

Investindo no desenvolvimento

Modelos e instrumentos para
aporte de recursos privados em
comunidades e territórios

Coordenação geral

Plataforma Parceiros pela Amazônia

Grupo Temático *Desenvolvimento Territorial - Relações com comunidades, iniciativa privada e políticas públicas*

Coordenação Executiva PPA

Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Idesam)

Instituto Peabiru

Equipe de Conservação da Amazônia (ECAM)

Apoio estratégico

Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)

Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)

Membros Grupo Temático - Desenvolvimento Territorial -

Relações com comunidades, iniciativa privada e políticas públicas

Agropalma, Aimex, Ambientare, Biofilica, Biopalma, Hydro, Imaflora,

Instituto IPÊ, LDC, MRN, Natura, Suzano, Vale.

Execução

HUMANA

Coordenação do estudo

Beatriz Maroni

Carol Ayres

Bruno Gomes

Equipe de Especialistas

Ana Letícia Salla

Gabriela Oliveira

Luciana Sonck

Revisão

Fábio Rodrigues

Mariana Buoro

Revisão ortográfica

Carina Lucinda

Projeto Gráfico, Diagramação e Ilustrações

Tiago Tabora

Novembro de 2019

Investindo no desenvolvimento

Modelos e instrumentos para aporte de recursos privados em comunidades e territórios



Sumário

Apresentação	6
1 Introdução	8
2 Como foi construído o estudo?	13
3 Como se movimenta o investimento em territórios?	16
4 Como se organizam as principais fontes de recursos privados para territórios?	20
Investimento Social Privado	21
Fontes internacionais	24
Recursos de fundos	25
5 É possível construir mecanismos financeiros como instrumentos de gestão territorial?	30
6 Como o Investimento Social Privado se alinha ao novo paradigma de valor compartilhado?	38
Empresas como indutoras de uma agenda integrada (setorial ou intersetorial) de desenvolvimento	40
Territorialização dos investimentos e recursos privados	43
7 Instrumentos de gestão territorial e mecanismos financeiros: em quais práticas podemos nos inspirar?	46
A. Diagnóstico integrado e estudos de território	48
B. Governança, o coração do mecanismo financeiro	53
C. Participação social para além da governança	58
D. Coordenação com políticas públicas como alavanca para o desenvolvimento duradouro e para todos	62
E. Transparência nas contas gera transparência no diálogo	66
8 Quais são as lições aprendidas até aqui e quais caminhos podemos seguir daqui para frente?	72
Referências Bibliográficas	78

Apresentação

No contexto dos múltiplos desafios ao **desenvolvimento sustentável** que se apresentam na região amazônica, a Plataforma Parceiros pela Amazônia (PPA) foi criada por um conjunto de empresas em 2017, como um espaço para compartilhamento de boas práticas e oportunidades, qualificado para facilitar a identificação e o apoio a investimentos e ações concretas para a Amazônia. Liderada pelo setor privado, a PPA tem a missão de fomentar a construção de soluções inovadoras e parcerias para a conservação da biodiversidade, das florestas e dos recursos naturais da Amazônia.

Atualmente composta por mais de 30 organizações, com liderança de empresas e associações privadas, a PPA tem caráter colaborativo e busca congrega esforços para a cooperação entre múltiplos atores em projetos de desenvolvimento da região. Sua rede, formada por empresas, associações privadas e organizações da sociedade civil, objetiva compartilhar boas práticas no tema da conservação ambiental, facilitar o engajamento do setor privado no desenvolvimento sustentável e na conservação da Amazônia, além de promover novas parcerias e relações entre membros da PPA, e da PPA com parceiros e comunidades locais. A partir de sua estrutura de governança e engajamento, tem realizado ações diversas, organizadas em 4 Grupos Temáticos (GTs) em que tomam parte as organizações da rede.

Partindo do potencial de contribuição do setor privado atuante na região amazônica para diálogos e projetos em prol do desenvolvimento territorial, os membros da Plataforma constituíram, no ano de 2019, um Grupo Temático dedicado às *Relações com Comunidades, Iniciativa Privada e Políticas Públicas*. Por princípio, esse GT tem foco em interfaces da iniciativa privada com governos em ações ligadas ao planejamento, gestão e desenvolvimento territorial, e em possibilidades de contribuição para a gestão pública com modelos inovadores, propostas legislativas e *advocacy* por políticas públicas voltadas à conservação.

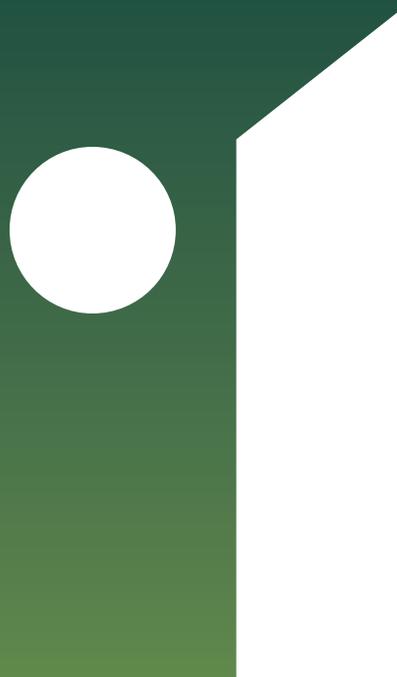
Desde sua constituição, as organizações que compõem o GT têm buscado compartilhar aprendizados e desenvolver modelos de parcerias entre empresas e comunidades locais nos territórios de atuação, como elemento para o desenvolvimento territorial equilibrado. Nesse sentido, o GT objetiva estabelecer diferentes possibilidades de cooperação e proposição de iniciativas conjuntas entre empresas atuantes nos mesmos territórios, segmentos ou cadeias produtivas. O presente estudo é um primeiro esforço coletivo nessa direção.

O estudo é resultado de uma demanda das organizações envolvidas no GT *Desenvolvimento Territorial - Relações com Comunidades, Iniciativa Privada e Políticas Públicas* pelo aprofundamento do entendimento sobre diferentes processos e mecanismos de repasse de recursos por empresas para comunidades. Diante dos desdobramentos advindos dos influxos de capital privado em localidades na Amazônia, seu principal objetivo foi disponibilizar de forma sistematizada casos, dados e análises capazes de demonstrar os limites e, sobretudo, as oportunidades que essas iniciativas apresentam para o engajamento de empresas e parceiros interessados.

Realizado pela HUMANA, o estudo buscou identificar mecanismos de repasse, em curso e concluídos, seus processos de estruturação e metodologias, privilegiando casos brasileiros, especialmente aqueles localizados nos estados da Amazônia Legal. A fim de estabelecer uma visão ampla dos modelos identificados, apresenta uma matriz conceitual e metodológica com registro de experiências, diretrizes e lições aprendidas.

A partir de entrevistas em profundidade com alguns atores, o estudo traz ainda uma análise das condições de replicação e recomendações de implementação dos mecanismos, orientando a adaptação a outros territórios da Amazônia brasileira a partir do setor privado. Acreditamos que os resultados aqui reunidos constituem ferramental de valor para a ação do setor privado e contribuem de maneira fundamental para subsidiar o engajamento em diferentes realidades de empresas de médio e grande porte atuantes na Amazônia. Com este conteúdo, técnico e acessível, a PPA apresenta à sua rede de membros e ao setor privado de modo geral um conjunto de informações e análises base para o desenvolvimento de parcerias e articulações orientadas ao desenvolvimento territorial, coletivo e contínuo.

*Agência dos Estados Unidos
para o Desenvolvimento Internacional
USAID*



Introdução

A proposta de realização do estudo *Investindo no desenvolvimento: modelos e instrumentos para o aporte de recursos privados em comunidades e territórios* é oferecer um qualificado quadro de referências para o setor privado, que subsidie o planejamento e sirva de motor à ação conjunta na promoção de desenvolvimento territorial.

Do ponto de vista técnico, o investimento nos territórios ocorre a partir da transferência, voluntária ou condicionada, de recursos entre atores, de modo a financiar o desenvolvimento territorial. Para além das motivações do aporte de recursos em territórios de operação, aqui são apresentadas estruturas que, a partir de diferentes arranjos, dão a ver a efetividade do estabelecimento de uma visão de longo prazo, da geração de valor compartilhado e do envolvimento em processos de construção coletiva. A partir de uma leitura aprofundada de diferentes casos e contextos de implementação, encontramos aqui uma sistematização de fatores fundamentais à construção de legados positivos, consistentes e duradouros para os territórios amazônicos.

Diante de cenários de instabilidade jurídica, a estruturação de mecanismos financeiros de repasse de recursos se apresenta ainda como um caminho de maior segurança para o conjunto de atores presentes no território, que envolve as empresas, comunidades, parceiros e governos locais, no sentido de pactuarem regras claras, objetivas e transparentes em relação aos papéis, expectativas e possibilidades de atuação dos envolvidos. De modo geral, esses são caminhos que balizam a atuação eficaz de empresas como parte integrante dos territórios onde atuam e das cadeias de valor nas quais estão implicadas, sobretudo através dos espaços de governança e interlocução compartilhados a partir dos acordos pactuados com municípios, governos e comunidades locais.

As referências, análises e reflexões partilhadas através deste material são resultantes de um esforço por aprofundar os níveis de conhecimento sobre mecanismos de repasse e de boas práticas na sua estruturação, execução e monitoramento. Levando em conta aspectos centrais como a participação social e a articulação entre atores locais, é traçado aqui um importante repertório para a contribuição do setor privado com o desenvolvimento sustentável e a conservação da Amazônia.

O estudo está dividido em sete partes, onde são apresentados de maneira lógica os conteúdos. A primeira apresenta a construção propriamente dita do estudo, onde são abordadas de forma geral as metodologias utilizadas. A

seguir, são abordados conteúdos relevantes sobre o investimento, fontes de recursos privados e mecanismos financeiros que visam o fomento ao desenvolvimento territorial. Além disso, o investimento social privado é discutido sob o novo paradigma do valor compartilhado e, na sequência, são apresentadas iniciativas inovadoras que poderão servir de inspiração para a construção ou o aprimoramento de práticas nessa área. Por fim, as considerações finais apontam para possíveis caminhos sobre o debate e a prática de investimento e mecanismos de repasse de recursos privados no Brasil.

Para um maior entendimento do significado de alguns termos abordados nesta publicação, será apresentada a seguir uma breve abordagem conceitual de cada um deles, como segue:

Desenvolvimento Sustentável

“Desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades. Demanda um esforço conjunto para a construção de um futuro inclusivo, resiliente e sustentável para todas as pessoas e todo o planeta. Para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado, é crucial harmonizar três elementos centrais: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. Esses elementos são interligados e fundamentais para o bem-estar dos indivíduos e das sociedades.” (PNUD)

Desenvolvimento Territorial

Desenvolvimento que seja inclusivo e centrado nas pessoas, que tenha caráter multidimensional e integrado e que nele sejam enfatizadas a intersectorialidade e a governança compartilhada. Para isso, apoiar a estruturação de territórios a partir do fortalecimento das capacidades dos atores locais é fundamental. (PTS, 2019)

Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT)

Representam contínuo esforço de “inserir a dimensão territorial no planejamento. O processo parte justamente da identificação de complementaridades e convergências entre as estratégias construídas de baixo para cima e aquelas construídas de cima para baixo. [...] As agendas não apenas identificam as convergências e as remetem a um processo de monitoramento compartilhado, mas também pretendem influenciar novos ciclos de investimento que sejam convergentes com a dinâmica pretendida e, principalmente, legitimada pelo conjunto dos atores envolvidos no processo.” (Albuquerque & Couto, 2014:254)

Mecanismos Financeiros

“É uma ferramenta de repasse e repartição de recursos de financiadores para beneficiários com foco na promoção do desenvolvimento territorial. Trata-se também de uma ferramenta de boa gestão e execução de recursos pelas comunidades, trazendo mais eficiência e transparência à gestão financeira.” (PTS, 2019)



Como foi construído o estudo?

Esta publicação apresenta aspectos históricos e teóricos sobre repasses de recursos financeiros, essencialmente de origem privada, com finalidade relacionada a uma agenda de desenvolvimento territorial sustentável para localidades brasileiras, com ênfase na região da Amazônia Legal.

O estudo contou com uma metodologia de fundo qualitativo, baseada nas ciências humanas, e teve o objetivo de capturar tecnologias sociais que possam servir de referências para outras iniciativas. O propósito deste estudo é contribuir para a gestão do conhecimento no que se refere ao investimento privado, voluntário ou condicionado. Além disso, optou-se por estruturar uma leitura de cenário de como se dá o investimento em territórios, em especial as boas práticas já implementadas no setor, que contaram com uma participação social ativa dos beneficiários/comunitários e outros aspectos como a governança, a origem de recursos e as estratégias de monitoramento.

● Critérios aplicados para seleção dos casos

Tipos de mecanismos de repasse de recursos privados para comunidades locais:

se há transferência direta de recursos por meio de editais, projetos de responsabilidade social ou por obrigatoriedade, como recursos compensatórios, parcerias, fundos, de órgão multilateral e patrocínios.

Envolvimento da comunidade no desenvolvimento do projeto: se houve participação da comunidade local em alguma das etapas de desenvolvimento do projeto, como elaboração, processo decisório ou governança, implementação.

Origem do recurso: olhar para os diversos setores atuantes na região, com o intuito de mostrar a relevância e possibilidades de aplicação a diversas empresas (setores como indústrias de óleo e gás, mineração, bens e serviços, cosméticos, alimentício, entre outros).

Territorialidade¹: olhar para projetos que promovam o desenvolvimento territorial no Brasil.

¹ As iniciativas da etapa de aprofundamento tiveram como prioridade territorial a Amazônia Legal, por ser foco de atuação da PPA, mas não tinham como critério de escolha iniciativas de empresas que fazem parte da sua rede.

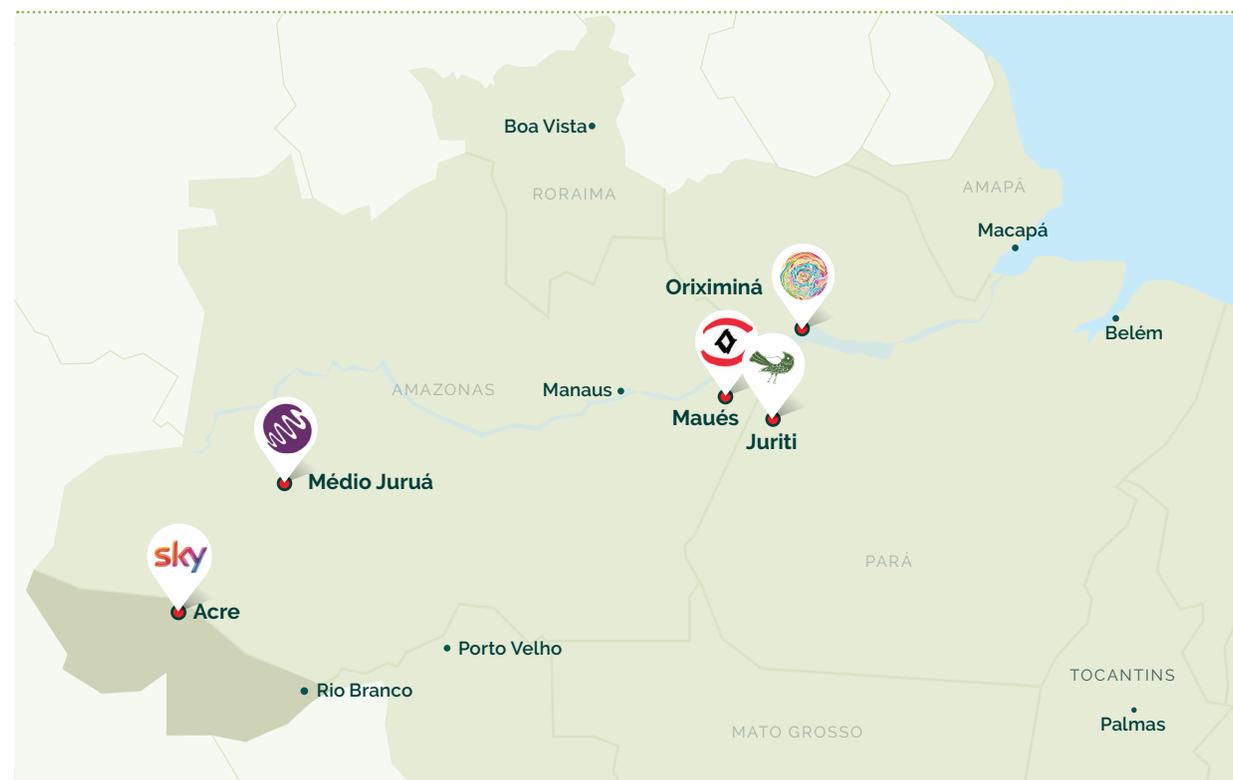
O mapeamento de estado da arte dos repasses de recursos explorou inicialmente 127 iniciativas de diferentes origens, cuja finalidade estivesse ligada ao apoio a iniciativas em comunidades. Dessas, foram selecionadas 29, relacionadas à proposta de desenvolvimento territorial, com estruturas participativas. Em seguida, as cinco iniciativas com maior aderência aos critérios do estudo foram escolhidas para a etapa de aprofundamento de caso. Todas as iniciativas são desenvolvidas em território brasileiro.

Com o objetivo de contemplar diferentes dimensões de análise (propósito, relações, processos e recursos) e coletar a narrativa e os entendimentos sobre o processo de criação e implementação dos cinco

mecanismos selecionados, foi elaborado um roteiro semiestruturado de entrevista em profundidade. Ainda para análise dos casos, buscou-se apontar os diferenciais no que tange a inovação em termos de governança para o desenho e implementação dos mecanismos financeiros estudados, compreendendo qual o grau de participação de cada ator em cada etapa do processo - da constituição à avaliação do mecanismo financeiro.

Com a análise integrada, que teve como base a leitura de cenários, a análise crítica da temática e a sistematização de todas as informações coletadas nas etapas anteriores, foi possível contextualizar e priorizar os conteúdos a serem apresentados nesta publicação para uma leitura ágil e que possa inspirar processos, aprofundamentos e práticas no setor.

Iniciativas selecionadas para aprofundamento



Projeto Sky Rainforest Rescue

SKY, WWF
Acre

Aliança Guaraná de Maués

AMBEV, USAID, Idesam
Maués/AM

Fundo de Desenvolvimento Territorial do Médio Juruá

Natura, Coca-Cola, USAID, SITAWI
Carauari/AM

Fundo Quilombola

MRN, USAID, ECAM, IMAZON, Agenda Pública
Oriximiná/PA

Fundo Juruti Sustentável

ALCOA
Juruti/PA



Como se movimentam o investimento em territórios?

No Brasil, o investimento em territórios se caracteriza por aspectos tanto técnicos quanto contextuais e culturais. Nesse sentido, e com a intenção de colaborar com a discussão mais recente em termos de investimento de impacto para o desenvolvimento sustentável de territórios, esta publicação apresenta ambas abordagens em constante diálogo.

O investimento nos territórios ocorre a partir da transferência de recursos para outros entes, sejam eles públicos ou privados, de forma a financiar por voluntariedade o desenvolvimento territorial ou cumprir por condicionalidade uma medida compensatória. Os repasses podem ser constituídos, por sua origem e destino, como: **público-público** (entre entes federativos ou governamentais), **público-privado** (entre governo e terceiro setor/empresas) e **privado-privado** (entre empresas e terceiro setor). Além disso, os recursos podem ser entendidos como aporte financeiro ou não-financeiro (como bens e itens materiais).

Existe uma ampla variedade de possíveis fontes de recursos destinados a apoiar atividades tanto públicas quanto privadas voltadas à promoção do desenvolvimento territorial, tais como (*GIFE, 2017*):

- **Recursos relacionados ao poder público** – royalties e impostos, recursos de mitigação e de compensação socioambiental instituídos pela legislação ambiental.
- **Recursos de filantropia e responsabilidade social empresarial**, recursos de fundações e institutos, recursos privados provenientes de investimento de impacto, recursos de dívida (empréstimos e financiamentos).
- Até mesmo a própria **relação econômica motivada** pelo empreendimento em si com demanda de insumos/recursos naturais das comunidades locais.

Com relação às **modalidades de repasse** de recursos privados no Brasil, destacam-se:

TRANSFERÊNCIA DIRETA	Transferência monetária realizada diretamente para a comunidade local ou projeto apoiado
PUBLICAÇÃO DE EDITAIS	O ente privado publica um edital (chamado) de ordem pública para o financiamento de projetos/ações com característica e definições previamente definidas de acordo com seus interesses (temática, localidades, entre outros) e regras
PROJETOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL	Projetos ou atividades apoiadas por meio das diretrizes de responsabilidade social da empresa. Podem ser ações pontuais ou projetos de curto/médio/longo prazo conectados (seja geograficamente ou por temática) ou não às atividades da empresa
PARCERIAS	Consistem na articulação de diferentes atores que agem em conjunto em prol de causas de interesse mútuo, mantendo suas identidades independentes, porém favorecendo trocas de conhecimento
FUNDOS PRIVADOS	Ferramentas de repasse e repartição de recursos de financiadores para beneficiários, podendo ser: <ul style="list-style-type: none"> • Voluntários: repasse voluntário de recursos privados. • Compensatório/condicionado: investimentos sociais realizados por imposição legal, atos administrativos ou decisões judiciais, como obrigações frutos de licenciamento ambiental e Termos de Ajustes de Conduta (TAC)
REPASSE DE ÓRGÃOS MULTILATERAIS	Recebimento de recursos financeiros de agências estrangeiras de cooperação internacional (como a ONU, BID, Comissão Europeia, USAID, entre outros)
PATROCÍNIOS	Apoio financeiro dado pela empresa para eventos, projetos ou atividades em troca da exposição da marca, por exemplo

Fonte: Elaboração própria

Para este estudo, foi observado o **repasse de recursos privados para comunidades locais** (ou seja, repasses privado-privado) e tipos de mecanismos pelos quais esse repasse pode se dar. A análise foi limitada aos **recursos unicamente financeiros**, em especial aportes para projetos envolvendo comunidades locais e que tenham um **aspecto de desenvolvimento local e intersetorial**.

Das modalidades de repasse de recursos a comunidades nas 127 iniciativas mapeadas inicialmente, 14% são fundos (mesmo percentual sobre o valor global ou sobre as iniciativas que atuam exclusivamente com recursos próprios). Outros 20% são formalizados como editais ou prêmios, para os quais organizações da sociedade civil local (e por vezes não local) devem apresentar projetos. As demais iniciativas possuem mecanismos menos transparentes ou claros como patrocínio, parcerias ou apoio a projetos por meio de recursos próprios ou incentivados. Das fontes desses mecanismos, 17% envolviam recursos públicos, sendo o restante (104 iniciativas) exclusivamente originário de recursos próprios e outros poucos com alguma cooperação internacional. Quase 100% dos mecanismos possuem recortes temáticos, sendo os principais temas financiados: desenvolvimento territorial, educação, meio ambiente e proteção ambiental, geração de trabalho e renda, saúde e infância e juventude.

Fontes e demandas de instrumentos financeiros

Fonte: FGV, 2018:84





Como se organizam as principais fontes de recursos privados para territórios?

Conforme citado anteriormente, os recursos repassados a partir de mecanismos financeiros com fins territoriais possuem diferentes fontes prováveis. A seguir será descrita a forma de organização das três principais fontes de recursos privados para mecanismos de repasse financeiro a territórios e comunidades encontradas hoje no Brasil.

A. Investimento Social Privado

De acordo com o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), o conceito de Investimento Social Privado (ISP)

“se refere ao repasse sistemático, planejado e monitorado de recursos financeiros a programas ou organizações da sociedade civil com o objetivo de produzir soluções sociais, ambientais, culturais e científicas de interesse público. Dentro desse campo, são distintos os tipos de investidores sociais, a depender, fundamentalmente, da origem da organização, da forma como sua governança é estruturada e das suas fontes de recursos. Diferentemente de outros contextos – como o dos Estados Unidos, por exemplo, país conhecido por sua forte atuação filantrópica familiar –, no Brasil o investimento social empresarial se configura como o tipo mais representativo dentro do campo do ISP, no que se refere ao universo de atores que o compõem – o que também se reflete no alto volume de investimento realizado.” (GIFE, 2017:10)

● Os elementos fundamentais e intrínsecos ao conceito de ISP

- Preocupação com planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos
- Estratégia voltada para resultados sustentáveis de impacto e transformação social
- Envolvimento da comunidade no desenvolvimento da ação. (GIFE, 2017)

Tipos de recurso do Investimento Social Privado

- Recursos Privados: repasse de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais, culturais e científicos de interesse público ou coletivo
- Incentivos Fiscais²: apoio por meio de incentivos fiscais cedidos pelo governo

Os investimentos privados podem se dar de duas formas:

- **Investimento voluntário:** Quando a empresa opta voluntariamente por financiar projetos ou ações socioambientais, culturais (...) por meio de ações de responsabilidade social corporativa, esteja ela conectada ao negócio ou não.

Em geral, pode-se dizer que o ISP no Brasil tende a não correr risco pela escolha das temáticas que está disposto a apoiar e tende a focar seus investimentos voluntários de modo a priorizar educação, desenvolvimento de jovens, arte e cultura (temas mais tradicionais se comparados à agenda de defesa de direitos e justiça social, como veremos abaixo), conforme apontam as últimas pesquisas realizadas pelo segmento no país (BISC, 2018)

- **Investimento compensatório ou condicionado:** aportes, em geral com foco socioambiental, executados pelas empresas por imposições legais, atos administrativos ou decisões judiciais, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), e requisitos impostos para a obtenção de licenciamento ambiental. Tais aportes estão necessariamente ligados aos negócios da empresa como uma forma de mitigar ou compensar impactos.

Devido ao posicionamento estratégico das empresas sobre com quais temáticas e em quais regiões irão atuar, tem-se observado a complementaridade de investimentos compensatórios ou condicionados com aporte de recursos voluntários. Segundo o relatório Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC, 2018), 64% das empresas apresentam esse padrão de aportar recursos voluntários para além dos condicionados no mesmo território de interesse. Também segundo a pesquisa, são os programas ligados

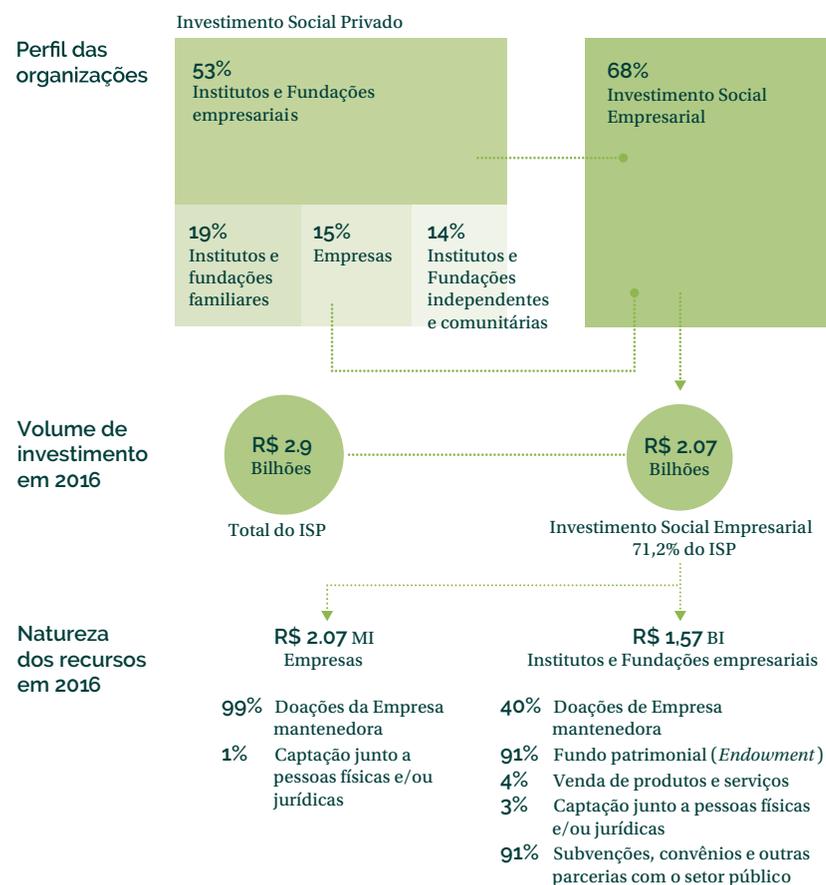
2 Leis de incentivo fiscal: a legislação brasileira, no nível federal, estadual e municipal, possui oportunidades de redirecionamento de impostos para projetos e iniciativas culturais, esportivas, de saúde ou apoio aos direitos da criança e do adolescente. A Lei Rouanet para cultura, por exemplo, permite direcionamento de até 4% dos recursos do Imposto de Renda, tanto de pessoa jurídica quanto de pessoa física, para projetos de organizações culturais da sociedade civil escolhidos pelos doadores.

à proposta de desenvolvimento territorial que fomentam esse tipo de visão (maior aporte e de mais longo prazo), ou seja, a conclusão a que a pesquisa chega é que **“as empresas estão ampliando o leque de atividades voluntárias que podem ampliar o impacto das aplicações obrigatórias”** (BISC, 2018:109).

Nesse sentido, observamos que o campo do investimento social privado, em especial o investimento empresarial, está em fase de transformação. A incorporação da visão de valor compartilhado como proposta de intervenção nos territórios ganha, na medida em que a perspectiva anterior é avaliada e seus resultados são discutidos, um espaço de experimentação novo, capaz de promover experiências e resultados diferenciados.

Cenário do Investimento Social Privado

Fonte: GIFE, 2017-14



B. Fontes internacionais

Segundo o relatório *Philanthropy in Brazil (PSJP, 2016)*, recursos internacionais de agências bilaterais/multilaterais (como USAID e PNUD) ou de fundações (como *Open Society Foundation* e *Ford Foundation*) estão mais escassos se comparados ao passado. No entanto, especialmente para alguns temas de interesse global, como a conservação ambiental, esses recursos são extremamente importantes, sendo muitas vezes a

única fonte de financiamento de projetos na área.

Essa realidade, como apontam estudos, não é exclusiva do Brasil, sendo em parte um recurso fundamental da cooperação internacional no eixo norte-sul.

Entre os principais atores bi e multilaterais atuando no Brasil, pode-se citar o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW), a Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD), o Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC), a Corporação Andina de Fomento (CAF), a Comunidade Europeia e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

A importante discussão sobre o financiamento internacional para o desenvolvimento, especialmente travada na conferência de Adis Abeba (2015) para as estratégias de implementação da Agenda 2030, que será tratada mais à frente, apontou uma forte redução dos recursos multilaterais para as agendas de desenvolvimento sustentável no sentido de encaminhar uma responsabilização do Estado nacional e do setor privado dos países por seu próprio desenvolvimento, cabendo os recursos de origem multilateral a projetos de maior relevância para ações emergenciais ou em países bastante desestruturados. Esse novo cenário torna o Brasil, cuja economia vinha se fortalecendo nos últimos 15 anos, menos atraente para o aporte desse tipo de recurso. As alterações de conjuntura macroeconômica internacionais, em certa medida, podem impactar e vulnerabilizar alguns projetos, caso estes utilizem como estratégia exclusiva recursos de origem multilateral.

A cena política movimentada mudanças de estratégia para o direcionamento dos recursos de cooperação internacional. Um exemplo recente é o confronto político com o governo brasileiro envolvendo o redirecionamento de ações de proteção ambiental na Amazônia, que culminou com a retirada

“Apesar de não suprirem toda a lacuna de financiamento existente para a plena consolidação dessas áreas protegidas, a cooperação internacional permite dotar as Unidades de Conservação (UCs) de infraestruturas, equipamentos, planejamento e outros investimentos que não são alcançados pelo orçamento público.”
(Funbio)

do financiamento dos governos alemão e norueguês ao Fundo Amazônia. Financiadores internacionais são especialmente relevantes no apoio financeiro para organizações de defesa de direitos (que defendem temas como direitos humanos, justiça e meio ambiente³) já que esses temas, ainda considerados polêmicos (conforme comentado anteriormente), passam ao largo do investimento social privado no Brasil. Como estratégia, alguns mecanismos de repasse de recurso internacional estão se organizando para garantir que os repasses não sejam feitos mediante cooperação com o governo federal, e sim diretamente às iniciativas apoiadas.

C. Recursos de fundos⁴

Existe um amplo universo de tipos de fundos (tanto privados quanto públicos) e, ao mesmo tempo, ainda há ausência de normativa específica para sua definição. De forma geral, os fundos vêm para sanar uma necessidade de dinamizar a relação com ações e investimentos e vinculam receitas e despesas a certos tipos de ações. Segundo o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), “nessa perspectiva, os fundos se constituem instrumentos de construção de políticas de estado, com a possibilidade de alocação de recursos destinados especificamente para uma determinada finalidade. Tal lógica encontra reflexo no sistema atual, não somente no que diz respeito aos fundos públicos, como também aos fundos privados⁵.”

● Fundos públicos

De forma geral, **fundos públicos** podem ser caracterizados como:

- **Contábeis**, que executam recursos públicos, mas não realizam operações financeiras, como Fundo Nacional do Meio Ambiente, ou que operam com renúncia fiscal. Exemplo: Fundo Nacional da Cultura.

3 Meio Ambiente envolve temas polêmicos como a demarcação de terras, conflitos fundiários, desmatamento, mudanças climáticas, entre outros. Esses temas têm provocado historicamente posições polarizadas como de apoiadores e opositores, principalmente no momento histórico atual. Em geral, o ISP opta por temas que envolvam maior apoio público e que tenham menos discordâncias de leituras de cenários.

4 Como para fins desta publicação estamos tratando de repasse de recursos privados-privados, iremos focar apenas na estrutura e gestão de fundos privados (excluindo o arcabouço dos fundos públicos);

5 A publicação do Funbio (2014) “Ferramentas e mecanismos para o financiamento 4ocioambiental” traz o histórico de evolução do conceito e aplicação do uso dos fundos no Brasil: <https://www.bvrio.org/view?type=publicacao&key=publicacoes/404329fc-54ad-4c7e-92d4-dae4b5fc40e.pdf>

- **Financeiros**, que são autorizados a realizar operações financeiras e de crédito, mas não detêm patrimônio próprio e contam com o recebimento anual de dotações orçamentárias e financeiras. Exemplos: Fundo Constitucional do Norte - FNO, Nordeste - FNE e Centro-Oeste - FCO.

Fontes potenciais dos recursos públicos: orçamento da União, impostos (federais, estaduais e municipais), fundos de participação (federais, estaduais e municipais), compensações financeiras (ex.: royalties), multas ambientais, outras arrecadações, outros fundos (como os mencionados acima), doações nacionais ou internacionais (FGV, 2018).

● **Fundos privados**

Os **fundos privados** podem ser definidos “mais como ‘veículos’, ou seja, mecanismos ou meios que recebem recursos de uma determinada fonte e os entregam no financiamento de determinado fim, podendo ou não agregar outros resultados a essa finalidade, por meio da captação ou alavancagem de novos recursos financeiros, geração de retorno a investidores, entre outros” (Funbio, 2014:17). Vale mencionar que a constituição e decisão do enfoque dos fundos privados fica a critério da agenda social e de atores privados.

Fontes potenciais de recursos privados: doações internacionais e nacionais, compensação de reserva legal e supressão de vegetação, compensação ambiental, condicionantes, parcerias, pagamentos por serviços ambientais, mercado, fundos privados e fundos públicos (FGV, 2018).

Atualmente, com o surgimento crescente de fundos, vem se configurando um novo e complexo sistema de financiamento. Essa transformação é impulsionada também pelo crescimento do mercado de tecnologia, fortalecimento do mercado de microfinanças e reconhecimento do empreendedorismo social, que gera novas lógicas de investimento com foco em **impacto, sustentabilidade e valorização do coletivo** (comunidades).

Os fundos, como um todo:

- **Variam de acordo com seus elementos:** agenda de financiamento, estrutura jurídica, estrutura financeira, estrutura de governança e processos de accountability.
- **Possuem nichos de financiamento:** existem fundos que financiam fundos, fundos que financiam projetos e fundos que executam

projetos, além de possíveis arranjos envolvendo esses formatos.

- **Apresentam diferentes formas de acesso a recursos pela sociedade:** podem abrir editais para demandas específicas (demandas induzidas), receber projetos espontâneos ou serem direcionados especificamente para planejamento previamente estabelecido.
- **Compreendem diferentes temáticas:** ambientais, sociais, para juventude, voltados a questões de gênero e organizações de direitos.
- **Possuem inúmeras denominações:** fundos socioambientais, por exemplo, podem ser chamados também de fundos de meio ambiente, fundos ambientais, conservation trust funds ou fundos fiduciários para conservação, fundos nacionais ambientais, fundos florestais, fundos indígenas, entre outras.
- **Em relação ao vínculo (origem):** prefeituras, secretarias estaduais e suas várias pastas, diversos ministérios na esfera federal, instituições da iniciativa privada, setor não governamental e até mesmo agências multi ou bilaterais ou convenções internacionais (Funbio, 2014; FGV, 2018).

Apesar das inúmeras estruturas, elementos, critérios e recursos que um fundo privado pode ter, em geral, podemos destacar que estes agem como intermediários para o financiamento de agendas e ações de interesses públicos de médio e longo prazo.

A estruturação de um mecanismo financeiro de repasse de recursos também traz mais **segurança jurídica** para as empresas e outros atores (como comunidades, parceiros e governo local) no sentido de que estabelecem regras claras, objetivas e transparentes em relação aos limites de escopo de atuação do mecanismo e seus recursos (possíveis usos e valores disponíveis), interação entre as partes interessadas e inclusive em termos de accountability e transparência.

● **Fundos no Brasil e na América Latina**

“O desenvolvimento de fundos, por sua vez, é uma estratégia muito difundida no Brasil e na América Latina para o financiamento socioambiental. No entanto, muitos desses fundos ainda estão presos a um **modelo que restringe suas ambições futuras**, tanto no que diz respeito à oferta de novas fontes de recursos, quanto à demanda desses por parte da sociedade.

Apesar do conservadorismo dos modelos utilizados, a adoção de fundos ainda é uma forma muito eficiente de financiamento, haja vista o número de fundos existentes e o volume de recursos por eles mobilizados. No Brasil, um censo realizado pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) identificou

a existência de 56 fundos ambientais estaduais, e dados do IBGE (em relação ao ano de 2001) apontam que 6,6% dos municípios brasileiros possuem fundos ambientais (IBGE, 2002). Na América Latina, um número expressivo de fundos socioambientais foi criado: hoje mais de 20 fundos são membros ativos da Rede Latino Americana e Caribe de Fundos Ambientais – RedLAC, experiência que vem sendo replicada na África e na Ásia.” (Funbio, 2014:15)

Atualmente, verifica-se uma tendência no Brasil de criação de consórcios interestaduais e intermunicipais com foco na captação de recursos de fundos privados e de cooperação internacional para o financiamento, a implementação e a elaboração de políticas públicas. Exemplo disso é o Consórcio do Nordeste e o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal. Esse movimento foi fomentado após o anúncio sobre a retirada do financiamento dos governos alemão e norueguês ao Fundo Amazônia, em 2019.



É possível construir mecanismos financeiros como instrumentos de gestão territorial?

Um mecanismo financeiro, para além de um instrumento de planeamento e de recursos financeiros, também comporta aspectos de gestão territorial de forma a concretizar políticas de desenvolvimento. Ele é um instrumento territorial mais abrangente, que pode ser usado para aprofundar uma agenda comum e aproximar atores e que traz, de forma mais concreta, possibilidades de transformação de realidades.

Segundo a FGV, a ligação entre o mecanismo e o **“desenvolvimento territorial influencia, por sua vez, o próprio desenho do instrumento: é preciso que esteja amparado em um arranjo robusto de governança, representativo dos diferentes atores envolvidos e cuja missão seja orientada às agendas planejadas coletivamente”**. (FGV, 2018:64)

A criação e o aprimoramento de mecanismos financeiros são importantes instrumentos territoriais e podem potencializar a construção de agendas locais comuns de médio e longo prazo. Para isso, “é de extrema relevância que os processos de construção sejam feitos com e para as comunidades, tendo como base os contextos locais, suas dinâmicas e suas relações. Ou seja, as fórmulas variam caso a caso dentro de uma perspectiva única de desenvolvimento territorial que seja - de fato - para todos.” (PTS, 2019)

A institucionalização do mecanismo financeiro deve levar em conta a agenda de financiamento (objeto, público-alvo, linha de atuação...), estrutura jurídica (natureza e personalidade jurídica...), estrutura financeira (origem e tipos de recursos, práticas de gestão...), estrutura de governança (instâncias deliberativas e consultivas...) e prestação de contas (transparência com divulgação de dados e participação social, monitoramento e avaliação...). Quanto mais complexa a combinação de recursos (fontes), mais exigências serão colocadas sobre o mecanismo e, portanto, mais complexos serão os arranjos de gestão e governança. Como em qualquer organização, quanto maior e mais complexa a estrutura, mais desafiadoras serão sua estruturação e manutenção em funcionamento.

Por isso, a boa gestão do mecanismo financeiro e, por consequência, de seus recursos, é essencial para o alcance do objetivo para o qual foi criado.

Uma boa gestão é um diferencial, já que, por vezes, o que impede o sucesso não é a carência de recursos, mas sim uma gestão falha, com problemas de governança, desvio da missão e falta de legitimidade por baixa representatividade e participação social. O mau uso dos recursos disponíveis (financeiros, humanos ou organizacionais) não só impede que os benefícios almejados sejam alcançados como pode agravar conflitos pré-existentes no território.

Uma estrutura de gestão acessível, porém robusta, proporciona segurança aos parceiros e partes envolvidas (inclusive investidores) e deve contar com processos de prestação de contas sistematizada e acessível ao público. Ademais, “deve buscar no plano de gestão uma referência na definição das prioridades, ações, investimentos e despesas a serem executadas” (PTS, 2018:10), evitando que se afaste de sua missão original e visando a aplicação mais eficaz dos recursos, bem como sua longevidade. E em processos com maior aderência comunitária, o fortalecimento das capacidades institucionais locais pode gerar autonomia no que se refere à gestão dos mecanismos pelos próprios comunitários.

● **Ciclo de vida de um mecanismo financeiro com foco no Desenvolvimento Territorial**

Definição da missão e dos objetivos do mecanismo, que devem ser voltados ao desenvolvimento local e se guiar por objetivos sociais, econômicos e ambientais, levando em consideração convergências e complementariedades estratégicas e demandas de longo prazo (essencial conhecimento local e diálogo com atores locais, planejamento territorial e políticas públicas).

Amparado por um modelo de governança consolidado que visa balancear o equilíbrio de forças que pesam sobre a alocação de investimentos. Ou seja, com base nos princípios de boa governança (transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade) é possível “avaliar, ordenar e priorizar as demandas, de forma coletiva, minimizando ações pontuais, desconexas e negociadas com base em interesses particulares, dando efetividade aos recursos existentes”. A literatura em boas práticas aponta para a construção de espaços (conselhos, comitês...) de deliberação, consulta e discussão com representantes das partes relevantes ao contexto específico (academia, povos tradicionais, comunidade local, governos, entre outros).

Planejamento dos mecanismos financeiros deverá considerar e estar conectado com a agenda de desenvolvimento territorial, as necessidades locais e as políticas públicas. É essencial que se avalie e construa um diagnóstico da realidade local previamente para orientar o planejamento, bem como mapeamento de atores e parceiros e cadeias produtivas locais.

Monitoramento e avaliação da efetividade do investimento no desenvolvimento local é uma forma confiável de acompanhar o progresso e o impacto dos projetos, atividades e até mesmo do mecanismo financeiro e espaços de governança. É fundamental para corrigir rumos e implementar aprimoramentos, além de ser insumo para comunicação de ações e para a prestação de contas.

Compartilhar aprendizados é essencial para que o conhecimento seja disseminado e outros possam aprender com as falhas anteriores, evitando assim que elas se repitam.



Fonte: Elaboração própria

Para tal, é necessário dialogar, entender o território, seus moradores e suas necessidades, olhar o local em sua completude, de forma integral, pressupondo a compreensão de que o território, pensado muito além das fronteiras geográficas, é ocupado por diversos atores sociais que com ele constroem **espaços de significação** que podem se alterar ao longo do tempo, ou seja, têm vida, dinâmica.

Vale ressaltar ainda que **as prioridades mudam** com o tempo (especialmente após investimentos sociais bem-sucedidos) e que o diálogo contínuo com as partes (atores públicos, privados e comunidades) ajuda a manter o direcionamento do investimento onde ele é mais necessário ou efetivo.

Assim, como escolher regiões a receberem iniciativas dos investimentos? Que critérios podem ser adotados para a escolha? E por que certas políticas públicas consideradas universais não impactam da mesma forma territórios com características diferentes? Para lidar com problemas sociais complexos

é essencial o diálogo e parcerias consistentes e duradouras, além de diagnósticos integrados e sempre atualizados da situação na qual se encontra o território. Revisitar esse diagnóstico e conduzir um processo de monitoramento e avaliação é uma das melhores maneiras de acompanhar a **efetividade do investimento** sendo realizado.

Também é importante abandonar a noção do território enquanto ator passivo e passar a compreendê-lo como um espaço para construção coletiva e rica. Muito se evoluiu nos últimos 30 anos em diversas frentes, como o aprimoramento da legislação, a compreensão e participação de organizações no desenvolvimento territorial e também no âmbito da relação empresa e comunidade. Apesar disso, alguns desafios permanecem, como os relacionados aos velhos paradigmas sobre a exploração de recursos naturais, sobre as relações de trabalho e de relacionamento com os territórios, sobre a participação social e sobre a dificuldade de se estabelecer ciclos de **desenvolvimento locais sustentáveis e duradouros**. Daí a importância de estudos como este, que consolidam o conhecimento acumulado e apontam caminhos para o aprimoramento de processos.

“...um desenvolvimento territorial integrado de fato ainda é raro e os riscos não-técnicos para as empresas [... estão presentes]. Segundo alguns autores, aproximar a prática da normativa existente requer alteração no modus operandi das empresas. Para isso acontecer, dois pontos centrais se apresentam como desafiantes. O primeiro, se refere à carência de visão integrada entre setores e atores. Nesse sentido, é preciso que seja substituída a relação “nós” e “eles” por uma agenda de futuro comum e para todos, que conecte demandas empresariais e necessidades locais. O segundo ponto, abrange a inexistência de mecanismos estratégicos que consolidem esses caminhos comuns com base nas experiências e no conhecimento acumulados nessas últimas décadas” (Ecam, 2019:8)

Desenvolvimento Territorial Integrado

Fonte: FGV EAESP, 2016:65



O alinhamento tende a se estruturar conforme situação onde ocorra coincidência das três perspectivas que orientam os atores no campo do ISP: atender a missão institucional, mobilizar recursos e gerar valor para a empresa investidora.

O investimento em territórios enfrenta desafios comuns de integração e articulação de modelos de mecanismos de repasses de recursos. Do ponto de vista contextual e cultural do investimento em territórios, da mesma forma como o amadurecimento do investimento social privado migrou de uma abordagem assistencialista para a visão de desenvolvimento sustentável, hoje a tendência é que ela se movimente a partir da visão do desenvolvimento sustentável para a proposta de **valor compartilhado**. Nesse sentido, os mecanismos passam a necessitar de uma governança que estabeleça uma real participação dos beneficiados, a fim de entendê-los não mais como um elemento consultivo, mas como um ator com igual ou maior peso na tomada de decisão sobre o uso dos recursos.

● Elementos que fragilizam o desenvolvimento territorial

Segundo a publicação “O Fundo Quilombola: um novo modelo de gestão territorial” (PTS, 2019), o fracasso do desenvolvimento territorial pode ser relacionado como uma “consequência de armadilhas de desigualdade e pobreza, que são, por sua vez, resultado de estruturas fortemente arraigadas como:

- **Regras e processos de governança** dos recursos naturais que concentram poder e oportunidades econômicas e políticas.
- **Vínculos frágeis** de muitos territórios com mercados dinâmicos.
- **Estruturas produtivas** onde predominam poucos, que geram pouco emprego e com escassos encadeamentos locais.
- **Laços frágeis** ou relações predatórias dos territórios com cidades medianas.
- **Natureza do investimento** e do gasto público que não busca atender ao interesse coletivo.

Esse desafio é amparado pela proposta de uma agenda “que não deixe ninguém para trás” (PNUD, 2015), como nos apresenta a **Agenda 2030**. É importante compreendermos que o alinhamento do repasse financeiro privado-privado apresenta desafios de escala, na medida em que converge a mudança e o desenvolvimento de localidades às grandes metas de desenvolvimento globais, os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**.

O que isso quer dizer? Que as discussões mais recentes e maduras sobre mecanismos de repasse de recursos entre empresas e comunidades entendem esse processo como uma oportunidade de mudança de realidades locais, não cabendo ser realizado sem um planejamento estruturado, um modelo maduro de governança participativa e métricas claras de acompanhamento, podendo sem isso tornar-se mais um caso do passado.

● Agenda 2030 e os territórios

A **Agenda 2030** é uma agenda de desenvolvimento de 15 anos (2015-2030), composta por **17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** e 169 metas endereçadas à comunidade global, em especial os países membros da Organização das Nações Unidas. Ela unifica as metas de progresso social com os desafios ambientais atuais e propõe uma agenda comum e integrada.

Como a Agenda apresenta temas transversais, sua implementação efetiva exige uma articulação intersetorial e ações concretas de todos os atores sociais e deve ser empreendida no nível internacional, nacional, regional e local. Isso cria a oportunidade de construir novos modelos de desenvolvimento, implicando num esforço conjunto entre poder público, setor privado e sociedade civil.

Os **potenciais da territorialização** da Agenda 2030 são:

- Fomentar a articulação intersetorial objetivando a melhoria da qualidade de vida nos territórios
- Introduzir uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas locais
- Direcionar o Investimento Social Privado para ações estruturantes e transformadoras nos territórios
- Fortalecer processos participativos e entre vários atores sociais com vistas à construção de uma agenda de desenvolvimento comum de curto, médio e longo prazos
- Promover o Desenvolvimento Territorial Integrado.
- Transformar realidades pela sustentabilidade

(HUMANA, 2019)

De acordo com o Pacto Global, hoje as agendas de desenvolvimento locais estão passando por uma mudança de cenário fundamental: com a redução dos repasses financeiros internacionais (especialmente dos países desenvolvidos), e com a crescente vulnerabilização do papel do Estado, os recursos privados passam a ser o principal vetor da estratégia de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável *(SONCK, 2016)*. A Agenda 2030, construída a partir dessa perspectiva (vide conferência de Adis Abeba em 2015), reforça o **papel importante das empresas no fomento ao desenvolvimento territorial** e no desafio da criação de capacidades para o acompanhamento e monitoramento das iniciativas.



Como o investimento social privado se alinha ao novo paradigma de valor compartilhado?

É possível observar uma mudança na estratégia das empresas para lidar com seu investimento social privado (ISP). Para além da tendência de redirecionar sua agenda de ISP buscando se alinhar à área de atuação dos negócios - movimento observado especialmente após os anos 2000 -, é imprescindível que as empresas realizem de fato investimentos sociais de forma estruturada e sistêmica. A ênfase em planejamento e focos estratégicos, conectados com as demandas locais, coerentes com políticas públicas e causas socioambientais e prezando pelo envolvimento e participação da população local, deve ser o caminho. Este último ponto, ainda muito incipiente na maioria das iniciativas do empresariado e de institutos e fundações, é o principal vetor para a mudança de paradigma requerida pelos novos tempos: a proposta de valor compartilhado.

*“A concepção da empresa como um setor à parte da sociedade, cujo negócio implica gerar externalidades negativas para seu entorno e de que o papel do investimento social privado está relacionado à mitigação desses impactos, revela-se ultrapassada e precisa ser superada. Como alternativa, propõe-se que **as empresas devem ser agentes de transformação da sociedade, ou seja, elas têm em si uma função social**, que deve orientar sua atuação em todos os sentidos” (GIFE, 2017).*

Ou seja, espera-se uma atuação que gere impacto social positivo, qualificado e relevante sem desperdiçar a oportunidade de impulsionar uma **prosperidade compartilhada e duradoura**, visão que vai muito além da concepção tradicional de geração de lucro das empresas. Não é mais concebível que localidades ricas em recursos naturais e humanos, mas repletas de carências sociais históricas, sejam desprovidas de uma distribuição justa de benefícios enquanto suportam a totalidade dos impactos socioambientais em seus territórios (FGV, 2018).

As empresas precisam se perceber como parte integrante dos territórios onde atuam, bem como das cadeias de valor que desenvolvem e dos espaços de governança e interlocução que passam a compartilhar em função de acordos pactuados com municípios, governos e atores locais.

Segundo a pesquisa Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC), todas as empresas (participantes da pesquisa) e 90% dos institutos já ajustaram suas agendas de investimento social de forma a alinhá-las aos seus negócios ou intencionam fazê-lo no futuro próximo, indicando o alto grau de aderência das empresas a essa nova maneira de gerir a atuação social privada (BISC, 2018). Isso, é claro, não se contrapõe ao investimento social em causas, uma estratégia que beneficia diversas organizações da sociedade civil. No entanto, ao priorizar e alinhar seus investimentos na linha de seus negócios, cria-se uma corrida pelo recurso no terceiro setor, gerando preocupação com a continuidade de alguns projetos.

Empresas como indutoras de uma agenda integrada (setorial ou intersetorial) de desenvolvimento

As empresas, via investimento social privado, podem agir como indutoras na criação de núcleos de desenvolvimento territorial sustentável, concebendo e estimulando parcerias com atores governamentais, empresariais, ONGs e associações e organizações comunitárias com vistas a fortalecer a cadeia produtiva local (e por consequência a renda e o bem-estar das famílias e comunidades), respeitar e preservar a identidade de povos e comunidades tradicionais, por exemplo. Mas essa atuação pode ir além e fortalecer a comunidade mesmo em áreas e momentos que não estão diretamente relacionados à operação da empresa no local, abrindo a possibilidade de deixar um legado para a comunidade que transborda para outros empreendimentos locais.

Um possível modelo para fazer essas engrenagens funcionarem a favor de um desenvolvimento territorial inclusivo e sustentável é proposto pelo **Programa Territórios Sustentáveis**⁶. Ele se baseia na concepção de gestão integrada com três elementos-chave que formam o tripé de sustentação para uma boa prática de gestão territorial: instância local (com aspectos de governança participativa), estratégia de desenvolvimento territorial e mecanismo financeiro - como veremos a seguir:

⁶ Programa Territórios Sustentáveis - www.territoriosustentaveis.org.br

Elementos para a Gestão Territorial

Fonte: PTS, 2019:13



Instância Local

- Implementa estratégia de desenvolvimento territorial
- Define autoridade para aprovação de programas e tarefas importantes da estratégia, como deliberação e secretaria executiva
- Tem arranjo de gerenciamento próprio ou associado

Estratégia de desenvolvimento territorial

- Base em diagnóstico integrado
- Estratégia e resultados estabelecidos (quanto-qualitativos)
- Processo de amplo envolvimento da comunidade na construção de estratégia e plano de longo prazo
- Plano de ação com base nos objetivos
- Arranjos de gerenciamento e monitoramento com capacidade de execução

Mecanismo financeiro

- Com estrutura de suporte e arranjo de gerenciamento para questões financeiras e administrativas

Na busca pela chamada Licença Social para Operar (LSO), as empresas vêm refletindo sobre seu impacto e a necessidade de mudança do seu ISP para uma agenda de desenvolvimento territorial, ou ainda mais complexa, para a ideia de valor compartilhado com a sociedade. A LSO se baseia na concepção de que a sociedade tem o direito de dar ou recusar o apoio na condução de operações em determinada região.

O que é Licença Social para Operar (LSO)

“A Licença Social para Operar é medida pelo apoio dos stakeholders ao projeto. Três fatores influenciam na sua obtenção: legitimidade econômica, legitimidade sociopolítica e interação de confiança; sendo este último, o determinante para o atingimento do nível máximo da licença. Obter a licença, e principalmente mantê-la, é tarefa desafiadora quando há pouco ou nenhum benefício para os stakeholders, oriundo do empreendimento, ou quando esses benefícios são distribuídos de forma extremamente desigual. Por essa razão, engajar o território, as comunidades e todos os atores em uma dinâmica de desenvolvimento eficiente e equânime, no longo prazo, é fator-chave de uma licença social sólida e duradoura.” (PTS, 2019:8)

Ademais, pode-se inferir que o nível de apoio concedido está correlacionado com as expectativas da comunidade sobre a maneira como a empresa levará adiante suas atividades. Apesar de não ser obrigatória ou estar prevista em lei, a LSO, ou a falta dela, toma proporções significativas quando a operação da empresa no local passa a ser questionada e é alvo de conflito com a comunidade e governo local. Uma ação preemptiva de trazer a comunidade para perto pode criar uma perspectiva de valor compartilhado, valorizando as relações locais e o respeito mútuo. Caso contrário, a construção conjunta de um diálogo propositivo pode se transformar em um campo de batalha na defesa de interesses (acarretando custos ainda maiores para as empresas com a parada da produção, má visibilidade perante consumidores, etc.).

Marco legal e normativo nacionais e internacionais

Marco ou norma	Destaque	Referência
OIT - Convenção 169	Consentimento Livre, Prévio e Informado	Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. DECRETO Nº 5.051, DE 19 DE ABRIL DE 2004. bit.ly/2wVIMf2
IFC - Princípios do Equador	Princípio 5 sobre engajamento das partes interessadas	Os Princípios do Equador - Um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos, IFC, 2013. www.equator-principles.com
FGV e IFC - Grandes Obras na Amazônia	Instrumentos Financeiros	Grandes Obras na Amazônia - Aprendizados e Diretrizes, FGV, 2018. bit.ly/2UgS8LI
BID: Sector extractivo y sociedad civil	Níveis “colaboração” e “aliança” na relação entre empresas e comunidades para fins de desenvolvimento local.	Sector extractivo y sociedad civil: Cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo, BID, 2018. bit.ly/2Fn1tLp
ONU - Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos	Princípios gerais de “Respeito” e “Reparação”	A Responsabilidade Corporativa de Respeitar os Direitos Humanos: Um Guia Interpretativo. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. 2011. bit.ly/2WkmUUe
ICMM - Indigenous People and Mining	Parte 1, capítulos 2, 3 e 4 sobre engajamento, gestão de impactos e acordos	Indigenous People and Mining - Good Practice Guide, ICMM, 2015. bit.ly/2FxoY5X

Fonte: PTS, 2019

A territorialização dos investimentos e recursos privados

Entre outros desafios, a questão do **ordenamento territorial**⁷ permeia e pode ser considerada um dos principais entraves (sistêmicos) “às aspirações de desenvolvimento na Região Norte do país. Mais da metade da Amazônia Legal é composta de terras públicas ainda não destinadas (21%) e de terras sob domínio privado sem matrícula definitiva (32%)”. Segundo a FGV,

“Além de impedir a injeção de ativos formais na economia, na forma de bens e impostos, a obscuridade fundiária, em última instância, limita o acesso a serviços financeiros e assistência técnica – fundamentais às atividades produtivas – encarece custos transacionais, estimula o desmatamento em vez do aumento da produtividade agropecuária em áreas já convertidas e, por consequência, está na base da violência no campo.” (FGV, 2018:26).

Atuar de forma sustentável na região amazônica é um desafio por si só dado o histórico de uso de modelos exploratórios e depredatórios (baseados no desmatamento) dos recursos naturais disponíveis na região. Conduzir um negócio de maneira sustentável na região amazônica é de certa forma lutar contra o *status quo* estabelecido na forma de interação com o território. Valorizar a biodiversidade estimula a economia inclusiva e sustentável dando o devido valor a culturas tradicionais e fortalecendo as cadeias de valor locais, melhorando a condição de vida e bem-estar da população e do território. Muitas empresas, muitas comunidades e produtores locais estão alinhados com essa nova forma de atuação.

Dentre esses e outros desafios, ainda há deficiências na área de políticas públicas para se levar bens e serviços públicos de maneira eficiente aos territórios e comunidades (também pela sua grande extensão geográfica) - como saneamento básico, saúde, educação, capacitação profissional, manejo sustentável dos recursos naturais e um processo de desvalorização da cultura dos povos tradicionais.

7 “Conceito em construção, o ordenamento territorial compreende o disciplinamento no uso do território, visando a compatibilização ou minimização dos conflitos existentes nas diversas ações públicas e privadas que alteram dinamicamente seu conteúdo físico, social, econômico e cultural. Um processo adequado de ordenamento territorial, no contexto de grandes obras, encontrará, tipicamente, resistência por parte de atores sociais que se beneficiam da grilagem e da exploração ilegal de recursos naturais, não raro economicamente fortalecidos e politicamente organizados. Equacionar essas questões também passa por conceber o território como recurso finito, um bem escasso, pressupondo escolhas e pactuação no processo de ordenamento que possibilitem o desenvolvimento econômico e social equilibrado, visando à melhoria da qualidade de vida das populações, ao uso responsável dos recursos naturais e à proteção ambiental”. (FGV, 2018:41)

Ademais, podemos destacar o processo de reconhecimento de territórios como pertencentes a comunidades indígenas e quilombolas. Apesar de ser uma grande conquista para a autodeterminação desses povos, o reconhecimento traz uma carga de responsabilidades para as mãos dos povos tradicionais (indígenas ou quilombolas) em termos de gestão territorial - como manejo de recursos naturais, conservação ambiental, questões de acesso a serviços (públicos e bens), além de lidar com possíveis conflitos territoriais -, desafios os quais muitas vezes estão pouco preparados para conduzir. Por todos os motivos acima, este estudo construiu um arcabouço de boas práticas que estimulem a continuidade de investimento em territórios de forma responsável na região.



Instrumentos de gestão territorial e mecanismos financeiros: em quais práticas podemos nos inspirar?

A disseminação de mecanismos financeiros no Brasil ocasionou o surgimento de instituições cada vez mais especializadas em conduzir processos para construção de parcerias na gestão dos recursos e no desenho de caminhos participativos pela perspectiva da governança multisetorial. Atualmente, já é possível identificar diversos estudos e experiências que mostram boas práticas no que se diz respeito a repasses de recursos financeiros entre empresas e comunidades de forma responsável, sustentável e com fomento ao desenvolvimento local, sem prejudicar ou excluir a autonomia dos beneficiários em relação aos recursos e seu uso.

Esses são **mecanismos financeiros com processos de governança** condizentes e adequados às realidades locais que visam garantir: transparência, participação, autonomia local, bem como planejamento e gestão dos recursos. O conceito por trás dessa ideia é criar projetos estruturantes que possam ser deixados como legado para a comunidade local e não apenas financiar uma ação pontual que se perderá após o fim dos aportes ou do projeto. Nesse sentido, as boas práticas orientam a **criação de capacidades locais** para que a própria comunidade possa usar as habilidades e conhecimentos desenvolvidos em favor do território e com autonomia.

Neste capítulo serão apresentadas as cinco iniciativas de mecanismos de repasse de recursos privados selecionadas e que podem ser boas práticas replicáveis no país ou em contextos e conjunturas similares. Para ampliar a análise e destacar a inovação de cada uma delas, grandes e importantes temas serviram de base para as suas respectivas apresentações. São eles:

- A. **Diagnóstico** integrado e estudos de território
- B. **Governança**, o coração do mecanismo financeiro
- C. Coordenação com **Políticas Públicas** como alavanca para o desenvolvimento duradouro e para todos
- D. **Participação** social para além da governança
- E. **Transparência** nas contas gera transparência no diálogo

Este estudo não tem a intenção de avaliar as iniciativas selecionadas, mas sim, apresentar destaques referentes a alguns processos de cada uma delas, que podem servir de inspiração a outras iniciativas.

A. Diagnóstico integrado e estudos de território

Qualquer iniciativa de caráter territorial passa, em primeiro lugar, pelo conhecimento do território em que se está inserido ou que se quer inserir (no caso, por exemplo, de novos empreendimentos ou projetos replicáveis em outros territórios). Não se trata apenas de uma etapa meramente burocrática, mas sim de um importante instrumento de construção de narrativas, engajamento e marcos de acompanhamento que poderão servir como base para avaliações de performance futuras.

O diagnóstico, técnico e participativo, é uma ferramenta importante para que todos os atores inseridos no contexto do território possam compartilhar da mesma visão sobre ele, ou seja, reconheçam as fortalezas e os desafios do território e possam, juntos, estabelecer um olhar para o futuro.

Para que essa visão seja construída em bases sólidas, o diagnóstico técnico cumpre uma função importante na coleta de dados primários e secundários que consolida um quadro comparável sobre aquela realidade local. Isso ajuda os atores envolvidos a falarem a mesma língua no que tange os desafios sociais e ambientais encontrados. Já o caráter participativo do diagnóstico diz respeito ao “como” ele será realizado. Há ótimos exemplos de boas práticas, como o caso do Programa Territórios Sustentáveis, em que a coleta de dados primários foi realizada pela própria comunidade local (quilombolas) e outras iniciativas que utilizam metodologias participativas na construção de mapas e indicadores que irão compor o diagnóstico técnico.

Mas a participação social também implica em um diálogo constante. É comum que a etapa de diagnóstico seja uma das mais longas do processo de construção de um mecanismo financeiro e isso não diz sobre a ineficiência do processo. Ao contrário, quanto mais robusto o produto do diagnóstico, melhor. Nesse sentido, podemos afirmar que o principal produto do diagnóstico não é necessariamente o relatório com dados e análises que contextualizam o território, mas sim a construção de uma visão de futuro compartilhada entre os atores que atuarão naquele espaço.

A iniciativa a seguir mostra como um bom diagnóstico territorial pode potencializar o investimento e fortalecer a atuação multiatores de um território com foco no desenvolvimento sustentável.

Fundo de Desenvolvimento Territorial do Médio Juruá



A **Reserva Extrativista Médio Juruá (RESEX Médio Juruá)** está localizada no sudoeste do Estado do Amazonas e é composta por cerca de 600 famílias distribuídas em 40 comunidades à margem do rio Juruá. O único modal que conecta essa população à cidade mais próxima, Manaus, é a hidrovia em uma viagem de sete dias de barco no rio sinuoso. A Reserva está sediada no município de Carauari, que tem grande parte de seu território considerado prioritário para a conservação e uso sustentável da biodiversidade. Além da RESEX Médio Juruá, com 252 mil hectares, o município também abriga a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Uacari com 633 mil hectares. Mesmo com essa magnitude no que diz respeito a serviços ambientais, o que se destaca no Médio Juruá é a expressiva participação social das comunidades ribeirinhas que compõem esse território e a alta capacidade de se organizar socialmente em instituições de base comunitária com sólida atuação.

A Natura estabelece relação comercial e de parceria com os produtores de oleaginosas do Médio Juruá desde 2000. Por volta de 2009, a empresa criou um fundo financeiro que foi acessado por organizações, governamentais e não governamentais, operado via edital para apoio a iniciativas locais. Promovia ainda, periodicamente, um fórum colegiado de diálogo para troca de experiências entre todas as organizações locais que eram apoiadas pelo fundo e tinham projetos indexados a ele.

Em 2011, a Natura sistematizou essa e outras iniciativas no Programa Amazônia em conjunto com todas as comunidades, ONGs, governo e outras empresas que trabalham na região, com a proposta de construir um modelo de economia sustentável de floresta em pé, ou seja, trilhar caminhos economicamente viáveis, aliados à sustentabilidade. Com

o decorrer do tempo, houve um movimento de integração de esforços dessas instituições que operavam no território com agendas próprias de projetos e programas, e que passaram a ter também uma agenda coletiva no que diz respeito ao desenvolvimento social, de forma que as discussões permaneceram subsidiadas dentro do programa, **mas a articulação entre os atores locais** já não dependia de uma organização, pública ou privada. Esse movimento agregou as demais esferas da sociedade para refletirem sobre o desenvolvimento territorial e as diretrizes para a região do Médio Juruá a partir de uma construção coletiva realizada em um ciclo de oficinas com diálogos interinstitucionais que foram o embrião do Fórum do Território do Médio Juruá.

Como **metodologia de diálogo multisetorial** e a partir do olhar territorial para ampliar o impacto positivo das iniciativas sociais e ambientais já realizadas na localidade, as oficinas culminaram em um produto denominado “matriz de materialidade”, que cruza os olhares interno e externo para definir temas materiais relevantes para as partes envolvidas e assim fortalecer relações que geram maior impacto nesses temas.

Nesse momento, a Coca-Cola somou recursos com a Natura para viabilizar a aplicação de uma segunda **metodologia de diagnóstico territorial**: o Índice de Progresso Social (IPS)⁸. A partir da percepção da população, captada em 415 entrevistas presenciais realizadas no ano de 2015 nas duas unidades de conservação de Carauari, bem como na sede do município, o IPS revelou as necessidades mais urgentes do território. Planejado para ser aplicado periodicamente no território de Carauari, o índice pode se consolidar como metodologia de monitoramento da realidade, ou seja, em que medida as soluções construídas para os desafios locais estão contribuindo para a melhoria da qualidade de vida local.

A combinação de **metodologias** para construir um diagnóstico participativo culmina em diferentes perspectivas para a compreensão do território. As oficinas participativas e fóruns possibilitaram gradativamente a construção de uma visão comum de futuro e o alinhamento das iniciativas que estão em andamento no território; já a elaboração e aplicação do IPS, também de forma colaborativa com as organizações ribeirinhas de base, deu clareza às prioridades e se transformou em importante instrumento de diagnóstico e de monitoramento.

8 “O índice mede diretamente o progresso social de forma independente do desenvolvimento econômico em três dimensões: Necessidades Básicas, Fundamentos de Bem-Estar e Oportunidades. Além de trazer um diagnóstico sobre estes aspectos, apontando, portanto, as prioridades de atuação, a metodologia criada para sua aplicação exige a criação de um Fórum de Desenvolvimento Local – também chamado de colegiado, grupo etc. -, que visa reunir os vários setores da sociedade justamente para planejar ações a partir da leitura e análise dos indicadores.” (GIFE, consultado em 09/10/2019 no <https://gife.org.br/indice-de-progresso-social-e-base-para-planejamento-gestao-e-avaliacao-de-intervencoes-pelo-pais/>).

De acordo com a apuração pelo IPS, as populações ribeirinhas encontravam-se em maior situação de vulnerabilidade social em relação à sede, de forma que os entes locais se reuniram em oficinas participativas para desenvolver **iniciativas integradas** que melhorassem a qualidade de vida dessas comunidades geograficamente remotas. As prioridades foram sistematizadas em um plano de ação que reuniu o poder público, setor privado, instituições locais, sociedade civil e representação das comunidades ribeirinhas.

Após esses **processos de consulta** à população e instituições locais e direcionamento dos serviços e recursos necessários para melhorar a vida dos ribeirinhos pelo IPS, foi realizado um grande encontro de coordenação e priorização das ações na localidade, denominado Fórum Território Médio Juruá (TMJ), com o intuito de implementar um Plano de Desenvolvimento Territorial tendo em foco as dimensões social, ambiental e econômica e demandas das comunidades do município de Carauari.

A partir dessas demandas locais, a Sitawi, em 2017, agregou esforços e conduziu um processo de cocriação de um conteúdo técnico e financeiro junto a todos os atores envolvidos, e que atraiu o recurso de fomento da USAID como modalidade de contrapartida ao montante investido pela Natura e Coca-Cola para a implementação das ações de acordo com as prioridades elencadas nas oficinas. O investimento conjunto tem como foco ações de educação, saneamento, infraestrutura, acesso à água potável e estudos sobre as **cadeias produtivas** da região, como açaí, andiroba e murumuru.

No que se refere à dinâmica de negócios e investimento social privado, a Coca-Cola reportou uma experiência diferenciada no Médio Juruá onde desenvolveu uma iniciativa de fomento à cadeia produtiva do açaí, ainda incipiente na região, vinculada ao lançamento de uma bebida com o fruto. Em 2015, a empresa fundou um grupo de trabalho juntamente com a ASPROC (Associação dos Produtores Rurais de Carauari) e a FAS (Fundação Amazônia Sustentável) para o fortalecimento da cadeia produtiva do açaí, no entanto, um fato inesperado ocorreu após o lançamento da bebida: o mercado consumidor não reagiu ao produto, a empresa descontinuou sua produção e parou de utilizar o açaí como matéria-prima. Como o GT já havia estipulado dentre suas prioridades a busca de novos mercados, quando a compra do açaí pela Coca-Cola foi descontinuada o impacto econômico foi menor. A cadeia produtiva local do fruto já havia alcançado a autossustentabilidade, com ganhos maiores na venda artesanal.

A Coca-Cola, gradativamente, redirecionou o seu investimento social para outra prioridade local apurada pelo IPS e que também responde a um desafio estratégico da empresa relacionado à proteção das bacias hidrográficas:

o acesso da população ribeirinha do Médio Juruá à água potável e ao saneamento básico. Em 2017, o programa Água+ Acesso foi desenvolvido e implantado pela Coca-Cola e o Instituto Coca-Cola que, além de investidores financeiros, são articuladores e gestores de uma aliança para mobilizar novos parceiros e investidores visando a contínua ampliação do programa, bem como a avaliação e reporte do impacto gerado.

O Fórum se consolidou como um instrumento de **fortalecimento do tecido social local**. Sua ampla representatividade e a sistematização de uma agenda de desenvolvimento coletivo gerou, no âmbito territorial, um movimento exponencial de parceiros que mediaram o contato com outros parceiros em prol da implementação das ações previstas no Programa Território Médio Juruá (TMJ). Um exemplo é a USAID, que mediou a interlocução com a OEA para apoio a projetos educacionais no Médio Juruá. Outro é a Natura, que desenvolveu um projeto de criação de polos de educação superior e de pedagogia do campo com a CAPES (organização do Ministério da Ciência e Tecnologia) para que jovens das comunidades rurais possam se tornar professores em suas comunidades, preservando sua identidade.

Assim, o **desenvolvimento territorial** se torna uma meta compartilhada em que cada ator colabora com a sua expertise de forma que os resultados também são exponenciais. O processo de desenvolvimento territorial do Médio Juruá desenha uma trajetória rica em trabalhos coletivos, diagnósticos bem realizados, mas sobretudo em aprendizados para as diversas instituições comprometidas com o impacto social das comunidades ribeirinhas.



Fundo de Desenvolvimento Territorial do Médio Juruá

Região do Médio Juruá/AM

ORIGEM DOS RECURSOS	Natura, Coca-Cola, USAID
INSTITUIÇÃO	Sitawi
REALIZADORA	
SETOR EMPRESARIAL	Indústria (bebidas e cosméticos)
TIPO DE REPASSE	Fundo

TEMAS	Educação, saneamento, infraestrutura, acesso à água potável e estudos sobre as cadeias produtivas
DESTAQUE DA INICIATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico territorial • Desenvolvimento do fórum de desenvolvimento territorial do Médio-Juruá

PARA SABER MAIS

- www.redeamerica.org/reporteannual2017/Posicionamiento/Cronicas/Natura_PORT.pdf
- www.sitawi.net/noticias/desenvolvimento-territorial-na-amazonia/
- www.progressosocial.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Resumo-Executivo-IPS-Comunidades.pdf
- www.aguamaisacesso.com.br/
- www.redeamerica.org/reporteannual2017/Posicionamiento/Cronicas/Natura_PORT.pdf
- www.sitawi.net/noticias/desenvolvimento-territorial-na-amazonia/
- www.progressosocial.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Resumo-Executivo-IPS-Comunidades.pdf

*Contribuíram gentilmente na coleta de dados primários: Priscila Matta (Natura), Rodrigo Brito (Coca-Cola) e Roland Widmer (Sitawi)

B. Governança, o coração do mecanismo financeiro

Governança pode ser entendida como o sistema pelo qual instituições são geridas, monitoradas e incentivadas. Ela é regularmente citada como um aspecto crítico na condução de dinâmicas exitosas. Engloba a estrutura de processos, regulamentos, tomada de decisões, representatividade. Mas mais do que isso, a governança também é um processo de deliberação. De forma geral, há um equivocado entendimento da governança como uma ferramenta de tomada de decisão entre múltiplos atores. No entanto, a governança - entendida como processo e não como uma ferramenta - é a abordagem mais exitosa para a criação de ambientes de gestão com cooperação.

Sua complexidade cresce proporcionalmente à complexidade do sistema no qual está inserida. Há modelos de governança que integram princípios como transparência, prestação de contas (*accountability*), equidade/participação social e coordenação com políticas públicas. Implementar governança baseada nesses princípios é primar pela boa gestão, evitando assim que processos mal geridos atrapalhem a captação de recursos, tornem ineficaz a atuação em relação aos objetivos propostos e prejudiquem a relação com a comunidade e o governo local.

O formato da estrutura de governança pode se configurar de diferentes maneiras, dadas as demandas e contextos específicos aos quais ela precisa responder. Contudo, a governança deve ser pautada por princípios básicos que irão gerir e primar pela fidelidade da instituição à sua missão e objetivos estratégicos. Os princípios básicos da “boa governança”, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), são um ponto de partida, porém outros poderão ser incorporados, como veremos no estudo dos casos desta publicação.

● **Princípios básicos de boa governança**

TRANSPARÊNCIA

Mais do que a obrigação de informar, é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam do seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da organização com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial.

EQUIDADE

Caracteriza-se pelo tratamento justo de todas as partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.

PRESTAÇÃO DE CONTAS – ACCOUNTABILITY

Os agentes de governança – associados, conselheiros, executivos, conselheiros fiscais e auditores – devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

RESPONSABILIDADE

Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade e incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos programas, projetos e operações.” (IBGC e GIFE, 2014:18).

Governança, quando participativa, consiste na atuação conjunta entre poder público (em seus variados níveis de atuação), iniciativa privada e sociedade civil movida pelo interesse público e coletivo. O que se espera enquanto resultado é uma melhoria decisória ao se incorporar ao processo o saber local, ou seja, a experiência e conhecimento de atores locais, suas

demandas e conflitos. Entretanto, é preciso preservar a gestão do componente financeiro de forma a preservar também a boa governança: “o arranjo de governança para a tomada de decisão quanto ao uso dos recursos dos instrumentos financeiros deve ser independente daquele existente para a definição de uma agenda de planejamento territorial. Desta forma, evita-se o acirramento de conflitos de interesse entre representantes dos atores locais que tomam decisões quanto ao uso dos recursos” (FGV, 2018:71).

● **Desafios de governança em fundos socioambientais**

- Falta de transparência de procedimentos de avaliação de projetos
- Inexistência de apoio técnico para auxiliar grupos com dificuldades de elaborar propostas
- Insuficiência de monitoramento
- Falta de transparência na prestação de contas
- Falta de mecanismos de participação da sociedade civil (Imazon, 2011)

A seguir será apresentada uma iniciativa de destaque pela construção de um processo de governança, que tem como inovação a construção de uma Tecnologia Social participativa com foco numa visão de futuro compartilhada e no fortalecimento de capacidades institucionais locais para a gestão territorial.

Fundo Quilombola



Com um histórico expressivo de organização social, oito territórios quilombolas no oeste do Pará, região de Oriximiná, tiveram seu direito à renda e **indenização assegurados enquanto superficiários** da terra onde ocorre a extração de bauxita, operada pela MRN. Um dos mecanismos para repasse dos royalties será através do Fundo Quilombola, parte do Programa Territórios Sustentáveis. A proposta do Fundo Quilombola é desenvolver um mecanismo de gestão territorial que fortaleça o modelo associativo já existente na cultura local e progressivamente amplie a capacidade de gestão de recursos para o desenvolvimento sustentável da região. O que se destaca nessa experiência é o **processo de deliberação comunitária das necessidades e prioridades**, deslocando numa logística multimodal mais de 30 comunidades em oito territórios, que representam uma parte do grande mosaico quilombola do Baixo Amazonas.

Como ferramenta norteadora para tomada de decisões fundamentadas nos anseios da comunidade e não em conjunturas políticas ou interesses particulares, a **metodologia de construção do fundo** envolve discussões comunitárias e definição de prioridades votadas pela maioria, que são sistematizadas em um plano de gestão para cada território, o Plano de Vida, consolidado pela Equipe de Conservação da Amazônia (Ecam), colaboradora técnica dos povos quilombolas através do Programa Territórios Sustentáveis. Esse instrumento de consulta servirá para orientação e checagem das tomadas de decisão sobre o recurso, verificando o fio condutor daquela decisão e sua relação com **a visão de futuro compartilhada** daquele território. Esse processo se iniciou em 2017 e está em sua etapa final em 2019, para validação dos Planos de Vida.

O que se destaca nessa iniciativa é a amarração de papéis no qual a organização gestora se coloca como facilitadora de um processo que deve culminar na **autogestão do fundo pelos próprios quilombolas**. Para isso, os comunitários foram instruídos em processos de compras de bens e aquisição de serviços, modalidades de cotação, captação de recursos e prestação de contas do fundo tanto para as comunidades como para os Ministérios Públicos Estadual e Federal, que recebem periodicamente informes sobre a execução do fundo, promovendo a fiscalização dessa relação.

Para a condução da autogestão, foram eleitos um conselho deliberativo e uma equipe executiva em cada território. Os conselheiros atuam voluntariamente com finalidade de aprovar as contratações e compras que estejam alinhadas com as prioridades da ata de demandas construídas em assembleia e previstas no Plano de Vida. Além dos conselhos, a **governança** conta com uma equipe executiva que pode ser remunerada e é composta por um(a) coordenador(a), com a responsabilidade de realizar as compras e contratações que compõem o planejamento, e

um(a) secretário(a), responsável pela aprovação dos produtos e serviços adquiridos e inserção das informações em um sistema online de gestão financeira que pode ser acessado por qualquer comunitário, o que atribui **transparência** ao processo.

A estruturação dessa **governança e gestão comunitária** é uma etapa preparatória para os povos quilombolas que ainda aguardam a titulação do território para receberem os royalties. Entretanto, como estratégia de validação do modelo de autogestão, a MRN aportou voluntariamente um recurso para que fosse feita uma etapa prévia de execução de atividades e compras previstas no Plano de Vida. Assim foi desenvolvido um **piloto do modelo operacional** do fundo, das habilidades para a autogestão e construção da autonomia, não só sobre o recurso, mas também sobre os novos processos que o acesso direto ao fundo implica aos quilombolas. Sob a ótica do investimento social privado, o acesso direto dos impactados aos recursos de medidas compensatórias pode contribuir para a percepção de valor acerca da operação das empresas nos territórios.

A proposta do Fundo Quilombola é ainda apoiar o **fortalecimento das capacidades institucionais** locais para, além de gerir o fundo, desenvolver projetos e receber apoio de parceiros privados e organismos multilaterais com interesses no desenvolvimento da região e da conservação da Amazônia. Nesse sentido, a estrutura desenvolvida para a organização dos recursos também seguiu uma base territorial. De forma a dar autonomia para cada um dos territórios e não os homogeneizar, o fundo prevê que cada um terá sua “carteira” de investimentos, ou seja, será dono da sua fatia e poderá, assim, gerir sua parte como quiser. Para isso, os documentos de Plano de Vida servirão como instrumento de consulta essencial.

Com essa metodologia, o Plano de Vida se torna aplicável para outras comunidades fora da área de influência do empreendimento. Utilizando as capacidades já instituídas nesse território que é altamente politizado, a Ecam transmitiu a metodologia de construção coletiva do Plano de Vida para a ARQMO (Associação das Comunidades Remanescentes dos Quilombos do Município de Oriximiná), organização sem fins lucrativos representativa das comunidades de remanescentes de quilombos. Esta, por sua vez, aplicou a metodologia para elaborar o Plano de Vida Institucional da Associação, uma construção colaborativa realizada em sua sede e pensada a partir da elaboração dos Planos de Vida dos territórios. Foi conferida assim não só a replicabilidade da metodologia, mas também um indicativo de que ela pode se disseminar enquanto **ferramenta comum de planejamento territorial**.

Fundo Quilombola

Oriximiná/PA

ORIGEM DOS RECURSOS	MRN, USAID
INSTITUIÇÕES	Ecam, Agenda Pública, Imazon
REALIZADORAS	
INSTITUIÇÃO GESTORA	Funtec
SETOR EMPRESARIAL	Mineração
TIPO DE REPASSE	Fundo
TEMAS	Desenvolvimento local
DESTAQUE DA INICIATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Governança • Tecnologia Social - Planos de Vida • Participação social na construção do Plano de Vida (visão de futuro compartilhada) • Fortalecimento de capacidades institucionais locais

PARA SABER MAIS

TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. ARQMO finaliza elaboração do Plano de Vida Institucional com temas voltados a demandas dos territórios quilombolas. Disponível em www.territoriossustentaveis.org.br/noticias/quilombola/registro-de-atividade/arqmo-finaliza-elaboracao-do-plano-de-vida-institucional-com-temas-voltados-a-demandas-dos-territorios-quilombolas/

ARQMO. Estatuto da Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos dos Municípios de Oriximiná. Disponível em cpisp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/estatutoARQMO.pdf
Fundo Quilombola: um novo modelo de gestão territorial. Disponível em <http://ecam.org.br/wp-content/uploads/2019/07/O-Fundo-Quilombola-um-novo-modelo-de-gest%C3%A3o-territorial.pdf>

*Contribuíram gentilmente na coleta de dados primários: Camila Maia (MRN) e Adjair Mota (Ecam).

C. Participação social para além da governança

A participação social também traz maior transparência ao processo decisório, pois acarreta um fluxo maior de informações chegando aos territórios (que se veem contemplados e representados). Essa dinâmica impacta a confiança que as comunidades locais irão depositar nas iniciativas e nos atores envolvidos no processo. De acordo com a publicação *Diretrizes para Grandes*

Obras na Amazônia o acesso à informação é uma das formas possíveis de combater a assimetria de poder entre os diferentes atores [...]. A representatividade mantém os interesses relevantes em pauta, não ignora os aprendizados e os passivos da discussão” (FGV, 2018:9).

Ela também precisa ser pensada e integrada ao modelo de governança de forma estratégica para que os benefícios dos conhecimentos dos atores locais sejam aproveitados da melhor forma possível. No Fundo Quilombola, para a participação social é colocada “uma clara distinção entre o processo de construção do plano de vida do território, com ampla participação de toda a comunidade, e o processo de sua execução, através de instâncias representativas. Assim, evita-se que a discussão sobre o futuro e o desenvolvimento do território seja influenciada em demasia pelas deliberações referentes ao uso de recursos financeiros” (PTS, 2018:10).

Traçar uma abordagem estratégica com vistas a objetivos claros e metodologias adequadas (o que se pretende alcançar com a participação da comunidade e qual seu formato) é importante para se evitar lentidão excessiva em processos decisórios, além de evitar conflitos que podem comprometer o andamento do projeto. Para mais, é necessário que a participação em processo de diagnóstico, por exemplo, não seja entendida como um processo de consulta, mas sim de coconstrução de saber territorial (HUMANA, 2019).

Nesse sentido, a iniciativa de destaque apresenta um caminho interessante para a construção coletiva de diversos atores locais com foco no desenvolvimento econômico aliado à sustentabilidade.

Aliança Guaraná de Maués



O município amazonense de Maués é conhecido mundialmente como a cidade do guaraná e berço do Guaraná Antarctica. Os índios Munduruku e Mawé desenvolveram a produção do guaraná e da mandioca e até hoje a economia do município gira, principalmente, em torno dessas culturas. Estima-se que a cadeia produtiva do guaraná em Maués envolve cerca de 3 mil agricultores espalhados por suas mais de 150 comunidades e exporta anualmente cerca de 300 toneladas do produto.

No ano de 2017, um conjunto de organizações abraçou o projeto Aliança Guaraná de Maués, que tem como propósito constituir um coletivo de pessoas, organizações e poder público de Maués, tendo um olhar especial para a **valorização da cultura** do guaraná, **vocação econômica** do município, e também para o desenvolvimento de outros setores. O projeto teve início com a realização de um diagnóstico através de oficinas participativas cujo objetivo foi priorizar as demandas sociais locais e planejar as diretrizes para concretizar a “Maués dos Sonhos”. Esse primeiro encontro da Aliança Guaraná de Maués contou com cerca de 130 participantes e criou um espaço de aprendizagem sobre a realidade de Maués, a partir de diferentes olhares e interesses, de discussões sobre o contexto local e processos históricos relacionados à ocupação e ordenamento territorial do município. Após esse encontro foram firmados quatro Grupos de Trabalho (GTs) relacionados aos pilares principais de sustentação do projeto: educação, turismo, projeto sociocultural e produção sustentável.

Para encaminhamento das demandas priorizadas pelos GTs, Ambev, USAID, CIAT e Idesam (organização de suporte) criaram um fundo para financiamento de projetos e ações. No âmbito da governança, os membros dos GTs apresentam os projetos e ações elaborados e estabelecem um ambiente de diálogo entre o grupo e os membros do comitê de governança. Compõem esse comitê a Prefeitura de Maués, a Ambev e a USAID, com o intuito de trazer sugestões e encaminhamentos para os projetos, seja por financiamento ou por apoio através da articulação com os agentes públicos, conselhos municipais ou com outros atores locais. Nesse sentido, a presença da prefeitura na governança do fundo é um diferencial importante para a criação de estratégias de **alinhamento a políticas públicas**. Assim, foi possível estabelecer um **diálogo dentro dos conselhos municipais**. A partir do GT surge, por exemplo, a demanda de melhorar a política da Prefeitura para aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar. Então o GT de produção dialoga com o GT de educação e esses representantes dos GTs conseguem legitimar uma participação dentro dos conselhos, ocupando um espaço institucionalizado, para dialogar com os atores municipais sobre os gargalos no que se refere a aquisição e qualidade da merenda escolar. De certa forma, conseguiu-se efetivar essa proposta de ocupação dos conselhos municipais pela sociedade civil e isso cria um novo paradigma no que diz respeito à governança do território para além do mecanismo, porque diferentes atores que atuam em diferentes

questões passam a estabelecer conversas transversais pela efetivação das prioridades estabelecidas em **fóruns participativos**.

Interessante destacar que **nenhum membro do comitê tem poder de veto aos projetos**, pois estes foram norteados pelas prioridades estabelecidas no encontro Maués dos Sonhos, posteriormente ajustados dentro dos GTs e alinhados às sugestões de todos para a versão final. Assim, os projetos já nasceram no seio da sociedade civil e a implementação de um mecanismo financeiro independente e guiado por um comitê de governança em que todos os múltiplos atores possuem voz garante um nivelamento entre os atores da sociedade em prol de uma agenda territorial de desenvolvimento para o interesse comum em que nenhum ente se sobressaia aos outros.

Uma das estratégias que a empresa e organização gestora acordaram para a governança equânime foi desvincular o nome da Ambev das ações no início do programa. Isso fortaleceu o caráter de **construção coletiva** da iniciativa Guaraná Maués, em que aliança é, mais do que um nome, um princípio de equidade no diálogo **como um tratado nivelador e transversal entre todos os atores sociais e sem sobreposição de relações de poder relacionadas às diretrizes de desenvolvimento territorial**. Essa característica de democratização da informação da Aliança Guaraná de Maués é observada nas três edições de jornais informativos que são distribuídos impressos e disponibilizados online para a população, com conteúdos que acessam pessoas de todas as idades. Além dos informativos impressos, a população é atualizada sobre as atividades dos GTs semanalmente através de rádio comunitária.

Após um estudo sobre a cadeia de valor do Guaraná no ambiente de Maués, a AGM apoiou a constituição do Conselho dos produtores, que é um espaço de troca exclusivo de produtor para produtor, e o Idesam participa como mediador dos trabalhos e tem o propósito não só de diversificar o mercado, mas também de agregar valor ao guaraná de Maués. Em março de 2018, um grupo de produtores que já atuam organizados foi recepcionado por uma equipe multidisciplinar de profissionais da Ambev para dialogar sobre a cadeia do guaraná no município e conhecer o processo industrial do guaraná. Na oportunidade, foram apresentadas as exigências fiscais do setor de bebidas no que se refere a rastreabilidade do produto, que implica na obrigatoriedade de a empresa negociar com fornecedores formalizados e com as certificações necessárias para a compra direta dos produtores. Esse **alinhamento comercial** permitiu a supressão dos atravessadores na cadeia do guaraná e os produtores, que antes recebiam dos atravessadores cerca de R\$ 10 pelo quilo do guaraná, passaram a receber R\$ 24,50 ainda em 2018. E isso ajudou a abrir uma nova fase, não só na interlocução entre a Ambev e seus fornecedores diretos de matéria-prima, mas também na valorização dos produtores e dos atributos específicos do guaraná de Maués.

Aliança Guaraná de Maués

Maués/AM

ORIGEM DOS RECURSOS	Ambev, USAID
INSTITUIÇÃO REALIZADORA	Idesam
SETOR EMPRESARIAL	Indústria (Bebidas)
TIPO DE REPASSE	Parceria
TEMAS	Mudanças climáticas, manejo florestal, produção rural sustentável, carbono neutro
DESTAQUE DA INICIATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Construção social e princípios de participação • Criação do Conselho de Agricultores • Coordenação com Políticas Públicas

PARA SABER MAIS

PREFEITURA DE MAUÉS. Informações sobre a cidade.

Disponível em www.maués.am.gov.br/a-cidade

AMBEV (2017) Relatório Anual da cervejaria AMBEV. Disponível em:

www.ambev.com.br/conteudo/uploads/2018/08/Relatorio_Anuual_de_Sustentabilidade_Ambev_2017.pdf

*Contribuiu gentilmente na coleta de dados primários: Ramom Morato (Idesam)

D. Coordenação com políticas públicas como alavanca para o desenvolvimento duradouro e para todos

Alinhar a atuação do investimento social privado aos interesses do território e sua população em termos de política pública amplia o potencial para gerar impactos sistêmicos fortalecendo o aspecto público do ISP. Segundo o GIFE (2017), consideradas as diferentes formas de atuação alinhada com políticas públicas, apenas 6% das empresas e 18% dos institutos e fundações não têm adotado nenhuma iniciativa que se acerque desse meio.

A gestão estratégica ainda reconhece cada vez mais que a colaboração entre empresas, governo e sociedade civil traz aspectos de geração de valor e ajuda a alcançar importantes objetivos sociais. Conhecidos como “arranjos colaborativos de múltiplos atores” com foco em atingir um objetivo comum, as parcerias inter-setoriais tem potencial de criação de valor aprimorado, pois quando diferentes setores atuam juntos criam-se novas capacidades e oportunidades de colaboração.

O que se espera enquanto resultado é uma melhoria de adequação dos recursos do fundo às necessidades do território e municípios. É importantíssimo que haja diálogo com os atores governamentais locais e que se crie uma estratégia de atuação complementar ao se incorporar ao processo o saber local, ou seja, a experiência e o conhecimento de governos locais, assim como suas demandas e conflitos específicos.

Dividir responsabilidades, assim como benesses de mecanismos de repasse de recursos, pode servir como uma política de incentivo para estimular atores governamentais a cooperar e desenvolver ações colaborativas de políticas públicas, como foi identificado em várias iniciativas mapeadas por este estudo.

A seguir será apresentada uma iniciativa que tem como destaque o engajamento de doadores (pessoas físicas), a articulação inter-setorial e o investimento em processos que promovem o desenvolvimento de territórios amazônicos.

Projeto Sky Rainforest Rescue



O projeto Sky Rainforest Rescue, parceria entre WWF-Brasil, WWF-UK e a rede britânica de TV Sky, foi condecorado com o prêmio de melhor parceria de investimento social no Business Charity Awards 2013, em Londres (Reino Unido). Isso porque a iniciativa recebeu o apoio de **milhares de doadores** (pessoa física - assinantes do serviço) a partir de uma campanha de sensibilização da sociedade civil do Reino Unido e da Irlanda sobre os danos provocados pelo desmatamento e sobre os serviços ambientais fornecidos pelas florestas em pé. O projeto também apoiou o Governo do Estado do Acre para implementação do programa de certificação ambiental de propriedades rurais familiares nos

municípios de Manoel Urbano, Feijó e Tarauacá. Ainda no âmbito do projeto foram desenvolvidas ações de educação ambiental nas escolas da região da BR-364, manejo de pesca, e também iniciativas para ampliar os mercados consumidores de produtos florestais como borracha e açaí.

Para fomentar o **apoio social no aporte do recurso**, foi realizada uma campanha de sensibilização televisiva que acessou 7,3 milhões de pessoas no Reino Unido e na Irlanda com mensagens sobre a importância da Floresta Amazônica e como ajudar a evitar o desmatamento. A campanha contou com oito programas especiais sobre a Amazônia, totalizando quase 12 semanas de programação sobre o assunto. Por meio desses programas, ao fim do ciclo de vida do projeto, de 2009 a 2015, o valor arrecadado em **doações particulares de clientes e funcionários da operadora** chegou a 5 milhões de libras esterlinas e a Sky aplicou um fundo correspondente ao aporte da sociedade civil, somando 4 milhões de libras ao projeto para promover o desenvolvimento econômico sustentável no Acre. O recurso foi utilizado para a conservação das florestas e da biodiversidade, com apoio técnico aos pequenos produtores locais no manejo de suas propriedades e facilitação para o acesso a melhores condições de mercado para seus produtos florestais, através de articulações com empresas interessadas em adquirir produtos sustentáveis.

O apoio na conquista de novos mercados consumidores para **diversificação das fontes** de renda da população está no rol das contribuições mais edificantes que uma empresa privada pode fornecer para um território, posto que **valoriza o produto local e fomenta um ciclo que gradativamente se torna independente do investimento social**. No caso do Acre, a criação de alternativas econômicas contribui para que a floresta tenha mais valor em pé do que derrubada. Durante o projeto, mais de 2,3 mil famílias se comprometeram em não desmatar ou realizar queimadas em suas propriedades através da participação em um programa que remunera boas práticas de produção, administrado pelo governo do estado do Acre e apoiado pelo WWF, dentro do projeto Sky Rainforest. Por conta desta ação, na área do projeto ocorreu o aumento de 17% das áreas de agrofloresta – o que significa que ali passou a ser praticada uma agricultura mais harmônica com a biodiversidade amazônica e menos danosa ao meio ambiente.

Como etapas para cadastro de famílias nesse programa de **certificação ambiental de pequenos produtores**, o Departamento Agroflorestal do Acre realiza uma visita técnica na propriedade cadastrada e fornece instrução técnica para uma produção mais sustentável. Posteriormente, o(a) proprietário(a) assina um termo formal de compromisso para não desmatar sua propriedade ou usar o fogo para preparar a terra para atividades agrícolas. Além da assistência técnica em métodos de produção mais sustentáveis e financeiramente vantajosos, os proprietários recebem um bônus na forma de pagamentos, bem como acesso facilitado a crédito e mercados consumidores.

No que se refere ao **repasse de recursos**, o ato de adesão ao sistema e certificação autoriza o produtor rural a um pagamento imediato de 250 reais (cerca de 90 libras), e outros 250 reais dentro de 12 meses após a adesão formal. A partir do segundo ano de implantação, o produtor rural recebe 600 reais por ano, durante nove anos.

O principal objetivo da certificação é **gerar inclusão socioprodutiva**, integrando conservação florestal, produtividade, segurança alimentar e aumento da renda familiar, com a compreensão de que é essencial oferecer aos moradores locais opções que possam competir financeiramente com atividades historicamente mais lucrativas, mas predatórias, como a criação de gado em pastos abertos, que atualmente é um dos principais fatores que impulsionam o desmatamento na Amazônia. Com isso, a parceria entre Sky e WWF agregou esforços ao Governo do Acre para atingir um objetivo comum, que é o desenvolvimento sustentável na floresta.



Sky Rainforest Rescue

Acre

ORIGEM DOS RECURSOS	Sky
INSTITUIÇÃO	WWF
REALIZADORA	
SETOR EMPRESARIAL	Serviços
TIPO DE REPASSE	Fundo
TEMAS	Apoio ao desenvolvimento de agricultura de baixo carbono
DESTAQUE DA INICIATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Participação Social • Campanha de engajamento de clientes (PF) na conservação ambiental e no desenvolvimento econômico local • Contrapartida financeira, duplica a doação dos clientes

PARA SABER MAIS

https://www.wwf.org.br/informacoes/sala_de_imprensa/?52902/

WWF-Brasil-realiza-seminrio-sobre-desafios-e-oportunidades-no-Estado-do-Acre

http://assets.wwf.org.uk/downloads/sky_rainforest_rescue_brochure_sept_2015.pdf

<https://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/O-SISA-Acre.pdf>

* Estudo realizado com base em dados secundários.

E. Transparência nas contas gera transparência no diálogo

Uma tendência identificada é a crescente preocupação quanto a questões de transparência, gestão e *accountability* devido ao aumento do número de instituições e fundações atuando com investimentos em organizações da sociedade civil. Passa a ser primordial alinhar esses princípios de boa governança às práticas e processos das instituições.

Vale mencionar que essas organizações também são diversas quanto ao seu tamanho e escopo de atuação, além de estarem sujeitas a variações de leis e contextos locais. De acordo com a Transparência Internacional, fundações e associações também são vulneráveis, “em tese, como qualquer outra empresa ou instituição com finalidade exclusivamente privada, podendo ser vítimas de, por exemplo, corrupção, peculato e outras práticas ilegais. A administração de grandes quantias de doações em instituições nas quais as estruturas de governança não são suficientemente transparentes cria um ambiente vulnerável” (TI, 2019:49).

Um outro argumento em favor da governança participativa é que a presença de atores de contextos diversos proporciona mais *accountability* ao processo. Ou seja, há uma maior perspectiva de controle social quando há participação de outros atores no processo (em especial da sociedade civil). Ademais, o envolvimento dos afetados pelas iniciativas nos processos decisórios e de controle permite que sejam elaboradas respostas de forma mais eficiente às demandas locais. A Transparência Internacional ainda destaca que prestar contas de maneira consistente e periódica age como um incentivo para manter um “programa de qualidade” sobre a atuação da instituição, indicando a relevância de se aprofundar a discussão sobre parâmetros de transparência e *accountability* para a criação de fundos e fundações (em particular no caso de recursos compensatórios).

Outro ponto relevante é que a prestação de contas seja sistematizada de modo a ficar registrada e ser acessível para parceiros, governos, atores locais e externos. A acessibilidade e disponibilidade desses dados de forma pública é essencial para que o processo de prestação de contas e o aspecto de transparência seja considerado como consolidado.

A transparência também deve estar na comunicação, para que todos que acessem a informação tenham a autonomia e a capacidade para entender o retrato social daquele contexto territorial ou de como funciona algum processo ou mecanismo, por exemplo. Os conteúdos gerados sobre o território devem, primeiro, fazer sentido para ele e as informações e saberes devem servir de ponte para a transformação. (HUMANA, 2019)

A iniciativa a seguir nos indica como o desenvolvimento territorial pode ser a base para uma ampla participação social, uma consistente articulação intersetorial e como pode fomentar a transparência, aprimorando processos continuamente.

Fundo Juruti Sustentável



“Nós somos bons em produzir alumínio, nos demais assuntos somos aprendizes”. Foi com essa frase que Franklin Feder, então presidente da Alcoa World Alumina Brasil, abriu uma palestra sobre a operação da empresa em Juruti e o desenvolvimento da iniciativa Juruti Sustentável. Juruti é um município situado no oeste do Pará, região do Baixo Amazonas, que teve origem em uma aldeia de índios Munduruku e ainda mantém influência marcante da cultura indígena com população predominantemente rural. No que diz respeito ao capital natural, o município está acomodado sobre uma jazida de 700 milhões de toneladas métricas de bauxita, e em 2005 começaram as conversas entre a Alcoa e a população local sobre a **extração mineral**.

Para a **construção da iniciativa**, foram realizadas cerca de 70 reuniões com moradores de mais de 100 comunidades do entorno de Juruti, além de representantes da sociedade civil, das universidades e do poder público. Os encontros precederam as três audiências públicas necessárias para a instalação da obra (uma em Belém, uma em Santarém e outra em Juruti), que contaram com a presença de mais de 6 mil pessoas.

Entretanto, havia um sentimento por parte da população de identificação simbólica do empreendimento com experiências passadas de mineração no Pará, acarretando uma postura defensiva em relação à Alcoa e prejudicando a formação de confiabilidade, apurado através de uma série de entrevistas com stakeholders realizadas pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) e pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). Verificou-se ainda que dentro do município a instalação do grande empreendimento suscitava diferentes

reações de **percepção**. Se na sede do município o sentimento era de preocupação, mas também de esperança em relação às oportunidades que a atividade industrial poderia abrir, na comunidade de Juruti Velho – mais próxima do local da extração do minério – havia uma resistência à chegada da empresa e interferência na dinâmica de vida, além da interferência no meio ambiente ocasionada pela exploração do recurso mineral. Em vista disso, foi implementado em Juruti Velho um conjunto mais complexo de metodologias para diagnóstico e avaliação da percepção dos moradores em relação ao empreendimento.

Mas não só na implementação residia o desafio operacional da Alcoa. Ciente de que a mina poderá ser exaurida em 70 anos, a empresa precisou ainda **garantir a estabilidade do território e o fortalecimento dos outros arranjos produtivos tradicionais**, como a agricultura familiar, para causar o menor abalo na sobrevivência econômica do município sem a sua presença.

Nos últimos anos, é crescente o debate acerca da relação entre a atividade mineral, o desenvolvimento regional e os impactos sociais e ambientais de tais empreendimentos. Autores indicam que uma economia de base mineira possui problemas e possibilidades, e que a trajetória de desenvolvimento depende de todo um **contexto histórico-institucional expresso no capital social local e na capacidade de governança das comunidades locais**. Como estratégia de intervenção, a Alcoa traçou um plano de apoio de longo prazo batizado de Projeto Juruti Sustentável, com apoio da FGVces e do Funbio. O projeto se desdobrou em um tripé Juruti Sustentável, formado pelo Conselho Juruti Sustentável, Fundo Juruti Sustentável e indicadores de sustentabilidade. Ou seja, em cenários de alta complexidade, a governança também requer estruturas complexas.

Para a governança do Projeto Juruti Sustentável, foi oficializado, em agosto de 2008, o Conselho Juruti Sustentável (Conjus), composto como um **espaço de diálogo e negociação** formado por três representantes do poder público, três do setor privado e nove da sociedade civil, deixando claro o interesse de territorialização da estratégia. Os integrantes são divididos em grupos temáticos – segurança e meio ambiente, cultura, infraestrutura e saneamento, economia e trabalho, agropecuária, educação, saúde – que se reúnem uma vez a cada quinze dias para discutir propostas para o desenvolvimento de Juruti e que manifestam demandas específicas no que se refere ao empreendimento da Alcoa no município. O Conjus é a instância para negociar e tecer soluções entre as demandas sociais de comunidades, as pressões do ciclo político e das instituições locais, e as exigências do próprio negócio, que envolve uma operação sensível, qual seja, a extração da bauxita em plena floresta, à beira do rio Amazonas.

O Conjus não seguiu o caminho dos outros conselhos criados pela autoridade política local. Apesar de possuir um estatuto oficial, ele não é público.

O conselho articula uma parceria entre o setor privado, o governo local e as comunidades de Juruti, e, para além dessas partes diretamente envolvidas no conselho, ainda há uma gama de outros atores sociais e órgãos de fiscalização ávidos por informações constantes, não só sobre a execução das medidas compensatórias, mas também sobre ações da empresa para **mitigar os riscos sociais e ambientais** que orbitam a implementação de grandes empreendimentos. Havia, portanto, uma demanda clara por **transparência** nas decisões, ações e contas relacionadas ao investimento territorial.

Sob pressão para manter as partes informadas, e responsáveis pelo reporte da execução orçamentária para cumprimento das condicionantes previstas no licenciamento estadual, algumas vezes as empresas assumem a gestão da implementação da agenda de desenvolvimento territorial, com vistas a controlar os dados. Entretanto, como o mecanismo é uma ferramenta para operar um direito da população impactada, direta ou indiretamente, também surge a pressão popular por uma **gestão neutra ou representativa dos interesses coletivos**. A Alcoa passou por esse ciclo de aprendizado: no primeiro período de existência do conselho Juruti Sustentável (2008-2009) seu secretário-executivo foi um representante da empresa, de forma que, por mais que ela tenha se esforçado em promover o consenso a respeito da agenda, a empresa foi alvo de questionamentos. Após esse período, a Alcoa reposicionou-se como parte no conselho e o Fundo Juruti passou a ser gerido pelo FUNBIO, que traçou um plano de incubação do fundo por quatro anos para que a gestão operacional e financeira fosse repassada gradualmente para a sociedade civil. Esse processo foi concluído em 2015, quando 110 instituições assumiram a governança do Conjus e do Fundo Juruti. Assim, o Conselho Juruti Sustentável passou a se chamar Instituto Juruti Sustentável (IJUS), que tem seus trabalhos norteados pelas deliberações em conselhos compostos pelo poder público, empresas e, em maior proporção, por organizações da sociedade civil. O IJUS viabiliza também uma equipe de profissionais locais para a gestão e execução dos recursos.

A partir da experiência de Juruti, é possível compreender que o processo para obtenção da licença social deve, necessariamente, ser pautado na **participação social e transparência na gestão**. E a forma de conduzir as negociações para obtenção da licença social é dar voz e voto às comunidades locais, associações civis e aos grupos sociais para que formalizem as reivindicações e se incorporem, gradualmente, aos mecanismos de interlocução, diálogo e negociação.



Fundo Juruti Sustentável

Juruti/PA

ORIGEM DOS RECURSOS	Alcoa
INSTITUIÇÃO	Instituto Juruti Sustentável - IJUS
REALIZADORA/ GESTORA	(Organização da Sociedade Civil)
SETOR EMPRESARIAL	Mineração
TIPO DE REPASSE	Fundo
TEMA(S)	Desenvolvimento local
DESTAQUE DA INICIATIVA	<ul style="list-style-type: none">• Transparência• Participação social• Articulação intersetorial

PARA SABER MAIS

Site Instituto Juruti Sustentável: www.ijus.org.br

RIBEIRO, Aline (2017). Uma promessa para Juruti. Revista Época Negócios. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Epocanegocios/0,,EDR85711-8384,00.html>

ABAL (2017). Bauxita no Brasil - Mineração Sustentável e Competitividade. Disponível em: http://www.abal.org.br/downloads/ABAL_Relatorio_Bauxita_2017_1.pdf

GVces (2018). Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local. Disponível em https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2018/04/juruti_otimizado.pdf

COSTA, E.; CARMO, E.; PATRICIO, J.; MAUE, M.; TAVARES, R; FERNANDEZ, R.; AGUIAR, S.; REIS, W. O Projeto Juruti Sustentável: uma proposta alternativa de desenvolvimento territorial? Disponível em <http://mineralis.cetem.gov.br:8080/bitstream/cetem/1163/2/O%20Projeto%20Juruti%20Sustent%C3%A1vel.pdf>

DONADELLI, F; VEIGA, J; BRANDÃO, R; MARTIN, S. Responsabilidade Social na mineração de Alcoa: o caso de Alcoa em Juruti (Pará). Revista RURIS, V. 10, N. 1 | Março de 2016. p. 112 a 141. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/313468590_RESPONSABILIDADE_SOCIAL_NA_MINERACAO_E_O_CICLO_POLITICO_LOCAL

**Contribuiu gentilmente na coleta de dados primários: Barbara Macedo Espínola de Almeida (Instituto Juruti Sustentável)*

Quais são as lições aprendidas até aqui e quais caminhos podemos seguir?



Existem inúmeras soluções para o desafio de fortalecimento e desenvolvimento de comunidades e territórios. Entretanto, para que se consolidem bons resultados, os casos que foram apresentados podem servir de referência porque desenvolveram **mecanismos financeiros de repasses de recursos com princípios de participação e governança com vistas à autonomia**. Isso, no cenário do investimento privado, traz um novo horizonte em que as empresas atuam como articuladoras de tecidos sociais que se tornam maiores do que elas e que ampliam o impacto do investimento social, seja ele condicionado ou voluntário.

O paradigma do controle técnico como um saber das empresas está sendo transformado. Não se pode dizer que os aprendizados existem em via de mão única. A construção coletiva pressupõe a validação do outro como um ator tão importante quanto, às vezes mais importante, que a empresa ou órgão financiador dos projetos. E mais do que isso, pressupõe que os agentes, mais do que a ensinar, têm muito a aprender com o saber do outro. Dentre os inúmeros casos mapeados por este estudo, dos modelos de repasse de recursos a comunidades e localidades, selecionamos cinco casos considerados extremamente diferenciados por seu processo e resultados e, claro, observando a todos eles, conseguimos identificar o porquê desse destaque.

Mais do que mecanismos que contemplam a participação dos beneficiados, as iniciativas selecionadas desenvolveram, com maior ou menor resistência, uma **troca com o saber local** extremamente importante. Incorporaram em sua estrutura de governança as forças e sabedorias existentes no contexto em que estavam inseridas, e isso pressupõe uma escuta extremamente atenciosa. Os quilombolas de Oriximiná, assim como os indígenas da Aliança Guaraná de Maués, por exemplo, possuíam uma cultura local extremamente politizada e estruturada através de grupos e associações locais, um ativo que foi contemplado pelos arranjos de governança e participação dos fundos desses territórios. Os processos para se

chegar a isso necessariamente passaram por inúmeras agendas de construção coletiva, com longos períodos de diagnóstico e desenvolvimento de planejamentos estratégicos. O que ambos os casos nos mostram é que foi por meio da escuta que um saber local foi incorporado e a partir dessa incorporação, os **processos que garantem a autonomia foram instituídos**.

Na relação entre empresa e comunidades afetadas, os mecanismos de repasse de recursos vêm, muitas vezes, sanar uma dor. Processos de descomissionamento, ampliação ou chegada de grandes empreendimentos em territórios acarretam inúmeros impactos socioambientais positivos, mas muitos negativos, criando situações de dependência indesejada por aquelas populações locais.

O exercício de construção de uma solução compartilhada esteve presente nos casos do Médio Juruá e também do Fundo Juruti. Esses casos exemplificam com muita clareza a importância de um diálogo abrangente entre as partes envolvidas para a construção de relações menos assimétricas. Na tentativa de redução da dependência econômica local, ações da Aliança Guaraná de Maués estruturaram melhorias na cadeia produtiva do guaraná, cujo contexto envolve 30% da produção total de guaraná do município para a Ambev, se tornando assim a principal compradora local. Nesse tipo de contexto, é fundamental que as indústrias façam constar em sua matriz de risco que a alta participação no mercado local de compra de matéria-prima aumenta também a pressão sobre a empresa, que deve ser ativa no apoio técnico dos produtores para busca e qualificação de outros mercados consumidores, incidindo assim para diminuir o risco de dependência da economia local em relação ao setor industrial.

Da mesma forma, a Alcoa, ao abrir mão de espaços formais de controle e gestão dos recursos, delegando a presidência do fundo para os atores locais, permitiu que relações de muita assimetria em contextos do negócio fossem curadas dentro do ambiente de negociação do fundo. E no processo de construção de um mecanismo financeiro que realmente atendesse às necessidades de todos os atores envolvidos, colheu muitos frutos, tornando-se uma referência para os processos de controle, accountability e transparência, uma vez que a observância e o controle social estiveram presentes. Ainda hoje o setor empresarial apresenta ressalvas na confiança para delegar a gestão financeira dos recursos, e isso passa em grande parte por questões de transparência. No entanto, vimos que é possível.

Essas relações entre as empresas e os territórios são mais comuns dependendo do segmento em que atuam. Pela característica do negócio, as indústrias que têm produtos florestais e recursos minerais como insumos têm maior histórico em atuação territorial no Brasil do que o setor de serviços. O impacto de uma indústria é mais percebido que do setor de serviços. No entanto, ambos são capazes de uma atuação de alto impacto

social positivo. O caso da Sky nos apontou o caminho do investimento de pessoas físicas em causas. O projeto conseguiu um alto engajamento ao associar-se à causa da preservação da Amazônia e mobilizou recursos importantes para os territórios, mesmo à distância. Destaca-se em especial o engajamento também dos clientes: muitas vezes a empresa é capaz de olhar para trás, para sua cadeia e fornecedores. E por que não olhar para frente, para o cliente como potencial ativo para geração de impacto positivo?

Existem, no entanto, contextos que exigem uma preparação maior do campo. Não se pode pressupor que todos os territórios e comunidades possuem estruturas sociais fortalecidas que garantam uma voz ativa e politizada em todo o processo, levando a necessidades e a demandas realmente coletivas. Por vezes o contexto exige que o processo comece de um ponto anterior, **do fortalecimento social e institucional dos territórios**. Instrumentos como o diagnóstico integrado e participativo são excelentes ferramentas para isso, construindo com todo o capital social uma visão única de futuro. O exercício de coleta de dados e percepções com múltiplas ferramentas estendeu-se à maioria dos casos estudados, como Médio Juruá, Fundo Quilombola, Juruti e Aliança Guaraná Maués.

Mas, para além de um diagnóstico, a preparação dos territórios para cenários complexos de gestão de grandes volumes de recursos também pressupõe ações de fortalecimento, capacitações e observância de atores com olhar isento, garantindo assim maiores chances de equilíbrio entre as relações de poder envolvidas. Para isso, exemplos de envolvimento do poder público no processo, em especial instâncias como o Ministério Público, possibilitam que o fortalecimento local venha a atender a demandas e necessidades reais daquela localidade e não atender a interesses particulares das partes envolvidas. Nesse sentido, fortalecem-se os resultados das iniciativas ao propor agendas de desenvolvimento territorial que estejam alinhadas a políticas públicas e estruturas de diálogo previamente existentes e já institucionalizadas, como o caso dos Conselhos Municipais.

Da mesma forma que a governança participativa constrói autonomia e derruba relações assimétricas na gestão do recurso, **a articulação com as políticas públicas** pode potencializar ações para além do território, beneficiando toda uma região. Ao envolver também o poder público local, é possível redirecionar esforços de ações que são direitos frente a políticas públicas, poupando recursos para outras atividades previstas nos planejamentos conjuntos dos territórios. Ressaltamos a importante contribuição desta publicação para a gestão do conhecimento no que tange o investimento em territórios, em especial sobre a importância de processos participativos como forma de legitimidade dos mecanismos de repasse de recursos.

Por fim, a proposta deste estudo é oferecer referências para o setor privado sobre as inovações e tendências nessa área, que diz respeito a mecanismos financeiros para repasse de recursos privados, e, para além disso, apresentar como o investimento do setor no desenvolvimento territorial e na geração de autonomia das comunidades pode alavancar o desenvolvimento sustentável e a conservação da Amazônia, tendo em mente que o aporte de recursos num território pode (e deve) deixar um legado positivo.

Oportunidades para as empresas

<p>Articulação do ISP com políticas públicas</p>	<p>Aproximação com Conselhos Municipais e Regionais – instâncias legitimadas, mas pouco usadas pelas empresas</p>
<p>Promover impacto positivo na economia local</p>	<p>Fortalecimento de capacidades vinculadas às Cadeias Produtivas Locais</p>
<p>Levar conhecimentos técnicos do <i>core business</i> para qualificar as iniciativas sociais</p>	<p>Melhorar o diálogo e o relacionamento entre empresa e comunidade</p>
<p>Fortalecimento de capacidades vinculadas ao Capital Social</p>	<p>Melhorar processos relacionados à Gestão do conhecimento¹⁰</p>

¹⁰ Nesta pesquisa, foi difícil encontrar as informações históricas dos processos, sendo um importante ponto de atenção para as empresas mantenedoras, equipes técnicas de gestão dos mecanismos e comunidades beneficiadas carregar o histórico com vistas à gestão do conhecimento, de forma a contribuir com conquistas já estabelecidas em novos territórios impactados.



Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, E. B. de; COUTO, L. F. Território, participação e planejamento: agenda de desenvolvimento territorial e o caso do Rio Grande do Sul. In: Montoro, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [248]-269. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3263/1/Territ%C3%B3rio%20participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20planejamento_10_P.pdf. Acesso em: set. 2019.

BISC - BENCHMARKING DO INVESTIMENTO SOCIAL CORPORATIVO. Relatório 2018. Comunitas. 2018. Disponível em: <http://www.comunitas.org/portal/download/bisc-2018-relatorio/>

FGV - FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Entre o público e o privado: caminhos do alinhamento entre o investimento social privado e o negócio. FGV/EAESP, 2016. Disponível em: <http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/livro-entre-o-publico-e-privado-2016.pdf>

FGV - FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes. Organizadores: Daniela Gomes Pinto, Mario Prestes Monzoni Neto, Hector Gomez Ang. - 2.ed. - São Paulo: FGV-EAESP/FGVces. 2018. Disponível em: http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobras-naamazonia_documentoCompleto_09.pdf

FUNBIO - FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE. Ferramentas e mecanismos para o financiamento socioambiental. Manoel Serrão [et al.]. - Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.bvrio.org/view?type=publicacao&key=publicacoes/404329fc-54ad-4c7e-92d4-dae4b5fc40e.pdf>

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Reunião define ações de desenvolvimento regional com Corede. 2019. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/reuniao-define-acoes-de-desenvolvimento-regional-com-coredes>

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). Guia de tendências e práticas do Investimento Social Empresarial. 2017. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/guia-de-tendencias-e-praticas-investimento-social-empresaria>

HUMANA. Território ODS: Agenda 2030 para territórios. 2019. Disponível em: <https://humanasustentavel.com/territorio-ods-agenda-2030-para-territorios/>

HUMANA. Metodologia para elaboração de Diagnóstico Integrado Territorial. 2019. Disponível em: <https://humanasustentavel.com/metodologia-para-elaboracao-de-diagnostico-integrado-territorial/>

IMAZON. Thuault, A., Brito, B., & Santos, P. Deficiências na governança de fundos ambientais e florestais no Pará e Mato Grosso (No. 19) (p. 6). Belém. 2011. Disponível em: https://amazon.org.br/PDFimazon/Portugues/estado_da_amazonia/OEA19.pdf

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA; GIFE - GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. Guia das melhores práticas de governança para fundações e institutos empresariais. 2.ed.. São Paulo, SP. 2014. Disponível em: https://www.fbb.org.br/images/Sobre_nos/005_Governanca/GIFE_Guia_Melhores_Praticas.pdf

PNUD. Plataforma Agenda 2030. 2015.
Disponível em <http://www.agenda2030.com.br>

PSJP - PHILANTHROPY FOR SOCIAL JUSTICE AND PEACE. Philanthropy in Brazil - A working paper. 2016. Disponível em: <http://www.psjp.org/wp-content/uploads/2018/05/PHILANTHROPY-IN-BRAZIL-MAY-2018.pdf>

PTS - PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. Territórios quilombolas no Pará - Planos de Gestão e Instrumentos Financeiros: Um Modelo de Governança para o Desenvolvimento. 2018. Disponível: http://ecam.org.br/wp-content/uploads/2018/01/TerrQuilombasPara_web.pdf

PTS - PROGRAMA TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS. Mecanismos Financeiros e Desenvolvimento Territorial: modelos de gestão e programas de transferência de renda para uma nova relação entre empresas e comunidades. 2019.
Disponível em: <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes/>

SONCK, Luciana. Governança Global do Desenvolvimento Sustentável: o caso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. UFABC, São Bernardo/ SP, 2018.

TI - TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Governança de recursos compensatórios em casos de corrupção: Guia de boas práticas para promover a reparação de danos à sociedade. São Paulo. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/05/Relatorio-TIBR-Governanca-de-Recursos-Compensatorios.pdf>

Rede de membros PPA



