderem expandir o

---

<sup>103</sup> IRENA e AfDB (2022), Análise do mercado das energias renováveis: África e suas regiões, International Renewable

Agência da Energia e Banco Africano de Desenvolvimento, Abu Dhabi e Abidjan. [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA\\_Market\\_Africa\\_2022.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jan/IRENA_Market_Africa_2022.pdf)

<sup>104</sup> <https://unctad.org/news/un-warns-soaring-global-public-debt-record-92-trillion-2022>

acesso à eletricidade e de não poderem procurar ativamente um desenvolvimento de baixo carbono e verdadeiramente sustentável. Os países têm resistido ao "modelo padrão" de privatização, mas o chamado modelo híbrido (discutido acima) equivale a uma trégua instável entre o privado e o público, carregada de tensões políticas que podem entrar em erupção em todo o continente nos próximos anos.

## Proposta 1: Abandonar a recuperação integral dos custos

O Banco Mundial deve apoiar uma abordagem de recuperação e restabelecimento dos serviços de utilidade pública, em que os governos, em vez de serem ostracizados ou punidos por tentarem manter ou aumentar a sua soberania energética e independência política, sejam apoiados por reafirmarem o seu compromisso com a energia pública para alcançar 100% de acesso e promover o desenvolvimento económico com baixas emissões de carbono.

O Banco deve apoiar e incentivar os governos que desejem *recuperar* as empresas de energia para a propriedade e o controlo públicos totais e apoiar - financeira e politicamente - os governos que se comprometam a combater a pobreza energética e a promover as energias limpas de uma forma coerente com o ODS7.

O Banco deve ser pró-ativo na ajuda ao restabelecimento da saúde financeira das empresas de energia ainda públicas ou recuperadas, para que possam reforçar a sua capacidade técnica, aumentar as competências e atrair trabalhadores e gestores com formação suficiente.

Para tal, será necessário suspender a recuperação de custos como principal medida de sucesso.

Para resolver o problema da pobreza energética na ASS, serão necessários milhares de quilómetros de novas linhas de transmissão e infra-estruturas conexas, bem como microrredes para servir as zonas rurais mais remotas.

De acordo com a AIE, "a modernização das redes, que hoje se encontram num estado lastimoso, exige uma triplicação do investimento anual... em relação aos níveis de 2016-20, para 40 mil milhões de dólares por ano, em média, entre 2026-30 - 40% do investimento total no sector da eletricidade durante esse período".<sup>105</sup> O BAD estima que uma trajetória de desenvolvimento com baixas emissões de carbono custará mais do que uma trajetória mais intensiva em carbono "business as usual" (cerca de 10 mil milhões de dólares por ano), em grande parte devido aos custos adicionais de transmissão e distribuição.<sup>106</sup>

De acordo com o BAD, "os serviços públicos terão de ser responsáveis por grande parte do investimento na modernização dos sistemas de eletricidade em todo o continente africano". Esta é uma proposta insustentável. Pensa-se que as perdas operacionais actuais de todas as empresas de serviços públicos africanas totalizam 15 mil milhões de dólares ou mais.<sup>107</sup>

Em 2016, o BAD declarou que a necessidade global de investimentos no desenvolvimento de baixo carbono em transmissão e infra-estruturas "dá ao BAD uma

---

<sup>105</sup> AIE, Perspectivas Energéticas em África, 2022, p.105

<https://iea.blob.core.windows.net/assets/220b2862-33a6-47bd-81e9-00e586f4d384/AfricaEnergyOutlook2022.pdf>

<sup>106</sup> <https://www.afdb.org/en/documents/estimating-investment-needs-power-sector-africa-2016-2025>, página 6

<sup>107</sup> AIE, Africa Energy Outlook, 2022, p. 134.

<https://iea.blob.core.windows.net/assets/220b2862-33a6-47bd-81e9-00e586f4d384/AfricaEnergyOutlook2022.pdf>

oportunidade de defender que estes custos sejam cobertos pela comunidade global".<sup>108</sup> Mas isso não aconteceu. De facto, o investimento na transmissão diminuiu na África subsariana desde que o BAD fez esta declaração, em grande parte porque os serviços públicos não têm o capital para fazer os investimentos. Em vez de insistir nas Parcerias para a Transição Energética e no ajustamento estrutural, o Banco deveria ajudar a reformular o financiamento climático como uma ajuda baseada em subsídios destinada a reforçar a capacidade dos serviços públicos para alargar o acesso à eletricidade e melhorar os serviços de eletricidade. (Ver Proposta 5, *Financiamento e Planeamento Proactivos da Transmissão*).

O Banco tem de reconhecer que, se for acompanhado de medidas de apoio a formas verdadeiramente sustentáveis de atividade económica, uma abordagem de recuperação e restauração proporcionará uma plataforma para combater a pobreza e para enfrentar e adaptar-se às alterações climáticas. O acesso à energia, por si só, não erradicará a pobreza; mas a falta de acesso à energia assegurará a sua persistência, com consequências humanas terríveis.

## **Proposta 2: Cessar a concessão de ajuda ao desenvolvimento a produtores independentes de eletricidade (IPP) com fins lucrativos**

A proposta 1 implicará o fim das incursões das IPP. O Banco deve deixar de tentar criar mercados de eletricidade onde eles não existem e reconhecer (como alguns dos estudos do Banco já fizeram) que esta política não tem qualquer valor.

Os fracassos monumentais do *New Deal on Energy for Africa* do BAD, do *Power Africa* da USAID e de iniciativas semelhantes são prova suficiente de que a utilização da ajuda ao desenvolvimento e dos conhecimentos técnicos para promover as PIP se revelou uma perda de tempo e de dinheiro (público). As PIP produziram pouco em termos de capacidade instalada (apenas 30 GW em quase tantos anos) e a maior parte da capacidade acrescentada encontra-se nos países do MENA e na África do Sul, onde o acesso à eletricidade é igual ou superior a 90%.

Não existe qualquer razão económica, social ou ecológica para continuar a apoiar as IPP. As IPP desempenham um papel parasitário, no sentido em que vivem do organismo hospedeiro (o serviço público) e beneficiam dos sistemas de transmissão e distribuição que foram desenvolvidos como bens públicos e a expensas públicas. Muitos governos nacionais ainda estão a pagar a dívida que contraíram para construir estes sistemas, mas as IPP pouco ou nada contribuem para melhorar, manter e alargar esta infraestrutura vital.

As decisões finais de investimento em infra-estruturas energéticas não podem ser deixadas aos promotores privados ou às instituições financeiras, deixando os governos numa posição em que não sabem se a capacidade de produção necessária alguma vez

---

<sup>108</sup> <https://www.afdb.org/en/documents/estimating-investment-needs-power-sector-africa-2016-2025>

será instalada. Qualquer expansão planeada do acesso deve ser independente dos cálculos de retorno do investimento dos interesses privados.<sup>109</sup>

Por último, o Banco deveria apoiar os governos que pretendem escapar aos CAE extorsivos. Os governos foram coagidos pelo Banco a abrir a porta às IPP. Se os governos e/ou as empresas de serviços públicos tiverem de pagar elevados custos de compensação às IPP, endividar-se-ão ainda mais. A dívida adicional tornar-se-á então mais um impedimento aos esforços governamentais para combater a pobreza energética.

### **Proposta 3: Apoiar a propriedade pública da energia com baixo teor de carbono, incluindo as energias renováveis**

Para que a pobreza energética possa ser combatida de forma a ajudar a lidar com a crise climática, o futuro energético da ASS tem de ser público. Os esforços de eletrificação que estavam a fazer alguns progressos quando os países saíram do domínio colonial, mas que foram inibidos pelo ajustamento estrutural, devem ser retomados de forma organizada.

Significativamente, um relatório do Banco Mundial de 2022 concluiu que "os projectos de energias renováveis pertencentes ao sector público podem produzir resultados comparáveis aos [sic] das IPP da mesma colheita".<sup>110</sup> Esta é uma admissão importante. O relatório citou a central eólica de 100 MW de Sere, no Cabo Ocidental, que é propriedade pública. Esta é uma admissão importante. Mas a África do Sul precisa de muitos mais projectos públicos como o Sere.

A nível mundial, o papel das energias renováveis detidas pelo sector público está a aumentar. Na China, as empresas públicas estão a impulsionar a rápida implantação da energia nuclear e do hidrogénio no país. Estão a instalar turbinas eólicas a um ritmo de *uma por hora*.<sup>111</sup> As empresas públicas são também a força motriz dos grandes projectos eólicos e solares conhecidos como "bases de energias renováveis".<sup>112</sup> Situadas no

---

<sup>109</sup> De acordo com a auditoria do Gabinete do Inspetor-Geral dos EUA à *Power Africa*: "Na Nigéria, a privatização da central eléctrica a gás natural de Afam, de 440 megawatts, não foi concluída. O proponente preferido pagou 25% pelo ativo, mas nunca pagou os restantes 75%, pelo que o ativo continuava a ser propriedade do governo. A central esteve inoperacional durante mais de 10 meses, enquanto se aguardava a sua entrega a uma empresa privada. O proponente preferido (a empresa privada) desistiu do negócio em maio de 2016 devido à situação económica na Nigéria". Vê: Gabinete do Inspetor-Geral, Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional, Relatório de Auditoria, 4-698-19-001-P 7 de março de 2019, <https://oig.usaid.gov>

<sup>110</sup> Banco Mundial, Conclusão da implementação e resultados de um empréstimo no montante de 3750 milhões de dólares à Eskom Holdings Limited, 28 de fevereiro de 2022, Relatório n.º: ICR00005338. Ver: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/125631646691659376/pdf/South-Africa-Eskom-Investment-Support-Project.pdf>

<sup>111</sup> Gardiner, Beth, "Três razões para acreditar no boom das energias renováveis na China". National Geographic. 12 de maio de 2017

<sup>112</sup> China intensifica o desenvolvimento das energias renováveis, com as empresas públicas a liderar a transição para as baixas emissões de carbono - Global Times

deserto da Mongólia, estas bases têm por vezes 500 MW ou mais, o que faz com que um único projeto seja maior do que a capacidade energética de vários países africanos.

#### **Proposta 4: Passagem à contratação pública direta de nova capacidade de produção**

A capacidade adicional do sector da energia deve ser adquirida diretamente com base num modelo de aquisição com base nos custos. Com apoio financeiro e político suficiente, as empresas de serviços públicos podem comprar e utilizar as tecnologias conforme necessário. Os fornecedores de tecnologia - que, num futuro previsível, provavelmente estarão sediados na China, na Europa ou nos EUA - podem aumentar o preço com base num retorno razoável. Com este modelo simples, não há necessidade de comprar eletricidade a preços acima do mercado às IPP; não há necessidade de CAE de 30 anos. A ajuda ao desenvolvimento e a assistência técnica podem ser utilizadas para garantir que as entidades públicas tenham acesso às melhores tecnologias disponíveis.

Uma abordagem de contratação pública direta é acessível e possível. A nova capacidade pode ser paga através de financiamento público direto. As receitas geradas pela venda de eletricidade podem recuperar os custos de instalação ao longo de um período de 10 a 20 anos. No sistema IPP, os serviços públicos compram eletricidade e as receitas cobrem os custos tecnológicos, a operação e a manutenção, o custo dos empréstimos (a taxas de juro elevadas), os dividendos para os accionistas e os lucros para o promotor. Um sistema público baseado na aquisição direta faz, pois, sentido em termos de custos e de desenvolvimento do património público.

#### **Proposta 5: Financiamento e planeamento proactivos do transporte**

O desenvolvimento com baixas emissões de carbono exigirá um planeamento proactivo do transporte. Em 2010, um estudo do Banco Mundial recomendou que as extensões e actualizações do sistema de transporte fossem feitas de forma a que o aumento da produção (em especial a partir de energias renováveis variáveis, ou VRE) fosse planeado juntamente com as infra-estruturas de ligação necessárias.<sup>113</sup> O estudo concluiu que é necessário "um esforço de planeamento proactivo liderado pelo sector público". Mas a atual insistência do Banco na recuperação de custos, na redução de pessoal e na concessão de mais espaço às IPP significa que os serviços públicos não estão em posição de realizar esta tarefa e não têm qualquer incentivo para o fazer.

Como já foi referido, a integração de energia renovável produzida por IPP impõe custos que contribuem ainda mais para a crise financeira da empresa de serviços públicos. De acordo com a AIE, quando a penetração das energias renováveis variáveis (ERV) varia entre 15% e 25% da produção anual, os países e as regiões podem esperar encontrar

---

<sup>113</sup> Marcelino Madrigal e Steven Stoft, *Transmission Expansion for Renewable Energy Scale-Up Emerging Lessons and Recommendations*, The World Bank, junho de 2011. De acordo com os autores: "O problema é que os fornecedores de transporte não querem começar a construir uma linha até que os promotores de produção se comprometam a utilizá-la, e os promotores não querem comprometer-se até que o acesso ao transporte esteja garantido. O planeamento proactivo também pode acelerar o acesso ao transporte em comparação com a versão de esperar para ver do planeamento antecipado, ou uma abordagem puramente reactiva."

desafios significativos na integração das ERV na rede".<sup>114</sup> Isto, por sua vez, exige um aumento da flexibilidade do sistema que envolve actualizações da rede e um investimento significativo em novas tecnologias, como o armazenamento em baterias. Isto implicará custos significativos, estimados pela AIE em mais 10-15% acima dos custos de uma unidade de capacidade eólica e solar instalada. /<sup>115116</sup>

De qualquer forma, é inconcebível que as empresas de serviços públicos, já carentes de dinheiro, consigam gerar as receitas ou o financiamento para cobrir estes custos.

---

<sup>114</sup> AIE (2017) "Getting Wind and Sun into the Grid", disponível em: <https://www.iea.org/reports/getting-wind-and-solar-onto-the-grid>.

<sup>115</sup> AIE (2017) "Getting Wind and Sun into the Grid", disponível em: <https://www.iea.org/reports/getting-wind-and-solar-onto-the-grid>.

<sup>116</sup> Os custos do sistema podem incluir custos de compensação (ajustamentos de centrais eléctricas despacháveis que respondem à variabilidade a curto prazo), estações de recolha e outros custos da rede (que podem incluir transporte adicional) e custos relacionados com qualquer capacidade de reserva que possa ser necessária. Estes "custos de integração" são altamente específicos de cada local - dependem dos recursos disponíveis no sistema eléctrico, bem como das características e níveis de penetração das energias renováveis variáveis específicas que estão a ser utilizadas. Por isso, torna-se difícil estimá-los em termos monetários. Ver: Falko Ueckerdt et al., "System LCOE: What are the costs of variable renewables?" Energy, vol. 63 (15 de dezembro de 2013), pp. 61-75, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544213009390>.