

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

RESUMOS DAS DISCUSSÕES

Instrumentos Financeiros

ATÉ JULHO DE 2016

PONTOS PRINCIPAIS

Instrumentos financeiros, com institucionalidade e governança, oferecem transparência e compromisso com a efetividade das atividades para assegurar o desenvolvimento dos territórios impactados por grandes obras

Ganho de escala permite agilidade, redução de custos e visão integradora do desenvolvimento local

Articulação com políticas públicas, incluindo-se o licenciamento ambiental, deve evitar sobreposição e ineficiência

Operacionalização requer figura jurídica com flexibilidade e estratégia financeira adequada à missão

As circunstâncias extraordinárias de demandas sociais sobre territórios que recebem grandes obras, tipicamente associadas a fluxos migratórios, implicam a necessidade de mecanismos específicos de financiamento. Sob o ponto de vista do desenvolvimento territorial, etapas cruciais dessa trajetórias carecem de recursos. Destacadamente tem-se a necessidade de antecipar investimentos na fase prévia à obra e atuar estrategicamente sobre o momento de conclusão e desmobilização, de modo a dar seguimento às oportunidades socioeconômicas ensejadas durante o período de instalação.

A disponibilidade de capital em tempo adequado e de forma continuada, contudo, é apenas um dos alicerces do instrumento financeiro nesse contexto. A expectativa é que se possa direcionar recursos de forma articulada ao planejamento territorial, a partir de mecanismos que garantam critérios neutros e universais, transparência e monitoramento dos resultados. Por isso, a conformação de tais instrumentos deve prever institucionalidade e governança adequadas, acesso a fontes públicas e privadas, gestão profissional e estratégias financeiras criteriosas. Para empreendedores e governos, tal arranjo possibilita amenizar impactos com mais qualidade e promover um processo de instalação mais previsível e ordenado, com benefícios compartilhados.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Institucionalidade e governança, um modelo para intermédio de fluxos financeiros na direção de resultados efetivos

A complexidade das conexões que um grande empreendimento estabelece com a localidade em que se instala, seja por força de ações legalmente previstas para amenizar impactos socioambientais, seja por meio das relações de mercado, habitualmente resulta em um cenário de baixa transparência e desarticulação. Pressões e negociações bilaterais entre atores específicos e o empreendedor não favorecem a construção progressiva de uma lógica de desenvolvimento integrado, da mesma forma não catalisam o diálogo social na tomada de decisão.

Assim é que a institucionalização de um instrumento financeiro, possivelmente na forma de um fundo socioambiental, tem por objetivo possibilitar o aporte de recursos extraordinários em momentos críticos e aprimorar o equilíbrio de forças, num ambiente de transparência fortalecido pela governança. Isso significa garantir aderência a uma agenda ou plano de desenvolvimento territorial amplamente pactuado entre as diferentes forças locais, a partir de um diagnóstico que contempla vocações territoriais, para além das necessidades e oportunidades ensejadas exclusivamente pelo empreendimento.

A atuação do fundo deve ser pautada por um arranjo de projetos e ações concebidos de maneira convergente e complementar, evitando-se dispersão dos investimentos.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS

A criação de fundos como forma de endereçar impactos socioambientais está contemplada no relatório da Comissão Mundial de Barragens (WCD), iniciativa *multistakeholder* encabeçada de 1997 a 2000 pelo Banco Mundial e pela World Conservation Union (IUCN), cujas diretrizes até hoje constituem a principal referência internacional de boas práticas para o setor hidrelétrico. Entre as prioridades estratégicas elencadas pela WCD, consta a elaboração e a implementação de planos de *compliance* adicionais aos planos de mitigação e compensação de impactos.

Nesse contexto, recomendam-se fundos de tipo truste para investimento em monitoramento da efetividade das ações socioambientais, contratação de auditoria e certificação de determinadas práticas. O instrumento também pode ser aplicado para resguardar recursos a fins específicos especialmente sensíveis, como o reassentamento de populações atingidas. Em todos os casos, a estratégia justifica-se pela garantia de reserva financeira legalmente atrelada a objetivos bem determinados, assim como pela descentralização e transparência na aplicação dos recursos.

O ganho de escala, a partir de uma estrutura que implementa e supervisiona diversos investimentos, também é vantajoso do ponto de vista da redução de custos de operação. O monitoramento de impactos, com base em indicadores, observa a efetividade desse conjunto, permite previsibilidade e otimização da aplicação de recursos e agilidade de execução. Além disso, disciplina demandas em eventuais cenários de escassez.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Fundo deve selecionar investimentos prioritários de acordo com sua missão e características das diferentes fases do processo de instalação de grandes obras

Sob o ponto de vista do desenvolvimento territorial, etapas cruciais na trajetória de transformação que uma grande obra enseja carecem de recursos, em volume e tempestividade adequados. Destaca-se a necessidade de antecipar investimentos na fase prévia à obra e atuar estrategicamente sobre o momento de conclusão e desmobilização, com vistas à sustentabilidade e alavancagem de oportunidades socioeconômicas geradas no período da construção. É a reescrever um percurso característico de *boom*-colapso que se dedica a proposta de um instrumento financeiro customizado no contexto de grandes obras.

Mas a conformação de fundos pode também obedecer a metas de diferentes alcances e prazos de atuação. Na prática, iniciativas sugerem possibilidades tais como a de fundos antecipatórios com foco específico na preparação das localidades para o início das obras. Há também instrumentos que, durante a instalação, concentram recursos de obrigações vinculantes do empreendedor previstas no licenciamento ambiental, ou ainda estratégias que miram em planos de desenvolvimento regional (ver BOXES).

Deve-se reconhecer os desafios intrínsecos a cada fase de implementação de grandes obras e as relações entre elas. Investimentos em infraestrutura social (saneamento, equipamentos de saúde e educação, mobilidade urbana), assim como o fortalecimento das capacidades institucionais locais (financeiras, técnicas, tecnológicas e de cultura organizacional) são exemplos de ações que demandam investimentos prévios à instalação de uma

grande obra. Com o passar do tempo tornam-se mais pertinentes os aportes para potencialização de cadeias produtivas, com estudos de vocações e viabilidade econômica de cadeias locais. Tais iniciativas não significam, necessariamente aplacar obrigações do empreendedor possivelmente previstas pelo licenciamento ambiental. Trata-se de fortalecer os mecanismos de cumprimento desses compromissos.

FUNDO ANTECIPATÓRIO – IFC

Um protótipo de fundo antecipatório vem sendo desenvolvido pela International Finance Corporation (IFC) com o objetivo de disponibilizar receitas para preparação das localidades previamente ao início da obra. Dentre as demandas, destacam-se infraestrutura urbana, serviços de saúde e educação, formação de capital humano e fomento a atividades produtivas.

O caminho seria a criação de uma empresa de economia mista, apta a captar recursos de empresas, bancos e doadores filantropos, assim como de recursos públicos vinculados a receitas futuras não tributárias, como transferências, contribuições, *royalties*, direitos creditórios, recursos de compensação ambiental e fundos estaduais e municipais. Nesse desenho, o aporte inicial viria do setor privado (49%) por meio de doações simples e linhas de financiamento, direcionamento de isenções de imposto de renda além de recursos advindos da compensação ambiental obrigatória. O complemento ficaria a cargo do setor público (51%), diante do aumento da arrecadação propiciado pelo empreendimento. Nesse caso, a gestão seria privada e a governança compartilhada.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Distintas fontes de financiamento potencializam complementariedade dos investimentos

Difícilmente tal instrumento poderá se materializar na resposta única para todos os investimentos e estratégias pertinentes ao território. O que se visualiza é um mecanismo com capacidade de captar recursos de distintas fontes, alocando-os no tempo devido, naquilo que é essencial e não financiado por outras iniciativas. Portanto, uma reflexão inescapável diz respeito à articulação e complementariedade com políticas públicas, incluído o próprio licenciamento ambiental. Deve-se evitar que a criação de um fundo repita o conhecido dilema em torno das responsabilidades e capacidades da empresa empreendedora e do Estado, quando os limites de atuação de um e de outro tornam-se turvos, há sobreposição de ações e ineficiência.

O instrumento deve identificar demandas que podem ter no setor empresarial um financiador em potencial, de forma a viabilizar a disponibilidade de recursos. Assim, o caráter antecipatório pode se efetivar por realização de aporte inicial desse setor, que tradicionalmente já realiza investimentos sociais, mas muitas vezes de maneira dispersa, tendo nesse caso como contrapartida o compromisso de investimento público no futuro, quando do aumento da arrecadação tributária. A diversidade de fontes de receita, portanto de investidores e doadores pautados por suas próprias regras e expectativas, também contribuem para a boa governança.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU

No Brasil, a experiência mais recente de aporte de capital para o desenvolvimento local no contexto de grandes obras é o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX). Instituído pelo Decreto 7.340 de 2010, o PDRSX tem como fonte de receita R\$500 milhões atrelados ao consórcio Norte Energia, decorrentes de exigência do edital de leilão da usina hidrelétrica de Belo Monte. O PDRSX abrange 12 municípios e sua governança é constituída por comitê gestor – composto por cinco representantes do governo federal, cinco representantes do governo estadual, cinco representantes dos municípios e quinze representantes da sociedade civil – apoiado por câmaras técnicas, responsáveis por subsidiar as decisões.

O amadurecimento da governança foi um desafio na trajetória do PDRSX, haja vista limitações operacionais no âmbito da gestão e o paulatino estabelecimento de parâmetros e critérios de seleção e aplicação dos recursos. A partir de 2013, o PDRSX contratou Secretaria Executiva, que passou a encabeçar a gestão em funções que antes eram exercidas pelo empreendedor. A gestão financeira, entretanto, é incipiente, ficando a Norte Energia responsável pelo financiamento direto dos projetos mediante demanda.

Operacionalização requer figura jurídica com flexibilidade e estratégia financeira adequada à missão

Entre as diversas personalidades jurídicas possíveis, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) parece reunir flexibilidade e autonomia, atributos desejáveis no contexto de demandas altamente dinâmicas. As boas práticas apontam

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

para a composição de um conselho deliberativo, formado por representantes das esferas de governo, iniciativa privada, academia e sociedade civil organizada, apoiado por outros conselhos consultivos. O fundo ainda deve contar, idealmente, com estrutura de gestão profissionalizada, capaz de proporcionar agilidade na execução e conduzir processos de prestação de contas necessários à transparência e controle. O fundo qualificado como organização social ou OSCIP está apto a receber recursos públicos, por meio de termo de parceria ou contrato de gestão, tanto quanto de doadores privados.

Há que se optar por uma estratégia financeira do tipo **extinguível, revolvante e/ou fiduciário**. A decisão por um fundo

extinguível possibilita, de um lado, a disponibilização de todo o patrimônio financeiro para as atividades fins, de maneira imediata e com ritmo de liberação livremente estabelecido pelas instâncias de governança. De outro, evidentemente, trata-se de um fundo que caminha para um prazo determinado de extinção, período durante o qual presta-se a alcançar certos objetivos específicos. Alternativa oposta, os fundos fiduciários tendem à perenidade, mas isso implica contenção dos recursos, haja vista que apenas as receitas líquidas oriundas de aplicações financeiras podem ser disponibilizadas para projetos. Já os fundos revolvantes aportam fundamentalmente empréstimos e seu patrimônio é continuamente reestabelecido pelo retorno de seus financiamentos.

Como a Iniciativa pretende contribuir:

- Defesa da necessidade de capacidade financeira para a preparação das regiões impactadas por grandes obras
- Orientação para a criação de instrumentos financeiros adaptados às regiões que recebem grandes obras, atrelados a planos de desenvolvimento locais, com institucionalidade autônoma, profissionalizada, legislação própria de governança, transparência e prestação de contas.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Questões para debate – 1º Fórum Integrador – Belém, agosto de 2016

- Quais são os investimentos prioritários nas diferentes etapas de implantação de um grande empreendimento?
- A missão de um fundo socioambiental no contexto de grandes obras deve estar necessariamente atrelada ao desenvolvimento local no longo prazo? Como fazer isso?
- É possível também recomendar modelos de atuação restritos a fases críticas de médio prazo?
- Quem estrutura tais fundos? Quem lidera?

Referências para elaboração deste resumo

Encontro GT Instrumentos Financeiros: novembro de 2015 (Brasília) e maio e março de 2016 (São Paulo). Participantes: Ana Letícia da Silva e Bruno Gomes (Agenda Pública); Biviany Rojas (Instituto Socioambiental – ISA); Bolívar Pego Filho e Ronaldo Garcia (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA); Erika Davies e Ligia Neves (Itaipu); Juliana Miranda (Secretaria de Direitos Humanos – SDH); Luiz Pazos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES); Maria Amélia Enriquez (Governo do Pará); Antonia Mascarenhas e Marcelo Lopes (Pronatura); Gabriel Ribbenboim (Fundação Amazonas Sustentável – FAZ); Helena Grundig (Instituto Dialog); Camila Stefano e Luciano Alfredo Bonaccini (Odebrecht); Manoel Serrão e Anna Beatriz de Brito Gomes (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO); Philipp Hauser (Engie); Thomaz Toledo (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA); Valéria Andrade (Itaú BBA); Vera Clau Waissman (BZDUZER); Ademar Assis (Instituto Votorantim); Eduardo N Lima (Bradesco); Janaina Silva (estudante FGV); Maria Augusta Bottino (Suzano); Modesta Carvalho (Grupo de Trabalho Amazônico – GTA); Pedro Bara (The Nature Conservancy – TNC); além das equipes do GVces e da IFC.

Os participantes não necessariamente representam as visões de suas instituições, mas suas perspectivas individuais.

Pesquisas bibliográficas: *Ampla pesquisa realizada pelos autores para a elaboração de documento interno que subsidia as discussões no Grupo de Trabalho.*

Autores

Equipe GVces.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Sobre a iniciativa

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) e a International Finance Corporation (IFC) partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia. Com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram mais de 90 organizações, de diversos setores, a iniciativa busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local. O processo organiza-se em grupos de trabalho temáticos: Planejamento Territorial e Monitoramento do Desenvolvimento; Instrumentos Financeiros; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em crianças, adolescentes e mulheres e em povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas); Capacidades Institucionais;

Ordenamento Territorial e Biodiversidade; e Supressão Vegetal Autorizada. Os grupos vêm produzindo documentos com subsídios para as discussões e para a realização de oficinas temáticas. O acúmulo desses apontamentos será debatido em seminários específicos e fóruns, que devem resultar em um conjunto de orientações e ferramentas práticas. A contínua articulação institucional e promoção de diálogo almejam que todo o processo possa inspirar aprimoramento das práticas empresariais, bem como das políticas públicas, e fortalecer o debate pela sociedade civil.

Contato

Graziela Azevedo (FGV):
graziela.azevedo@fgv.br
Diogo Bardal (IFC):
dbardal@ifc.org