

Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes

GT Instrumentos Financeiros

Relato - Segunda reunião de trabalho

São Paulo, 09 de maio de 2016

Uma das ideias mais recorrentes no debate sobre grandes empreendimentos na Amazônia gira em torno da necessidade de preparar os territórios que os recebem, inclusive antecipando investimentos, de modo a amenizar os impactos sobretudo ligados ao aumento populacional típico desses contextos. A provocação que iniciou a discussão do Grupo de Trabalho (GT) Instrumentos Financeiros, no último dia 9, em São Paulo, parte desse diagnóstico em direção a desdobramentos práticos: de onde viriam os recursos? Quem investe? Quem executa? Com que tipo de governança? E como se promove coesão entre o investimento prévio e objetivos de longo prazo para o desenvolvimento local?

A International Finance Corporation (IFC) apresentou possibilidades de caminhos para estruturação de um fundo antecipatório, fruto de um exercício que a entidade vem desenvolvendo internamente desde 2015. Dentre as demandas mapeadas como acentuadas no período que antecede a obra, segundo esse levantamento, destacam-se infraestrutura urbana, serviços essenciais como saúde e educação, formação de capital humano e fomento a atividades produtivas. Houve debate sobre a eventual necessidade de priorização dessas demandas. Parte do grupo defendeu o fortalecimento do capital social e institucional como prioritário, enquanto outros alegaram que era essencial antecipar o investimento em infraestrutura para que esteja pronta antes do pico do fluxo migratório.

Para realizar os investimento em tempo adequado, um caminho analisado foi 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, por exemplo.

Embora o debate aprofundado sobre modelos possíveis evidencie diversos desafios e conjecturas, a proposta que começa a tomar forma no grupo tem como pressupostos a **institucionalidade do instrumento financeiro** e a **governança**. Significa que para além de recursos adicionais, o que se está perseguindo é um ente de personalidade jurídica própria, capaz de coordenar investimentos numa abordagem de planejamento para o território. Amparado por regras e procedimentos claros na aplicação dos recursos, o fundo deve garantir aderência a uma agenda de desenvolvimento territorial¹, ou plano/missão constituídos com amplo engajamento de todas as partes interessadas, entre outros fundamentos da boa governança que evitem conflitos de interesse e promovam transparência e impessoalidade.

Especificamente no que diz respeito à etapa que antecede uma grande obra, o grupo se concentrou nos **desafios da garantia**: como assegurar investimentos se existe o risco de o empreendimento sequer se realizar? Ou, ainda, o que esse risco representaria para a participação empresarial no contexto de hidrelétricas, em que o empreendedor só é conhecido após o leilão? Algumas ideias para atrair o setor privado foram aventadas.

Um mecanismo poderia se assemelhar ao que hoje se pratica em relação aos estudos de inventário de potencial hidrelétrico, por exemplo, em que a empresa ganhadora do leilão fica obrigada a ressarcir os investimentos prévios necessários para se aferir a viabilidade econômica do empreendimento. Há que se pensar em desdobramentos para o marco regulatório e possível influência sobre a composição de tarifas. A vinculação da garantia à receita futura de *royalties* –

¹ A iniciativa sobre grandes empreendimentos na Amazônia também constitui debate específico no Grupo de Trabalho – Agendas de Desenvolvimento Territorial.

hipótese válida para hidrelétricas e mineração, mas não para logística e transporte – também foi cogitada, nesse caso, atrelada a rendimentos adicionais dos municípios. Foi citada a possibilidade de se compor um *pool* de bancos e empresas com interesses e projetos num mesmo território, que compartilhariam os riscos de investimentos antecipados e também os benefícios de uma trajetória de desenvolvimento local mais harmônica. Por fim, mesmo a hipótese de se vincular a garantia ao Tesouro Nacional foi colocada, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), tendo em vista o caráter de benefício público e difuso das ações a serem promovidas.

Outra grande discussão que marcou o dia diz respeito à própria **missão do instrumento financeiro**, o escopo de sua atuação. O ensejo veio da mediação do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVCes), que pautou as sensíveis diferenças entre as dinâmicas e necessidades de cada fase na trajetória de uma grande empreendimento.

Enquanto o **período antecipatório** se dirige a colaborar com a prevenção dos principais impactos decorrentes do empreendimento, facilitando medidas invariavelmente previstas no licenciamento ambiental, o **decorrer da implementação** das obras requer ampla capacidade de articulação, coordenação e monitoramento, de modo a complementar ações determinadas pelo órgão licenciador, bem como políticas públicas incidentes, com vistas à sustentabilidade no longo prazo. Durante todo o percurso, a linha contínua é a do **desenvolvimento do território**, suas vocações e necessidades que suplantam o empreendimento.

Tendo-se em vista que um eventual fundo não deve ser alvissareiro, caso buscase assumir e realizar todos os investimentos de que as localidades precisam, discutiu-se o foco estratégico e a quais fases, senão a todas, o instrumento deve se dedicar. Há quem pense que o ponto central deve estar nas condições críticas de sucesso para adaptação aos impactos do empreendimento, tais como capacidades institucionais, gestão e planejamento. Outros ressaltaram como prioritária a

amarração dos investimentos prévios com vocações produtivas de longo prazo e a conformação de um legado de desenvolvimento.

Foram da mesma forma diversas as opiniões acerca da hipótese de o fundo absorver recursos do empreendedor para viabilizar a **execução das próprias condicionantes do licenciamento ambiental**, uma ideia que parte do diagnóstico de baixa efetividade das medidas comumente levadas a cabo nesse âmbito, sobretudo no que diz respeito aos impactos e compensações socioeconômicas.

A recomendação do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), convidado a fazer uma apresentação sobre estruturação de fundos, foi que o grupo se aprofundasse oportunamente na matriz de oferta e demanda contemplando as diferentes fases, de modo a aferir com mais clareza as conexões e as oportunidades. E foi também a partir da apresentação do Funbio que o debate centrou-se nos tipos de institucionalidade que um fundo poderia assumir, emergindo com mais força a possibilidade de uma OSCIP, ou organização social, haja vista vantagens burocráticas e maior diversidade de fontes de recursos. Lembrou-se que o cenário de caminhos múltiplos inspira um produto final, no âmbito das diretrizes, baseado em recomendações abrangentes, cada qual descrita a partir de prós e contras.

Os organizadores se propuseram a encaminhar um questionário aos participantes com perguntas orientadoras sobre todos os tópicos de conformação de um fundo, de modo a traçar um panorama das recomendações do grupo e identificar convergências. Também deve ser encaminhado um plano de trabalho para oficinas subsequentes e proposta de um seminário específico até o fórum final da *Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*, previsto para o final do ano.

QUEM PARTICIPOU

Estiveram presentes na reunião representantes das seguintes entidades: Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio); Pro-Natura; Engie; HSBC; Instituto Votorantim; Odebrecht; Suzano; The Nature Conservancy (TNC); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVCes) e International Finance Corporation (IFC).

Sobre a iniciativa

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio 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 50 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: Agendas de Desenvolvimento Territorial; Instrumentos de Financiamento; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres; e em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas); Capacidades Institucionais e Articulação das Políticas Públicas; e Ordenamento Territorial e Biodiversidade.

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 com alto grau de aplicabilidade. 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.

Quer participar?

Entre em contato:

Graziela.azevedo@fgv.br

(11) 3799-3502

Saiba mais:

www.gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia