

POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA TERRITORIAL EM CONTEXTOS  
DE GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA NA AMAZÔNIA



---

## **INSTRUMENTOS FINANCEIROS: GOVERNANÇA PARTICIPATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL**

---

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 3  
OUTUBRO 2020

**FGV EAESP**  
CENTRO DE ESTUDOS  
EM SUSTENTABILIDADE

O modelo de desenvolvimento vigente, amparado na instalação de grandes obras de infraestrutura na Amazônia brasileira, leva à expansão do fluxo de capital para a região, sem necessariamente garantir a entrega de benefícios econômicos e sociais, gerando elevados impactos ambientais e violação de direitos. As circunstâncias extraordinárias de demandas sociais e ambientais sobre territórios que recebem grandes obras - tipicamente associadas a expressivos fluxos migratórios em curto espaço de tempo e a falta de planejamento territorial de longo prazo - apontam para a urgência da estruturação de mecanismos diferenciados não só de planejamento e governança, mas de financiamento das ações voltadas ao desenvolvimento territorial. O licenciamento ambiental garante e ordena parte dos investimentos necessários por meio da imposição de ações de mitigação, compensação e controle dos impactos socioambientais no âmbito dos projetos. Entretanto, ainda que necessários, estes processos são insuficientes para lidar com a amplitude espacial e temporal de desafios, lacunas e fragilidades dos territórios<sup>1</sup>.

Um mecanismo financeiro é aqui entendido como uma ferramenta de intermediação de recursos entre financiadores e beneficiários, cujo objetivo é reunir um conjunto de recursos capaz de apoiar, de modo eficiente, demandas relacionadas ao propósito ou missão desse mecanismo. O mesmo instrumento pode,

também, contribuir com a ampliação do volume e da variedade de fontes de recursos disponíveis. Ainda, instrumentos financeiros, tais como os fundos ambientais, podem potencializar instituições que atuam no desenvolvimento de estratégias nacionais e fortalecer parcerias gerenciais que incorporem determinadas agendas - como a conservação da biodiversidade<sup>2</sup> - e, ao mesmo tempo, promover uma abordagem participativa em sua gestão, devido à possibilidade da governança participativa e multisetorial<sup>3</sup>.

Um amplo esforço de construção coletiva, liderado pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (FGVces), em parceria com a International Finance Corporation (IFC) do Grupo Banco Mundial, entre 2015 e 2017, compilou diretrizes norteadoras para a constituição de instrumentos financeiros voltados ao desenvolvimento territorial sustentável em contexto de grandes obras de infraestrutura. As diretrizes apontam que tais instrumentos precisam atuar coordenados a um plano de desenvolvimento territorial, amparado em um arranjo robusto de governança, com identidade e gestão autônoma, pactuado por meio de diálogo e adequado planejamento dos investimentos. Estes investimentos devem ser baseados nas demandas específicas dos territórios e nas diferentes fases de implementação de projetos, além de prever metas de diferentes alcances e prazos,

---

<sup>1</sup> PINTO & NETO & ANG, 2018

<sup>2</sup> GEF, 1999

<sup>3</sup> LAMBERT, 2000

monitorar impactos e a efetividade do investimento.

No presente texto de discussão busca-se avançar sobre essa prescrição. Na implementação prática de instrumentos financeiros voltados ao desenvolvimento territorial e conservação, estas diretrizes se mantêm? O que as experiências práticas nos ensinam? E como podemos avançar? Para tanto, foram analisados dados secundários sobre 12 fundos – entre públicos e privados, em diferentes níveis de governo, nacional, estadual ou local, sob a ótica dos principais componentes de um fundo socioambiental: missão, governança, estrutura, execução e monitoramento. De modo a avançar no conhecimento sobre esses instrumentos, foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas com representantes do governo, sociedade civil, gestores de fundos, especialistas no tema e beneficiários. Os instrumentos financeiros analisados foram:

#### **Fundo de Áreas Protegidas**

O Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) foi criado pelo Decreto nº 4.326, em 2002, com o objetivo de atuar na conservação de aproximadamente 60 milhões de hectares, através da criação, expansão e fortalecimento de Unidades de Conservação (UCs) na Amazônia brasileira. O Fundo de Áreas Protegidas é o instrumento financeiro do programa, revestido de carácter de política pública e interesse público.

#### **Fundo Amazônia**

O Fundo Amazônia foi criado pelo Decreto nº 6.527, de 2008, com o objetivo de receber somente fundos não reembolsáveis principalmente para conservação e combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

#### **Fundo Clima**

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (“Fundo Clima”) é um fundo público ligado ao Ministério do Meio Ambiente

(MMA), criado pela Lei 12.144/2009 para ser o instrumento financeiro da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

#### **Fundo Amapá**

O Fundo Amapá foi criado em 2015, resultado de uma parceria entre o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amapá e a CI-Brasil, com o objetivo apoiar a consolidação e manutenção das áreas protegidas do Estado do Amapá e apoiar o desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis.

#### **Fundo Amazônia Oriental**

O Fundo Amazônia Oriental foi criado pelo Decreto nº 346, de 2019, do governo do Pará, atrelado a agenda ambiental do estado “Amazônia Agora”, lançada na COP 25 de Madrid. Tem como objetivo apoiar a realização das metas de políticas de meio ambiente e desenvolvimento do estado, contribuindo para a diminuição do desmatamento ilegal.

#### **Fundo Ambiental Amazonas**

O Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) para o Estado do Amazonas, foi criado pela Lei Estadual nº 2.985, de 2005, revogado pela Lei Complementar nº 187 de 2018, com o intuito de realizar atividades de conservação, recuperação, educação, monitoramento e fiscalização ambiental.

#### **Fundo DEMA**

O Fundo DEMA foi constituído em 2004, a partir de uma apreensão de madeira ilegal feita pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) nos municípios de Altamira e São Félix do Xingu, no Pará. É um fundo fiduciário, vitalício, gerido pela organização não-governamental Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). Tem como objetivo apoiar indígenas, quilombolas, agricultores(as) familiares, pescadores(as), agroextrativistas, artesãos(ãs) e grupos de mulheres na Amazônia brasileira, tanto na região Transamazônica Xingu, BR 163 e Baixo Amazonas, como em mais de 20 municípios do estado do Pará.

#### **Fundo Quilombola**

O Fundo Quilombola foi estabelecido em 2015 para as comunidades quilombolas de Oriximiná, no Pará (PA), nas áreas de influência da Mineração Rio do Norte (MRN), nos municípios paraenses de Oriximiná, Terra Santa e Faro, fazendo parte do Programa Territórios Sustentáveis.

#### **Fundo Médio Juruá**

O Fundo do Médio Juruá foi criado em 2010 para gerenciar pagamentos para as comunidades da Reserva Extrativista (RESEX) Médio Juruá, no Amazonas, por repartição de benefícios

da empresa Natura pelo trabalho em cadeias extrativistas locais e acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional.

#### **Fundo Kayapó**

O Fundo Kayapó foi criado em 2011 para a conservação da sociobiodiversidade e o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis nas Terras Indígenas Kayapó. O Fundo recebeu doações de R\$ 14,4 milhões oriundas do Fundo Amazônia, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Conservação Internacional, e é gerenciado pelo FUNBIO.

#### **Programa Básico Ambiental Timbira**

O Fundo Timbira derivou-se do Programa Básico Ambiental (PBA) dos povos Timbira pela compensação dos impactos causados pela obra da Usina Hidrelétrica de Estreito, no Maranhão.

#### **Fundo de Pequenos Apoios BR-319**

O Fundo de Pequenos Apoios da região de influência da BR-319 operou de 2009 a 2012, como resultado de uma parceria entre o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e a Betty & Gordon Moore Foundation. Tinha como objetivo apoiar um projeto implementado pelo IEB de fortalecimento de organizações comunitárias e implementação de UCs na área de influência da rodovia federal BR-319.

## **Seja público, privado ou híbrido, o que deve pautar um instrumento financeiro é a governança equilibrada**

Existem múltiplas possibilidades para a estruturação de um instrumento financeiro, que deve ser pensado de acordo com o contexto, as demandas de desenvolvimento do território envolvido e seus objetivos, além de sua natureza jurídica. Dentre os estudos de caso levantados, identificou-se fundos de natureza pública, de natureza privada, e fundos híbridos. Foram vistas estruturas de

natureza totalmente pública, como o caso do Fundo Amazônia; fundos privados geridos por organizações da sociedade civil (OSC) como o caso do Fundo de Pequenos Apoios BR-319; e exemplos híbridos, como o Fundo da Amazônia Oriental, um instrumento de natureza privada, criado por decreto, com governança relacionada a programas e políticas públicas, porém com gestão independente. O levantamento concluiu que independentemente da natureza jurídica, o que define o sucesso é a criação de uma estrutura equilibrada de governança que garanta participação social e transparência aos processos.

Se por um lado fundos públicos exigem procedimentos administrativos mais complexos, por outro têm sua execução amparada na estrutura governamental, o que pode facilitar a conexão com políticas públicas e conseqüentemente, a efetividade de sua operação. O FAP, Fundo de Áreas Protegidas do ARPA, exemplo de eficiência e efetividade em execução que permitiram o aumento de metas ao longo do tempo, dado o sucesso de implementação<sup>4</sup>, demonstra que instrumentos financeiros atrelados a políticas públicas também podem ser eficazes, dependendo do desenho de governança e gestão. Além desta estrutura, a destinação direta dos recursos aos gestores das UCs, através de uma conta vinculada, é considerada uma vantagem para a

<sup>4</sup> Em 2015, o programa alcançou 98% da meta, apoiando centenas de UCs. Gradativamente o programa aumentou o número de UCs apoiadas, ultrapassando a meta inicial

de 90 UCs e chegando próximo a sua meta final de 60 milhões de hectares conservados (FUNBIO & WWF BRASIL, 2017).

eficiência da implementação dos recursos<sup>5</sup>. Contudo, quando os recursos dos fundos públicos são oriundos do tesouro público e sujeitos à discricionariedade dos gestores, podem sofrer paralisações por conta de limites de gastos, escassez de recursos, ou mudanças de governo, as quais podem alterar a lista de prioridades daquela gestão. Por sua vez, fundo privados são mais flexíveis, pois não estão atrelados a normas públicas específicas, o que pode garantir maior celeridade em seus processos e independência na gestão dos recursos. A diversificação das fontes é recomendada em todos os casos, e a estrutura jurídica deve permitir isso.

Devido aos riscos relacionados a mudanças na administração pública, no caso de fundos públicos, a estrutura mais protegida seria aquela com mecanismos que mantenham independência na decisão de alocação de recursos. As iniciativas do Fundo Clima e Fundo Amazônia mostram a importância disso. No primeiro caso, a principal fonte de recursos inicialmente era a exploração de petróleo e gás natural. Em 2012, uma alteração legislativa modificou a fonte de recursos para os ordinários do Tesouro Nacional e decorrentes de aplicação financeira do próprio Fundo. Com as restrições orçamentárias, os recursos foram reduzidos ou contingenciados, e até 2017, o limite de gasto foi reduzido para menos da metade do valor original para os fundos não reembolsáveis.

Evitando-se tais riscos, o Fundo Amazônia foi criado para receber somente recursos não reembolsáveis, fora do orçamento geral da União, recebendo R\$ 3,4 bilhões em doações até o fim de 2018<sup>6</sup>. Contudo, com a troca de governo em 2019, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), sua instância de governança, foi temporariamente extinto. Por esse motivo, a Noruega, responsável por 94% de recursos aportados, suspendeu suas doações e, conseqüentemente, o fundo está paralisado até o momento. Esse episódio revela a fragilidade da dependência de um único doador. Para aumentar o grau de eficiência e independência no caso de troca de governos, em fundos federais ou subnacionais, uma possibilidade de estrutura é a gestão realizada por uma terceira parte, como no caso do Fundo Amazônia Oriental. Instrumento de colaboração privada, foi criado por decreto e é alinhado às diretrizes do estado, sendo a gestão e operacionalização do fundo atividades autônomas do poder público.

Quanto à governança, uma série de lições aprendidas são chave para que o processo de criação do instrumento financeiro tenha êxito. Em primeiro lugar, é necessário desde o início, pensar no equilíbrio da estrutura de governança, com critérios claros para garantir efetiva participação de partes interessadas: atores locais, que apontem as necessidades do território, membros do poder público capazes de garantir o alinhamento com diretrizes

---

<sup>5</sup> Ressalta-se que a capacitação, tanto a sua maior periodicidade quanto a ampliação do conteúdo para os desafios do território, além das pautas operacionais, foi

um ponto levantado pelos gestores que trabalham no programa para melhoria no funcionamento do programa.  
<sup>6</sup> BNDES, 2018

governamentais, assim como gestores, técnicos e terceiras partes independentes. O Programa ARPA possui uma estrutura de governança extremamente complexa, com participação majoritária do governo. O Fundo define os rumos estratégicos da missão do programa e possui um conselho deliberativo com membros dos governos estaduais e federais, técnicos e sociedade civil. Embora exista esse conselho deliberativo, o comitê do fundo de transição faz um contraponto gerando um equilíbrio na discussão de planejamento de recursos. Este comitê também possui membros do governo, mas o FUNBIO e doadores fazem parte. Assim, mesmo com trocas de governo, é possível manter uma independência na decisão de alocação de recursos.

Fundos privados socioambientais, como o Fundo de Pequenos Apoios BR-319 e o Fundo Quilombola, estabeleceram uma governança simplificada, mas com ampla participação de comunidades locais. Ressalta-se ainda a importância do engajamento das instituições que fazem parte da estrutura de governança por meio de definições claras do papel de cada ator na estrutura, e capacitação dos membros, sobre o que se espera deles e como funciona o processo.

Quase todas as estruturas (públicas ou privadas) dos fundos pesquisados contam com pelo menos um membro de um órgão governamental, o que pode auxiliar na conexão com as políticas públicas da região, apesar dos seus instrumentos normativos. O Fundo de Pequenos Apoios da BR 319, por

exemplo, contou com 5 membros em seu conselho, sendo que uma cadeira foi dada para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O Fundo Kayapó, por sua vez, também contava com cinco membros em seu conselho, todos privados, exceto uma cadeira para a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O Fundo Médio Juruá, da mesma forma, conta com três membros de uma associação local em seu conselho, o empreendedor, e um membro do ICMBio. O Fundo Timbira, por sua vez, mantém uma estrutura de governança com 14 membros, sendo 11 destes divididos entre os povos Timbira e 3 cadeiras para participação de membros da FUNAI.

Em casos de fundos relacionados a implementação de atividades privadas, a relação com o empreendedor é relevante para a estrutura de governança. Na iniciativa do Fundo Médio Juruá, onde a relação era harmoniosa, as comunidades participaram ativamente de todo o processo, desde a construção da agenda de desenvolvimento do território até a elaboração do fundo. Em oposição, no caso do Fundo Timbira, com o agravante de que a parte privada eram empreendedores de grandes obras de infraestrutura que impactavam diretamente o território do povo Timbira, a relação com o empreendedor foi conflituosa desde o início, e os indígenas não compuseram a estrutura de governança do fundo.

A transparência é outro elemento fundamental, desde a criação de uma agenda local – que norteia a demanda por recursos



financeiros – até o monitoramento da implementação do instrumento. Isso inclui desde informações disponibilizadas por meios eletrônicos, como relatórios anuais, auditorias, passando por aquelas relacionadas a eficiência de execução, assim como guias de operação. Além disso, as informações devem também, se não principalmente, estar disponíveis de forma clara e acessível às partes envolvidas no território.

## **A necessária abordagem territorial para o desenvolvimento pode ficar limitada pela fragmentação da missão de um instrumento financeiro**

O primeiro passo na criação de instrumentos financeiros pensados para apoiar as ações de desenvolvimento territorial é identificar e pactuar as necessidades daquele território. Elas deverão guiar a missão do instrumento, em coordenação com um planejamento territorial. Os instrumentos financeiros por si só não conseguem abarcar todas as demandas, sendo imprescindível a clareza e organização das mesmas em uma agenda ou plano de desenvolvimento mais amplo. Assim, a construção de uma agenda de desenvolvimento territorial deve anteceder a criação do instrumento financeiro que apoiará as suas ações.

O processo<sup>7</sup> de desembolso do Programa ARPA, um dos casos mais exitosos de implementação, tem como base a elaboração de demandas das UCs, a partir do Plano Operativo Anual. Mesmo que os recursos sejam destinados diretamente aos gestores das UCs, sua implementação é orientada por instrumentos de gestão participativa, como conselhos gestores e planos de manejo, concebidos para garantir envolvimento das comunidades. Entretanto, em que pese a eficiência e êxito atribuídos ao programa, um dos elementos para aprimoramento é a desfragmentação dos investimentos, vinculados a metas e planos individuais das UCs. Isso contrasta com a característica territorial de diversas demandas das UCs, pois muito dos desafios e demandas do território não estão necessariamente alocados somente em uma única UC, mas relacionam-se a um conjunto delas e seus entornos, e que normalmente encontram dificuldades de serem contempladas na operacionalização dos recursos<sup>8</sup>.

Uma inovação no Fundo Quilombola - iniciativa com estrutura muito mais simplificada e porte significativamente menor - foi a construção do instrumento a partir de um olhar territorial, por meio de uma estratégia criada pela própria comunidade<sup>9</sup>. O Fundo contou com a orientação de um “Plano de Vida”, uma

---

<sup>7</sup> De forma simplificada, as solicitações são apresentadas e aprovadas pelo órgão gestor da unidade, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pelo Comitê do Programa. Posteriormente, são encaminhadas ao Funbio para aprovação das instituições doadoras e consequente

aquisição e contratação dos bens e serviços solicitados pela unidade de conservação.

<sup>8</sup> Recentemente previu-se melhorias nesse sentido, na última revisão do programa, realizada em 2019 (FGVces, 2020).

<sup>9</sup> ECAM, 2019

estratégia e visão de longo prazo do território elaborados de forma participativa com objetivos estratégicos, prioridades anuais e plano de ação de curto, médio e longo prazo. A estratégia permitiu não apenas um planejamento claro das necessidades de investimento do território, mas também um norte para toda a estratégia de alocação de recursos do fundo.

O Fundo Quilombola aponta assim para outro aprendizado importante. O porte do fundo, e consequentemente sua estrutura, deve ser definido de acordo com a quantidade e os tipos de recursos necessários para trabalhar a demanda existente. Ressalta-se aqui também a importância de estudo para identificação de potenciais fontes de financiamento de forma a mantê-las diversificadas, assim como a articulação com outras partes interessadas para diminuir o potencial de concorrência.

## **Instrumentos financeiros podem e devem atrelar-se às políticas públicas, com a inteligência necessária para a complementariedade de esforços**

Com uma crise de confiança de investidores internacionais devido a recentes posturas do governo federal<sup>10</sup>, o atual contexto abre oportunidades e necessidade de protagonismo dos governos estaduais na liderança da

promoção do desenvolvimento sustentável da região Amazônica.

Na criação de um instrumento financeiro para apoiar a implementação de uma agenda de desenvolvimento territorial, recomenda-se uma plataforma de soluções que abarque diversos instrumentos complementares. Além disso, partindo da base de que os atores privados não devem substituir as atribuições dos atores públicos, e para evitar sobreposições e garantir complementariedade com a aplicação dos recursos públicos, a concepção de qualquer instrumento financeiro (ou conjunto de instrumentos) deve ser no sentido de conectá-lo com as políticas públicas já existentes.

Em primeiro lugar, a estrutura do fundo deve ser criada considerando o tamanho da demanda que motivou a concepção desse instrumento. Não adianta pensar na estrutura do fundo antes de saber o tamanho – e tipologia - das necessidades territoriais e a natureza do tamanho de recursos que poderiam ser alocados para um instrumento na região.

A partir da predefinição de uma agenda territorial, e identificação das tipologias de demandas dos territórios, podem ser pensadas soluções combinadas, com instrumentos financeiros distintos, uns para ações estruturantes “macro” e outros para apoios pontuais ou de escala “micro”, como representado pela Figura 1.

---

<sup>10</sup> REUTERS, 2020; FINANCIAL TIMES, 2020.



Eventualmente, para cada instrumento criado, seriam recomendadas diferentes naturezas jurídicas. Essa combinação é oportuna pois possibilita a implementação de soluções efetivas para as demandas diferenciadas de um território e complementares às políticas públicas existentes, identificando onde é mais efetivo garantir celeridade, onde um arcabouço robusto conectado a políticas de longo prazo se faz necessário.

Para a operacionalização do instrumento, é natural pensar que um fundo macro poderia ser vinculado ao poder público, tendo como missão apoiar projetos estruturantes, de médio a longo prazo, e a implementação de políticas públicas regionais já existentes ou em processo de construção, similar ao Fundo da Amazônia Oriental. Um fundo micro poderia ser criado para apoiar questões específicas apontadas na agenda de desenvolvimento de determinado território, com uma estrutura simplificada e de natureza híbrida ou mesmo totalmente privada, à semelhança do extinto Fundo de Pequenos Apoios BR-319. Ele subsidiaria apoios pontuais e de curto prazo da agenda de desenvolvimento, podendo funcionar inclusive como complemento de outros instrumentos propostos pelos governos locais e subnacionais da região. Essa combinação de instrumentos possibilita a

implementação de soluções para as demandas diferenciadas de um território.

Pela maior demanda por recursos e investimentos, um fundo *macro* poderia ter uma estrutura mais robusta (“*endowment*”<sup>11</sup>, por exemplo), enquanto um fundo de pequenos apoios uma estrutura mais simplificada (“*cash fund/sinking fund*”<sup>12</sup>, por exemplo). O Fundo de Pequenos Apoios da BR-319, por exemplo, contou com a estrutura de *sinking fund*, com somente um doador, o que garantiu agilidade no desembolso, porém sem perenidade. O Fundo Timbira optou por uma estrutura de *endowment*, garantindo perenidade, porém com uma maior complexidade de implementação.

A compilação da literatura existente somada às análises documentais e por meio de entrevistas com atores-chave viabilizou a proposição de algumas recomendações gerais em relação a construção de mecanismos financeiros e sua complementariedade às políticas públicas, resumidas na Figura 2.

Nota-se que é possível criar uma estratégia governamental via lei ou decreto que englobe os dois mecanismos, dando mais força para implementação dos mecanismos no médio longo prazo, embora aumente burocracia no curto prazo. No entanto, se a conjuntura e instituições parceiras não permitirem esse caminho, recomenda-se fomentar a criação do

---

<sup>11</sup> Os fundos “de dotação” ou “fiduciários” (“*endowment funds*”) são aqueles que tem nas receitas de resultados financeiros de aplicações seu recurso principal.

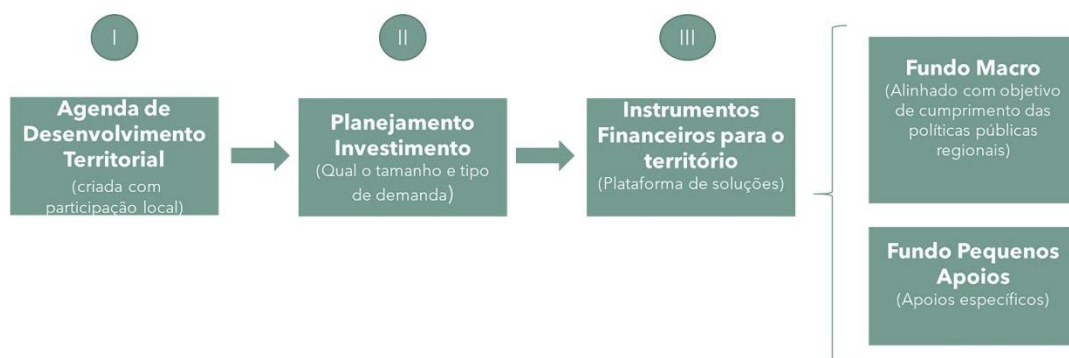
<sup>12</sup> Os fundos “de caixa” (“*cash funds*”) utilizam parte ou a integralidade de seus valores patrimoniais no apoio a projetos; sua duração está condicionada à disponibilidade

de recursos, ao volume de projetos elegíveis e à capacidade de absorção de recursos dos públicos financiados. Os fundos “extinguíveis” (“*sinking funds*”) são mecanismos que se extinguem após exaurirem seus recursos.

fundo privado de pequenos apoios e paralelamente trabalhar com parceiros do governo para criar uma arquitetura mais complexa com parcerias variadas. Uma análise prévia das políticas públicas existentes, suas debilidades e fortalezas pode ser realizada. Para garantir que a implementação das ações do instrumento financeiro se conecte com maior dinâmica e eficiência em relação ao cumprimento dos seus objetivos, a estrutura de governança deve contar com pelo menos um membro de órgão governamental. Seja como for, vale ressaltar a

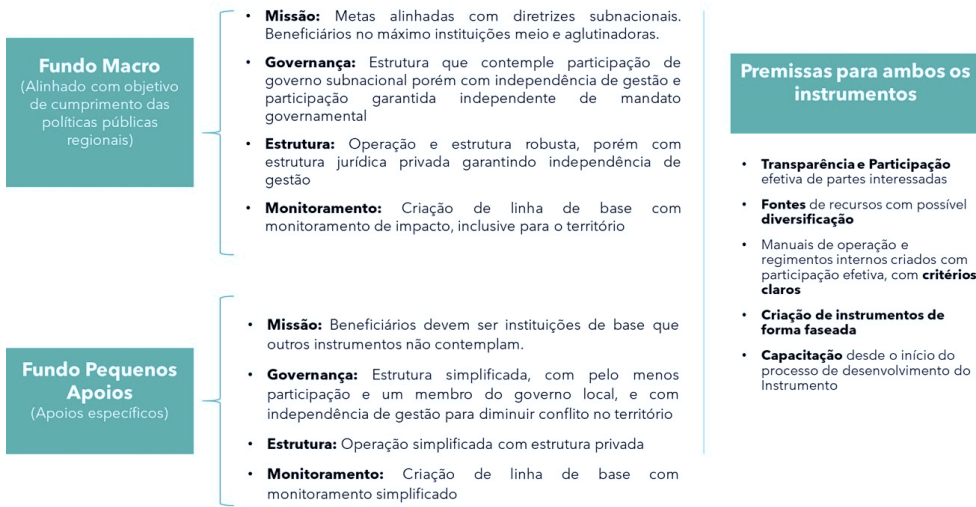
importância de uma contínua cooperação institucional e articulação com governo como secretarias estaduais e autarquias federais. Além disso, os papéis devem estar claros para outros atores, beneficiários e comunidades locais, de forma a alinhar expectativas e evitar conflitos posteriores, sendo recomendado a realização de eventos locais para coleta de percepções e construções coletivas desde a concepção do instrumento financeiro.

FIGURA 1. Caminhos para aprimoramento de instrumentos financeiros e políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2: Recomendações para construção de diferentes mecanismos financeiros



Fonte: Elaboração própria.

## Planejamento temporal na implementação dos instrumentos financeiros garante adequação às capacidades do território

A maior lição aprendida no processo da construção da missão se dá na compreensão de que os instrumentos financeiros e os recursos atrelados a estes podem ajudar a implementar uma agenda de desenvolvimento territorial, apoiando outras ferramentas de implementação de políticas públicas. Os instrumentos por si só não conseguirão abarcar todas as demandas do território. Portanto, é imprescindível que se tenha clareza das necessidades do território organizados em potenciais investimentos a serem feitos e recursos necessários para tal, para então se pensar em um instrumento (ou conjunto de instrumentos) que possam ajudar

nessa missão maior. Exemplos como o Fundo de Áreas Protegidas do ARPA (fundo de natureza privada, mas de interesse final público, com estruturas complexas e grandes montantes de recursos a sua disposição), como o fundo privado Quilombola (com estrutura mais simplificada e com porte significativamente menor), demonstram exatamente esse mapeamento de necessidades, criação de estratégias e metas claras antes da construção do instrumento. É evidente que uma série de ajustes foram feitos ao longo do tempo, porém este processo inicial facilita a criação e implementação de mecanismos financeiros.

Outra lição trazida quanto à implementação dos investimentos a partir das experiências práticas é que ela deve corresponder à capacidade de absorção do território. Assim, após a definição da missão do instrumento financeiro, e em coordenação com a agenda

de desenvolvimento territorial, é preciso criar um plano de investimentos com critérios claros e previamente acordados, para garantir a real viabilidade de execução dos recursos.

O planejamento da iniciativa do Fundo de Pequenos Apoios BR-319 fundamentou-se na profunda compreensão das demandas territoriais, mas esbarrou em limitações para ser operacionalizado de forma efetiva. As comunidades e associações beneficiárias não possuíam as capacidades institucionais necessárias para a formulação e gestão dos projetos através dos quais se operacionalizavam os recursos do fundo. Seria necessário, dessa forma, o planejamento do investimento no tempo em conjunto com a capacitação dos beneficiários, antes do início dos projetos, tanto para participar dos editais para acessar o recurso, quanto para implementar os projetos de acordo com as regras dos editais.

Quando no contexto da instalação de um empreendimento de infraestrutura, a importância do planejamento temporal também se refere ao momento precedente à instalação da obra. Como trabalhar as demandas e antecipação de recursos para o fortalecimento de capacidades antes do empreendimento? Existe uma contradição entre preparar o território antes do

empreendimento e para os impactos no longo prazo? Haveria um equilíbrio?

Uma resposta poderia ser concebida a partir do planejamento da implementação do instrumento financeiro em fases. A experiência do Programa ARPA concebido em três fases<sup>13</sup> mostra que essa característica da operacionalização abriu a possibilidade de melhoria e aprimoramento do programa ao longo da sua implementação<sup>14</sup>. Na segunda fase, por exemplo, o programa teve a possibilidade de dobrar suas metas devido ao êxito da primeira fase, além de aprimorar os seus mecanismos de governança. Nesse sentido, uma primeira fase poderia ter como objetivo garantir a participação de lideranças locais desde o início do processo, ainda que isso aumentasse a complexidade do processo e acarretasse em uma demora no início da sua implementação. Isso aumentaria as chances de êxito do instrumento, apoiando, conseqüentemente, a implementação do plano de desenvolvimento territorial. Neste caso, os custos atrelados a esse processo também precisam ser previstos.

O Fundo Amazônia trabalhou majoritariamente com “instituições meio”, ou “aglutinadores”, onde é facilitado o apoio em capacitação e resultados em maior escala. No entanto, recebeu críticas em relação ao menor apoio dado aos governos locais e instituições

---

<sup>13</sup> A primeira fase (2003-2009) apoiou a criação e consolidação de Unidades de Conservação (UCs) em uma área total de 8,5 milhões de hectares (ha.), e estabeleceu o Fundo Áreas Protegidas (FAP) para viabilizar a sustentabilidade financeira das mesmas; a segunda fase (2010-2014) apoiou à consolidação de outras UCs não apoiadas na primeira fase, em um total de 52,2 milhões de

ha.; e a terceira fase (iniciada em 2014 e término previsto para 2039) criou um Fundo de Transição, inicialmente com USD 215 milhões, advindos de doadores externos e nacionais, apoiando a manutenção e consolidação dos 60 milhões de ha. previstos desde seu início (MMA, 2014).

<sup>14</sup> MMA, 2014

não governamentais, devido à carência de capacitação e recursos nesse âmbito e da necessidade da conexão entre instituições apoiadas e poder público local<sup>15</sup>. A possibilidade de governos locais serem beneficiários aumenta a complexidade, mas pode garantir alinhamento às diretrizes do governo. Em geral, fundos privados e mais flexíveis atingem instituições de base com mais facilidade, como mostram as experiências do Fundo Quilombola e do Fundo DEMA. Este último conta com um manual de operações que explica o passo a passo a apresentação de projeto e também conta com atividades de oficinas nas comunidades para apresentação dos editais e esclarecimento de dúvidas antes das apresentações dos projetos e após a liberação de recursos, para prestação de contas. Iniciativas como estas devem prever recursos para essas atividades nos custos de implementação e operacionalização do fundo, sem gerar estruturas muito complexas e com custo fixo que o inviabilizem. Manuais operacionais redigidos pelos fundos Kayapó, Dema e FAP podem ser usados como inspiração para novos desenhos.

## **Avaliação da efetividade do instrumento financeiro deve estabelecer linha de base e indicadores claros e compatíveis com o território beneficiado**

Ao início do processo é necessário o estabelecimento de uma linha de base e a criação de indicadores claros para o monitoramento do fundo, que vão depender de sua estrutura e objetivos. Um fundo macro, por exemplo, pode ter indicadores mais abrangentes, incluindo o monitoramento do desenvolvimento do território. Em um fundo micro, por sua vez, recomenda-se a criação de indicadores simples, padronizados e de fácil coleta, para monitorar a eficiência do uso de recursos e sua destinação em relação ao que foi planejado, que podem ser aprimorados ou expandidos ao longo do tempo. Se por um lado critérios simplificados aumentam a chance de implementação do monitoramento, por outro podem acarretar perda de informações valiosas. Quais indicadores são imprescindíveis e quais são importantes? Uma vez mais aqui, a capacitação é um elemento fundamental, mas quais atores capacitar?

Os fundos menores, como os privados Timbira, Pequenos Apoios BR-319 e Quilombola, relataram dificuldade na captura de informações para avaliação de impacto. Estabeleceram assim indicadores simples para buscar medir a eficiência no desembolso do recurso. Prestação de contas sobre como o recurso foi utilizado e comparação com planejamento inicial do uso de recursos já são bons indicadores, ainda que alcancem apenas uma avaliação de eficiência operacional. A complexidade e alcance mais abrangente

---

<sup>15</sup> Entrevista concedida em 21/02/2020 por especialista em Fundo Amazônia do (FGV CES, 2020)

quanto à efetividade territorial pode ser incorporada com o tempo.

Não apenas o monitoramento financeiro, mas também um monitoramento socioambiental deve ser pensado. Tanto na iniciativa do Fundo de Pequenos Apoios BR-319 quanto a do Fundo Quilombola ficou clara a necessidade de sistematização de indicadores de monitoramento para uma análise do impacto socioambiental da implementação desses instrumentos no longo prazo. No entanto, dado suas estruturas menores, os custos relacionados poderiam inviabilizar um processo robusto de monitoramento. No mesmo levantamento, a iniciativa Indicadores de Juruti<sup>16</sup> foi citada em entrevistas como um exemplo para potencial replicação.

Já os fundos maiores apresentam processos mais estruturados na criação de indicadores. Os mecanismos de monitoramento de impacto socioambiental tanto do Fundo Amazônia, Fundo Clima e do Programa ARPA consideram também resultados quanto às aspirações territoriais – e globais. O Fundo Clima apoia-se na gestão de recursos reembolsáveis, em uma calculadora de carbono evitado devido aos projetos apoiados<sup>17</sup>. O Fundo Amazônia conta com um marco lógico de monitoramento e um comitê científico criado para cálculo e

comprovação de diminuição de carbono como resultado de seus projetos<sup>18</sup>. O Programa ARPA analisa seu impacto na efetividade da gestão das UCs que apoia<sup>19</sup>. O Fundo Médio Juruá baseia sua avaliação no Índice de Progresso Social (IPS). No entanto, vale ressaltar que o próprio IPS está sendo implementado ao longo de vários anos e acompanhando o desenvolvimento do território como um todo, não só do Fundo. Já o Fundo Kayapó estabeleceu uma robusta linha de base em 2013, o que possibilitou que em 2019 a organização não-governamental Instituto Socioambiental (ISA) pudesse realizar uma ampla avaliação qualitativa da contribuição do Fundo à qualidade de vida e gestão dos territórios indígenas<sup>20</sup>.

Todos estes exemplos merecem especial atenção e detalhamento para potencial replicação na criação de novos fundos, mas não são todas as estruturas de fundos que conseguiriam implementar esses tipos de sistemas de monitoramento. Por fim, todos os entrevistados relataram não ter encontrado ainda uma solução única de indicadores simplificados e claros para avaliação de impacto e monitoramento do desenvolvimento do território.

---

<sup>16</sup> Os “Indicadores de Juruti” foi uma iniciativa desenvolvida no âmbito do plano de desenvolvimento local “Juruti Sustentável”, coordenado pela Fundação Getúlio Vargas. A construção de um plano de desenvolvido havia sido solicitado pela empresa Alcoa no contexto de instalação de suas atividades de mineração no município de Juruti, no Pará. O plano incluía um espaço de mobilização social, a construção de indicadores para monitorar as transformações sociais, ambientais e econômicas de Juruti e região, e a formação de um fundo de apoio a projetos. O projeto Indicadores de Juruti,

conduzido pelo FGVces, constituiu-se de uma plataforma de 150 indicadores, construída de forma participativa com o envolvimento de mais de 200 comunidades rurais e urbanas, e duas rodadas de coletas de dados de fontes primárias e secundárias, com foco no desenvolvimento local de Juruti e entorno, entre 2018 e 2011.

<sup>17</sup> BNDES 2020.

<sup>18</sup> Fundo Amazônia, 2020.

<sup>19</sup> Funbio & WWF, 2017.

<sup>20</sup> ISA, 2019.



---

## PERGUNTAS NORTEADORAS PARA O DEBATE

---

- Que avanços instrumentos financeiros, tais como fundos socioambientais, têm conseguido imprimir na Amazônia?
- Quais desafios se impõem do ponto de vista de gestão, participação efetiva e desenvolvimento de capacidades locais?
- Como garantir que esses recursos efetivamente cheguem às comunidades e organizações locais, sem prejudicar suas dinâmicas e culturas organizacionais?
- E que lições se pode capturar para o campo do desenvolvimento territorial inclusivo no contexto dos grandes projetos de infraestrutura?

## REFERÊNCIAS

BNDES. **Relatório de Atividades Fundo Amazônia 2018**. 2018. Disponível em: <[http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2018\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf)>. Acesso em 14 de set. de 2020.

BNDES. **Fundo Clima**: Apoio a projetos relacionados à redução de emissões de gases efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima. 2020. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>>. Acesso em 15 de set. de 2020.

ECAM. **O Fundo Quilombola**: Um novo modelo de Gestão Territorial. 2019. Disponível em: <<http://ecam.org.br/wp-content/uploads/2019/07/O-Fundo-Quilombola-um-novo-modelo-de-gest%C3%A3o-territorial.pdf>>. Acesso em 15 de set. de 2020.

FGVCES. **Relatório Interno “Instrumentos Financeiros: Desenvolvimento Territorial no contexto de Grandes Obras na Amazônia”**. São Paulo: FGV EAESP/FGVces. 2020.

FINANCIAL TIME. **Investors warn Brazil to curb deforestation**. 2020. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/ad1d7176-ce6c-4a9b-9bbc-cbdb6691084f>>. Acesso em 15 de set. de 2020.

FUNBIO; WWF Brasil. **O Impacto do Programa Arpa na Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação da Amazônia**. 2017. Disponível em: <<https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2017/12/LIVRO-RAPPAM.pdf>>. Acesso em 15 de set. de 2020.

GEF. **Avaliação da Experiência com Fundos de Conservação**. 1999.

ISA. **Diagnóstico da efetividade do Fundo Kayapó na melhoria da qualidade de vida do povo Kayapó e na gestão e integridade de seus territórios**: Relatório Final. Instituto Socioambiental. 384p. 2019.

LAMBERT, A. **Fundos Ambientais**: Bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental. Elaborado para o Workshop do UK Department for International Development (DfID) sobre Ferramentas de gestão ambiental que não sejam do tipo clássico de “comando e controle”. Cuiabá, 2000.

MMA. **Programa Áreas Protegidas Da Amazônia (ARPA)**: Conheça o maior programa de conservação e uso sustentável de florestas tropicais do planeta. 2014. Disponível em: <[http://arpa.mma.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/MMA\\_ARPA\\_PORT\\_final.pdf](http://arpa.mma.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/MMA_ARPA_PORT_final.pdf)>. Acesso em 16 de set. de 2020.

PINTO, D. G.; NETO, M. P.M.; ANG, H.G. (Org). **Grandes obras na Amazônia**: Aprendizados e Diretrizes. 2.ed. São Paulo: FGV EAESP/FGVces. 2018. Disponível em: <[http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia\\_documentoCompleto\\_09.pdf](http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia_documentoCompleto_09.pdf)>. Acesso em 15 de set. de 2020.

REUTERS. **Global investors demand to meet Brazil diplomats over deforestation**. 2020. Disponível em: <<https://uk.reuters.com/article/us-brazil-environment-investors/global-investors-demand-to-meet-brazil-diplomats-over-deforestation-idUKKBN23U0L8>>. Acesso em 15 de set. de 2020.

### Sobre o Projeto

O Projeto "Políticas Públicas e Governança Territorial em Contextos de Grandes Obras na Amazônia" é uma realização do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces) e conta com o apoio da Fundação Gordon & Betty Moore. O objetivo é avançar na pesquisa e articulação para o aprimoramento de políticas públicas em contextos de grandes obras de infraestrutura, engajando atores-chave na construção de um quadro de possibilidades para o desenvolvimento sustentável e inclusivo, sob uma perspectiva subnacional. Esta ambição decorre da hipótese de que as políticas públicas merecem ser robustecidas para fazer face aos desafios da coordenação federativa, assim como às circunstâncias extraordinárias criadas por processos de planejamento e instalação de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, e às graves implicações para o desenvolvimento social e para a proteção ambiental a nível local e regional. A partir da pergunta norteadora do projeto "o que podem os estados para o desenvolvimento sustentável em contexto de grandes obras na Amazônia?", a Série de Webinars, no segundo semestre de 2020, promoverá debates com convidados da sociedade civil, academia e gestores públicos nos temas de (i) planejamento territorial, (ii) instrumentos financeiros para o desenvolvimento local; (iii) ordenamento territorial e proteção ambiental; e (iv) arranjos institucionais de grandes obras de infraestrutura.



#### Realização

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces)

#### Coordenação FGVces

Mario Monzoni

#### Coordenação Programa Desenvolvimento Local

Daniela Gomes Pinto

#### Projeto

Políticas Públicas e Governança Territorial em Contextos de Grandes Obras de Infraestrutura na Amazônia

#### Coordenação Geral

Daniela Gomes Pinto

#### Coordenação Técnica

Juliana Gomes Miranda

#### Coordenação da Pesquisa

Carolina Derivi

#### Pesquisadores

Ana Coelho  
Dioneia Ferreira  
Guilherme Nunes Pereira  
Jolêmia Chagas  
Karine Sousa Julião  
Nara Perdigão  
Nina de Almeida  
Roberta Amaral de Andrade  
Samir Eid Pessanha

#### Fotografia

Isabella Cruvinel Santiago

#### Redação

Carolina Derivi

#### Edição

Carolina Derivi e Daniela Gomes Pinto

#### Apoio

Fundação Gordon e Betty Moore