



Manual sobre financiamento para o Desenvolvimento na América Latina e Caribe

Manual sobre Financiamento para o Desenvolvimento na América Latina e Caribe

Introdução

O desenvolvimento sustentável e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) requerem a assegurar de fluxos de financiamento externo adequados e confiáveis.¹ De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o déficit de financiamento² para os ODS é da ordem de US\$ 5 a 7 trilhões por ano, e o valor atual da dívida ultrapassa 320% do Produto Interno Bruto (PIB) global.ⁱ Esses números se transformam em um obstáculo para a obtenção de financiamento nos países de baixa e média renda, os quais continuam longe de alcançar os ODS. O Fundo Monetário Internacional (FMI) estima que a consecução desses objetivos de desenvolvimento implicaria um gasto anual adicional de até 15% do seu PIB.ⁱⁱ

No âmbito regional, cabe notar que 28 dos 33 países da América Latina e do Caribe são classificados como de renda média, com base nos níveis de renda per capita.ⁱⁱⁱ Entretanto, essa classificação precisa ser contextualizada, haja vista os elevados níveis de desigualdade existentes na região, os quais têm aumentado nos últimos anos,³ provando que alguns indicadores não refletem diretamente o nível de empoderamento econômico da população como um todo.

Além disso, os efeitos econômicos da pandemia do COVID-19, moldados por políticas implementadas em resposta à crise e mudanças no comportamento do consumidor, resultaram em uma retração de 3% na economia global somente após o primeiro ano (2020), resultando no aumento da pobreza global pela primeira vez em uma geração.^{iv} A América Latina e o Caribe enfrentaram uma retração econômica de 7% em 2020, com alguns países do Caribe refletindo um declínio econômico estimado de até 15% devido às suas economias baseadas no turismo.⁴ O

¹ Financiamento externo refere-se a qualquer fonte de financiamento que não constitua receita governamental.

² Estimativa do investimento necessário para a consecução dos objetivos de desenvolvimento nas áreas de educação, saúde, rodovias, eletricidade, água e saneamento, entre outras, elaborada pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável.

³ Índice de Gini acima de 46 pontos de 2012 a 2018.

⁴ Serviço de Pesquisa Congressional. 2022. "[América Latina e Caribe: Impacto do COVID-19.](#)" (Disponível somente em inglês)

desafio é imenso, e uma recuperação real só será possível com a mobilização efetiva de recursos domésticos e internacionais de fontes públicas e privadas.

Este manual oferecerá a parlamentares e outras partes interessadas um breve apanhado geral sobre o financiamento ao desenvolvimento, suas implicações para os fluxos de capital e níveis de endividamento de um país, bem como formas inovadoras de alcançar o desenvolvimento sustentável. Também serão abordados os efeitos da mobilização eficaz de recursos por parte de governos, sem impactar negativamente a macroestabilidade da trajetória de desenvolvimento econômico e social de um país

O papel dos parlamentos no financiamento ao desenvolvimento

Os diferentes papéis que os parlamentos assumem na promoção do desenvolvimento sustentável recaem sob uma ampla gama de funções desenvolvidas para operar como um sistema de pesos e contrapesos, cujo objetivo é estimular estabilidade macroeconômica, ao mesmo tempo que estimula iniciativas que proporcionarão mais qualidade de vida à cidadania na atualidade e no futuro. Desse modo, entram em cena as seguintes funções mais relevantes:

- **Legislação.** Ação legislativa para desenvolvimento econômico e social sustentável por meio do desenho, análise e aprovação de marcos regulatórios e estratégias de desenvolvimento pertinentes.
- **Orçamento.** Análise, aprovação e monitoramento do orçamento nacional, o qual deve estar alinhado com a Agenda 2030, seus ODS e outras melhores práticas internacionais.^a
- **Gestão de Dívida.** Ratificação de compromissos financeiros com análise minuciosa do impacto sobre o desenvolvimento e os níveis de dívida nacionais. Os parlamentos também devem desempenhar um papel chave na construção e implementação de marcos sólidos para todos os geradores de dívida pública, particularmente as empresas estatais.^b
- **Negociações Internacionais.** As e os parlamentares participam de fóruns internacionais^c nos quais são discutidas e acordadas melhores práticas globais, visando a futuros mais sustentáveis e inclusivos para todos.
- **Supervisão.** Os parlamentos devem procurar garantir que todos os recursos captados sejam investidos de forma eficiente e visando a sustentabilidade. Para tal, canais de comunicação abertos entre o parlamento, o poder executivo e outras partes interessadas devem ser priorizados, visando assegurar que estratégias de desenvolvimento estejam sendo implementadas de modo eficiente, lidando com as necessidades de todos, e, de forma especial, daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

a. União Interparlamentar. 2021. “[Diretrizes para parlamentares sobre a elaboração de orçamentos para os ODS: tirando o maior proveito possível de recursos públicos](#)”. (Disponível somente em inglês)

b. Geoff. Dubrow. Fundação Westminster para a Democracia (WDF, sigla em inglês). 2020. “[O papel do parlamento na gestão da dívida pública](#)” (Disponível somente em inglês)

c. [Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas](#), [Comissão sobre a Situação Jurídica e Social da Mulher](#), [Fórum Global para o Desenvolvimento](#), entre outros.

Ao avaliar as implicações fiscais do financiamento ao desenvolvimento, fica claro que na maioria dos países de baixa e média renda⁵ quase todo o progresso alcançado com relação à infraestrutura social, econômica e produtiva é bancado pelo setor público. Tendo em vista os persistentes déficits orçamentários devido à estrutura da arrecadação fiscal⁶ e outras questões, a dívida torna-se a via mais rápida para a captação de recursos para projetos de desenvolvimento na maioria dos países da América Latina e do Caribe.

Não existe uma definição universalmente aceita para dívida pública. No sentido mais amplo, o conceito implica na combinação de dívida do governo com empresas públicas financeiras e não financeiras (incluindo o Banco Central), dívida pública garantida⁷ e dívida pública externa.^v Embora um certo nível de dívida seja bom, pois permite que países de baixa renda obtenham fundos para o desenvolvimento de forma mais rápida,⁸ é de suma importância que os países mantenham um nível de dívida sustentável que não coloque em risco o seu crescimento ou estabilidade.

De acordo com Dalia Hakura do FMI: “A dívida pública de um país é considerada sustentável caso o governo seja capaz de honrar todas as suas obrigações de pagamento atuais e futuras sem necessitar de auxílio financeiro excepcional ou incorrer em inadimplência.”

Desse modo, todos os empréstimos devem ser condizentes com a estrutura fiscal do país, levando-se em conta os retornos sobre investimento. Caso um país, por meio de boa governança e marcos regulatórios abrangentes, seja capaz de transformar investimento público em capital social público (ex: escolas públicas, hospitais públicos, rodovias etc.), a receita projetada da nova estrutura pode ser compensada contra o custo da dívida, ajudando a alcançar resultados em desenvolvimento sustentável por meio de dívida sustentável.

Por mais importante que a gestão de índices de dívida seja para todo governo, esses tipos de indicadores podem se tornar barreiras ao acesso a recursos e fundos com taxas de juros mais acessíveis.

Muitos países da América Latina e Caribe, inclusive os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), apresentam uma relação dívida/PIB elevada, visto que têm enfrentado vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais singulares e constantes ao longo dos anos. Esses desafios, aliados a desastres por ameaças naturais, têm levado governos a procurarem

⁵ Mais informações sobre essa classificação podem ser obtidas no [Portal de Dados do Banco Mundial](#).

⁶ De acordo com a CEPAL, a estrutura fiscal da América Latina geralmente baseia-se no imposto sobre o valor agregado, que é a fonte de receitas fiscais. Para mais informações sobre esse assunto, visite: <https://bit.ly/360xzhq> (Disponível somente em espanhol)

⁷ Dívida que não foi assumida pelo setor público, mas que o último tem a obrigação de cobrir.

⁸ Outras opções são a captação de receita doméstica, otimização de gastos públicos, redução da corrupção e melhoria do ambiente de negócios; todavia, todas essas opções demandarão mais tempo para serem implementadas.

cooperação e recursos internacionais, o que costuma se converter em altos níveis de dívida externa como única forma de lidar com emergências.

Também cabe notar que uma relação dívida/PIB elevada traz consigo maiores desafios em termos de reestruturação ou refinanciamento de dívida,^{vi} bem como para a atração de investimento estrangeiro direto. As classificações de crédito negativas de um país resultam em baixos níveis de confiança por parte de instituições financeiras e investidores nacionais, regionais e internacionais.

Portanto, é extremamente importante, para o bem da região, analisarmos a viabilidade da comunidade internacional chegar a um acordo sobre como a dívida é percebida em países de baixa e média renda. Assim, caso as exigências sejam altas demais, será necessário um ajuste na forma pela qual instituições de desenvolvimento multilaterais e outras contrapartes enxergam as relações dívida/PIB da região, ou desagregar as relações dívida/PIB, permitindo a visualização dos componentes de dívida que resultam de respostas emergenciais a desastres por ameaças naturais e biológicas (tais como furacões ou pandemias) que não integram os planos de desenvolvimento dos países.⁹

Com o propósito final de erradicar a pobreza e alcançar os ODS até 2030, a comunidade internacional precisa trabalhar de forma conjunta e concentrar seus esforços no aumento do fluxo de recursos externos para países de baixa e média renda, quer seja por meio da criação de formas inovadoras de reinvestir a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)¹⁰ recebida ou, pela redefinição do conceito de dívida externa para países menos desenvolvidos.

⁹ Proposta feita pelo Dr. Hyginus 'Gene' Leon, Presidente do Banco de Desenvolvimento do Caribe.

¹⁰ Segundo a OCDE, os fluxos da AOD são definidos como os fluxos destinados a países e territórios incluídos na lista de beneficiários de AOD do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) e a instituições de desenvolvimento multilaterais que recebem verbas oficiais públicas com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e bem-estar social de Países Menos Desenvolvidos (PMD).

Igualdade de gênero no financiamento ao desenvolvimento

Um dos principais objetivos da agenda de desenvolvimento internacional é alcançar a plena igualdade de gênero para todas as mulheres e meninas. Para que isso aconteça, investimentos significativos e abordagens mais abrangentes para o financiamento ao desenvolvimento precisam surgir. Promover a mobilização de recursos mistos e tradicionais voltados à eliminação de barreiras legais, sociais e econômicas ao empoderamento das mulheres é vital para o alcance do desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Igualmente essencial, é a transversalização de considerações de gênero em todas as iniciativas de desenvolvimento de um país ou região; por exemplo, por meio do desenvolvimento de projetos e programas com uma perspectiva de gênero clara. Durante a construção de uma rodovia, por exemplo, ou de uma série de hospitais públicos em áreas rurais, indicadores de monitoramento e avaliação devem refletir o impacto desses projetos sobre o sustento de todas as mulheres e meninas de diferentes contextos que residem nas comunidades atendidas.

Os parlamentos, de modo particular, podem trabalhar para assegurar uma distribuição equitativa de recursos sob o ponto de vista de gênero, que possibilite oportunidades iguais para todos. Uma análise sensível ao gênero do processo orçamentário é um mecanismo que esclarece os impactos de práticas de captação de fundos, a priorização no uso desses recursos, e como a implementação efetiva do orçamento esteve em linha com processos de planejamento de anos anteriores.^a

Portanto, é importante que parlamentares tenham acesso a dados desagregados que reflitam as diferentes necessidades e prioridades de meninas, meninos, mulheres e homens no seu cotidiano. Dispor de informações desagregadas relevantes e precisas no momento da tomada de decisão pode levar a ações legislativas, incluindo revisão orçamentária, que lidem de forma eficiente com lacunas interseccionais que impedem um país de alcançar desenvolvimento sustentável inclusivo.

A consecução dos ODS demandará uma série de compromissos e ações de diversas partes interessadas, o que também requererá mais qualidade e quantidade de investimentos financeiros que estejam alinhados com a promoção do desenvolvimento social e econômico de mulheres e povos marginalizados.

a. Mary-ann Stephenson, OXFAM. 2018. "[Um guia sobre orçamentos sensíveis ao gênero](#)" (Disponível somente em espanhol)

Soluções Inovadoras - Financiamento Misto

Tendo em vista os desafios na consecução dos ODS na América Latina e Caribe, é de extrema importância explorar métodos inovadores para preencher as lacunas de desenvolvimento que alguns países enfrentam. Uma solução inovadora para tal é o uso de financiamento misto, o qual, segundo a OCDE, é definido como o uso estratégico do financiamento ao desenvolvimento para a mobilização de financiamento adicional para a promoção de desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento.^{vii}

Parcerias Público-Privadas

Um dos modelos mais conhecidos e confiáveis de financiamento misto são as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Esse modelo não só oferece uma forma inovadora de acessar fundos, como também apresenta respostas a determinadas ineficiências do investimento público. Tendo em vista que cerca de 40% do investimento público em países de baixa renda não é convertido em capital social público,^{viii} a implementação de PPPs aumenta a produtividade de verbas públicas. As PPPs permitem que uma porcentagem maior dos fundos captados para investimento em iniciativas de desenvolvimento seja de fato convertida em infraestrutura e serviços produtivos, não apenas melhorando a qualidade de vida de todos como também servindo de fonte de renda para o governo.

Em PPPs que visam contribuir para o desenvolvimento sustentável, empresas privadas, governo e organizações da sociedade civil combinam seus recursos para lidar com uma questão de desenvolvimento específica. Entretanto, essa combinação de agentes de financiamento pode apresentar desafios em termos do equilíbrio ideal entre a responsabilidade compartilhada e a autonomia dos sócios, ao mesmo tempo que também assegura o envolvimento de beneficiários da intervenção de desenvolvimento.^{ix} Para promover alianças bem-sucedidas entre os setores público e privado, parlamentares podem apoiar marcos regulatórios para o monitoramento dessas parcerias e adaptar o seu uso para o contexto local de cada país.

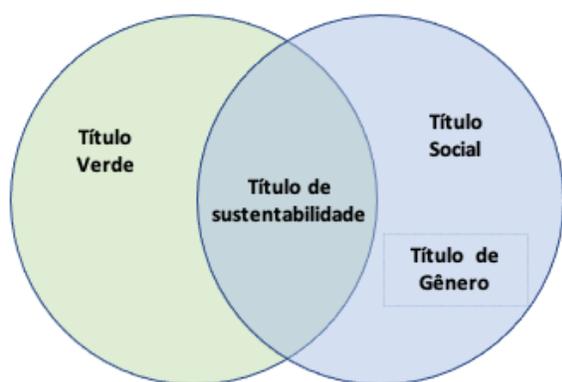
Títulos Verdes, Sociais e de Gênero

Outra opção na modalidade de financiamento misto é o uso de títulos verdes¹¹ ou sociais. Esses títulos são geralmente emitidos por investidores privados com o objetivo filantrópico de lidar com questões ambientais ou sociais, por meio do investimento em projetos ou programas implementados por governos nacionais ou locais. A fim de evitar altos riscos financeiros e possibilitar a execução de iniciativas impactantes por meio desses fundos, é importante que esses tipos de títulos (Figura 1) sejam emitidos em linha com princípios e melhores práticas internacionais e marcos regulatórios abrangentes que zelem pela transparência e eficiência do capital.

Títulos verdes, como o próprio nome sugere, concentram-se em iniciativas de financiamento que beneficiam o meio ambiente, tais como energia renovável, eficiência energética, transporte não poluente, infraestrutura sustentável, adaptação à mudança climática etc. Títulos sociais, por outro lado, são emitidos para financiar iniciativas com o objetivo principal de beneficiar a sociedade. Eles podem ter como objetivo a promoção de segurança alimentar, moradia acessível e acesso a serviços essenciais. Mais recentemente, tem surgido títulos sociais voltados à atenuação dos impactos do COVID-19, com foco nos grupos mais impactados.

¹¹ Mais informações sobre Financiamento Climático podem ser obtidas em: <https://bit.ly/3jzlgSD>

Figura 1. Tipos de Títulos de desenvolvimento



Fuente: ONU Mulheres

Caso um título social seja emitido com o objetivo principal de lidar com preocupações ou desigualdades de gênero, ele pode ser considerado um título de gênero. Esse tipo de instrumento financeiro tem como objetivo promover projetos ou programas que priorizem a igualdade de gênero ou iniciativas para o empoderamento das mulheres,^x diferenciando-se dos títulos sociais ou de sustentabilidade.

Para esses tipos de opções financeiras trabalharem em prol de qualquer programa ambiental ou social, o país que os implementa

precisará possuir políticas de sustentabilidade ou sociais robustas que promovam um mercado sólido e seguro para esses investimentos. Parlamentos podem contribuir para esse processo por meio da análise da elaboração e implementação de regulamentos que contribuam para o alinhamento desses instrumentos financeiros com iniciativas sustentáveis que vêm sendo priorizadas no orçamento e em planos de desenvolvimento nacionais.

Embora governos nacionais e locais possam adquirir esses tipos de títulos diretamente, é recomendável avaliar a viabilidade de participar dessas transações por meio de um agente especializado, como instituições financeiras de desenvolvimento multilaterais (Tabela 1). Tais instituições detêm recursos humanos e técnicos para pesquisar e realizar a aquisição de títulos verdes, sociais ou de sustentabilidade para iniciativas de desenvolvimento.

Tabela 1. Bancos de desenvolvimento multilaterais da região

| BANCOS DE DESENVOLVIMENTO MULTILATERAIS | PARA MAIS INFORMAÇÕES, VISITE: |
|--|---|
| BANCO MUNDIAL | https://www.worldbank.org/pt/country/brazil |
| BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO | https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral |
| BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA | https://www.caf.com/pt/ |
| BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO CARIBE | https://www.caribank.org/ |
| BANCO CENTRO-AMERICANO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA | https://www.bcie.org/ |
| BANCO DE DESENVOLVIMENTO FONPLATA | https://www.fonplata.org/pt |

Transparência e Prestação de Contas

Desenvolvimento efetivo e a consecução dos ODS só serão possíveis se todas as partes interessadas envolvidas nesses processos agirem com transparência, prestação de contas e zelarem devidamente pelos recursos. Conquistar e manter a confiança pública é fundamental para alcançar progresso real e sustentado em direção ao desenvolvimento, considerando os resultados que impactam comunidades diretamente.

Do ponto de vista governamental, é importante criar processos sistêmicos que permitam o compartilhamento de informações completas sobre compromissos financeiros firmados com credores públicos, privados e internacionais, bem como com o restante da população. Essa prática gera prestação de contas não apenas com relação aos recursos em mãos, mas também ao processo de elaboração, aprovação, desembolso, implementação e avaliação de quaisquer iniciativas de desenvolvimento.

O papel dos parlamentos no financiamento ao desenvolvimento pode ser fundamental nesse quesito. Embora projetos ou iniciativas de desenvolvimento costumam ser desenvolvidas, propostas e implementadas pelo poder executivo, por meio dos seus ministérios, a aprovação dos passivos financeiros gerados por elas recai sob a responsabilidade dos parlamentos.

Ao analisar uma proposta de financiamento ao desenvolvimento, parlamentares devem ser irredutíveis ao solicitar informações transparentes e relevantes sobre projetos existentes e potenciais por meio de comissões orçamentárias parlamentares, analisar o impacto positivo e negativo desses projetos, estudar as condições financeiras do passivo, bem como a via e o propósito da mobilização de recursos. Eles também precisam ter ciência da dinâmica macroeconômica que pode afetar a implementação desses projetos.

Embora grande parte dessa análise possa ser fornecida pela instituição de financiamento ao desenvolvimento pela qual as operações ocorrem, é crucial que as e os parlamentares também assegurem que as perspectivas da sociedade civil estejam sendo levadas em consideração. Organizações da sociedade civil geralmente terão percepções valiosas para compartilhar sobre o real impacto de qualquer iniciativa de desenvolvimento sobre comunidades locais.

Para concluir, o financiamento ao desenvolvimento procura catalisar recursos para promover progresso econômico, social e sustentável nos países. Os parlamentos devem trabalhar para se tornarem um filtro que questiona o *status quo* e contribui para a promoção do máximo de eficiência e justiça na implementação de fundos, assegurando que todas as partes interessadas desempenhem um papel no processo de tomada de decisão, seguindo diretrizes e marcos sólidos que garantam transparência e prestação de contas na gestão de recursos.

REFERÊNCIAS

- ⁱ Sonja Gibbs. OCDE. 2020. "[O Desenvolvimento Importa: Novas abordagens para escalonar o financiamento do setor privado para o desenvolvimento sustentável.](#)" (Disponível somente em inglês)
- ⁱⁱ Fundo Monetário Internacional. 2019. "[Anotações de Discussões de Equipe](#)". (Disponível somente em inglês)
- ⁱⁱⁱ Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL). 2017. "[Financiando a Agenda 2030 para desenvolvimento sustentável na América Latina e Caribe: os desafios da mobilização de recursos.](#)" (Disponível somente em espanhol)
- ^{iv} Banco Mundial. 2022. "[Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2022: financiamento para uma retomada equitativa.](#)"
- ^v Dalia Hakura. Fundo Monetário Internacional. 2020. "[O que é a sustentabilidade de dívida?](#)" (Disponível somente em espanhol)
- ^{vi} CEPAL. 2022. "[Uma década de ação para uma mudança de era](#)". (Disponível somente em espanhol)
- ^{vii} OECD. 2018. "[Colocando o financiamento misto para trabalhar pelos objetivos de desenvolvimento sustentável.](#)" (Disponível somente em inglês)
- ^{viii} Sonja Gibbs. OCDE. 2020. "[O Desenvolvimento Importa: Novas abordagens para escalonar o financiamento do setor privado para o desenvolvimento sustentável.](#)" (Disponível somente em inglês)
- ^{ix} Lea Stadler. 2012. "[Criação de parcerias público-privadas para o desenvolvimento.](#)" (Disponível somente em inglês)
- ^x ONU Mulheres. 2021. "[Títulos para preencher a lacuna de gênero: um guia sobre uso de dívida sustentável para a igualdade de gênero](#)" (Disponível somente em inglês)