

Análises econômicas e financeiras e oportunidades de investimento no estado de Mato Grosso decorrentes da Estratégia PCI

INTRODUÇÃO

Lançada em 2015 durante a Convenção do Clima em Paris (COP21), a Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (PCI) é uma abordagem jurisdicional para o desenvolvimento sustentável do Estado de Mato Grosso. Tem por objetivo fomentar o desenvolvimento socioeconômico no território através do uso sustentável da terra. Nesta visão, o crescimento futuro da produção agropecuária é acomodado dentro da área produtiva existente através da intensificação sustentável e da adoção de boas práticas (Produzir), as áreas de vegetação nativa são restauradas de acordo com as exigências legais e as florestas e cerrados remanescentes são protegidos (Conservar) e a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais podem melhorar seu bem-estar e prosperar (Incluir).

Esta visão materializa-se em um amplo plano de metas em seus três eixos, construído em um processo participativo e que integra as agendas de atores públicos, privados e da sociedade civil. Entre os objetivos para 2030 fixados nas metas estão:

Produzir

- O aumento de produtividade na pecuária incluindo a recuperação de 2,5 Mha de áreas de pastagem de baixa produtividade
- Ampliar a área de grãos em áreas de pastagem degradada de 9,5 para 12 Mha até 2030
- Ampliar a área sob manejo florestal sustentável para 6 Mha
- Ampliar a área de florestas plantadas em áreas já abertas para 800 mil ha
- Aumentar a produção de biocombustíveis

Conservar

- Manter 60% da cobertura de vegetação nativa do Estado de Mato Grosso, reduzindo em 90% o desmatamento na floresta e em 95% o desmatamento no cerrado até 2030, tendo como referência a linha de base: 2001-2010 (PRODES), e eliminando também a exploração ilegal de madeira
- Conservar 1Mha de área passível de desmatamento legal
- Cadastrar e validar os cadastros ambientais rurais (CAR) de 90% dos imóveis rurais (até 2024)
- Regularizar 1Mha (100%) de Área de Preservação Permanente (APP) e 5,8 Mha (100%) de Reserva Legal (RL) degradadas, sendo 1,9 Mha por recomposição

Incluir

- Ampliar o acesso a assistência técnica e extensão rural (ATER) e mercados para a agricultura familiar e cadeias da sociobiodiversidade
- Aumentar o valor bruto da produção da agricultura familiar
- Aumentar o acesso a crédito para a agricultura familiar
- Realizar a regularização fundiária de 70% dos lotes de agricultura familiar

A partir de 2019, a PCI entrou em uma nova fase com a criação do Instituto PCI, uma instituição independente sem fins lucrativos que visa garantir a eficácia da Estratégia PCI. O estado de Mato Grosso apontou-o como responsável, entre outros, por articular múltiplos atores em uma governança transparente e inclusiva, identificar oportunidades de captação de recursos e gerir programas e projetos.

A PCI visa criar um ambiente de mercado seguro para os produtores, compradores e investidores com bases robustas para um desenvolvimento sustentável inclusivo. A Estratégia PCI definiu metas, métricas e indicadores e identificou fontes potenciais de financiamento e mecanismos de implementação para o desenvolvimento de uma gestão integrada da paisagem e uma economia agrícola, socialmente inclusiva e de baixo carbono.

Às vésperas da COP 26 em Glasgow, o estado de Mato Grosso anunciou o compromisso de emissões líquidas zero, baseado em 12 trajetórias de descarbonização. As trajetórias identificadas no estudo conduzido pela Secretaria de Meio Ambiente estadual em parceria com Climate Group, nas quais se baseiam esse compromisso, levam em consideração as metas da PCI, e significam uma redução de 236 Gton de CO₂ até 2035.

O Instituto PCI, com o apoio do Tropical Forest Alliance (TFA) e do Programa REM-MT, está realizando um estudo em parceria com o Instituto Internacional para Sustentabilidade (IIS) visando determinar as necessidades de investimento para cumprimento dessas metas até 2030 e definir formas de captação destes investimentos, indicando prioridades e modelos de investimento necessários para o alcance das metas da Estratégia.

Essa análise contempla: i) levantamento dos investimentos relacionados à Estratégia PCI no período de 2016-2020; ii) revisão das estimativas de 2015; iii) ajuste das estimativas para o cumprimento das metas até 2030; iv) produção de uma análise de múltiplos critérios para priorização dos investimentos; e v) delineamento de 6 modelos de investimento para captação de recursos para cumprimento das suas metas prioritárias.

PRINCIPAIS ACHADOS

Em 2015, no lançamento da Estratégia PCI durante a COP-21 em Paris, estimou-se em R\$ 39 bilhões os investimentos necessários em 15 anos para o alcance de todas as 21 metas. Destes, R\$ 20 bilhões seriam destinados à intensificação produtiva, R\$ 5,8 bilhões para a implementação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (LPVN), R\$ 3,1 bilhões para evitar o desmatamento adicional e R\$ 10,1 bilhões para apoio à produção familiar (sendo R\$ 6,7 bilhões de investimentos na produção e R\$ 3,4 bilhões em governança e gastos públicos).

No período de 2016 a 2020 foram captados R\$ 16,04 bilhões no âmbito de 135 projetos e ações governamentais (incluído o crédito rural). Estes recursos foram distribuídos da seguinte forma: R\$ 9,09 bilhões no eixo Produzir, R\$ 331,58 milhões no eixo Conservar e R\$ 6,61 bilhões no eixo Incluir. Somam-se a estes recursos R\$ 9,48 bilhões investidos na governança da Estratégia PCI. As 3 áreas temáticas para as quais foram alocados mais recursos foram: produção sustentável (R\$9,03 bilhões), apoio à agricultura familiar (R\$ 6,29 bilhões) e fortalecimento de cadeias produtivas (R\$ 122,61 milhões) e gestão de áreas protegidas (unidades de conservação - UCs e terras indígenas Tis - R\$ 170,17 milhões). Do montante captado mencionado acima foram executados R\$ 15,48 bilhões: R\$ 8,78 bilhões no eixo Produzir, R\$ 205,20 milhões no eixo Conservar e R\$ 6,40 bilhões no eixo Incluir (ver Figura 01).

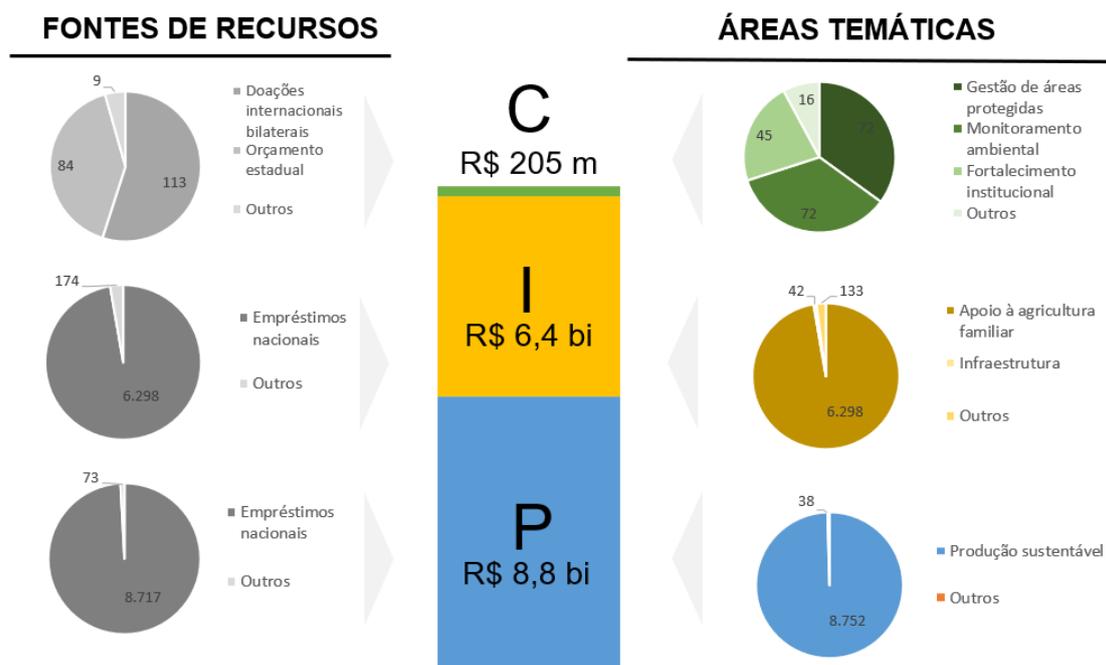


Figura 01. Total de recursos executados para a Estratégia PCI por eixo entre 2015 e 2020: Distribuição por fonte de recursos e área temática (C – Conservar; I – Incluir e P - Produzir)

No eixo Produzir os investimentos foram predominantemente onerosos e não coordenados, oriundos tanto de instituições financeiras públicas (ex.: Banco do Brasil, BNDES, CEF); como, fortemente de bancos privados, além de financiamentos via mecanismos adicionais ao sistema bancário como, por exemplo, créditos de fornecedores e antecipações de pagamento de clientes e outros. No eixo Conservar prevaleceram os recursos públicos e de doações internacionais. Finalmente, no eixo Incluir, a maioria dos recursos foram orçamentários públicos.

Os investimentos privados voltados às atividades sustentáveis já vêm ocorrendo e devem seguir uma tendência de aumento em resposta aos incentivos do próprio mercado consumidor e mudanças jurídicas nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O investimento no eixo Conservar, por sua vez, tem resultado principalmente da cooperação financeira e técnica bilateral*. Os investimentos no eixo Incluir analisados não incluíram os aportes realizados via crédito direcionado à agricultura familiar (ex.: PRONAF) e focaram sobretudo nas questões de regularização fundiária, provisão de assistência técnica e extensão rural.

* O custeio das atividades geralmente fica a cargo do governo estadual e é dado em contrapartida aos aportes externos.

Após o levantamento dos investimentos realizados entre 2016-2020 as estimativas de custos feitas em 2015 foram analisadas para a proposição de eventuais ajustes e, a partir disto, estimar a demanda de financiamento até 2030. Algumas das metas estipuladas em 2015 não possuíam estimativa ou seus custos se encontravam atribuídos em metas correlatas. Assim, de forma a aprimorar a acurácia da estimativa, os valores, premissas e formas de cálculo para as estimativas foram atualizados e ou gerados para algumas metas que não possuíam estimativas de custo.

Resultou deste exercício a estimativa de que demanda total de investimentos para a Estratégia PCI entre 2021-2030 seria de R\$ 205 bilhões de reais, sendo R\$ 40,15 bilhões a demanda para o eixo Produzir, R\$ 139,05 bilhões para o eixo Conservar e R\$ 25,8 bilhões para o eixo Incluir (ver Figura 02).

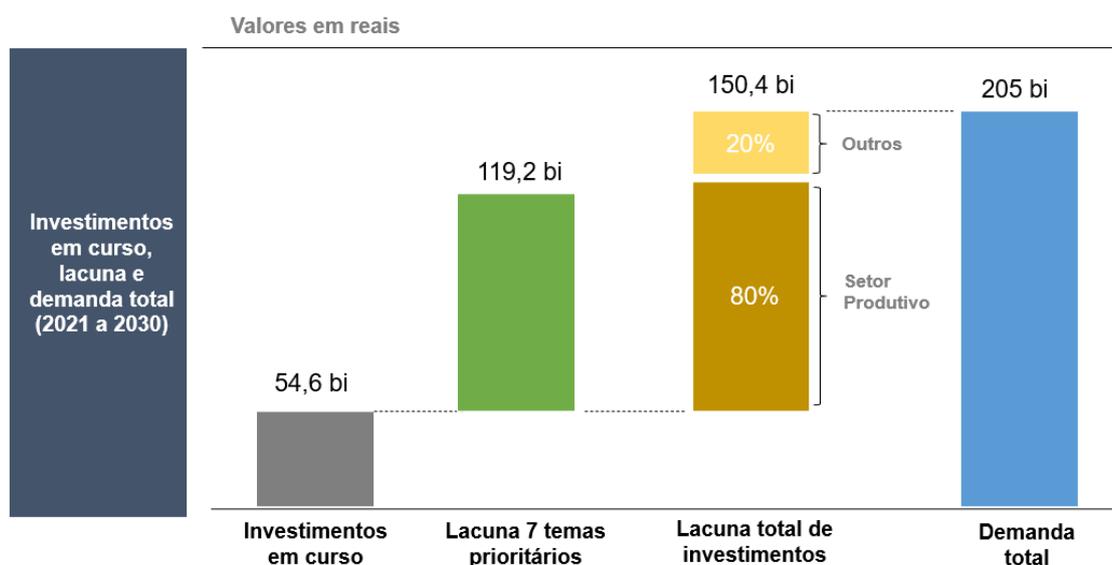


Figura 02. Demanda total e lacuna de financiamento para a Estratégia PCI entre 2021 e 2030: Investimentos em curso e distribuição de recursos por setores e temas (em bilhões de reais)

Com relação aos temas prioritários, as demandas de financiamento entre 2021-2030 seriam (ver Figura 03): i) CAR, R\$ 153,08 milhões; ii) Regularização fundiária, R\$ 311,4 milhões; iii) Redução do desmatamento, R\$ 546 milhões; iv) Modelos sustentáveis para agricultura familiar, R\$ 15,5 bilhões; v) Agricultura e floresta, R\$ 27,69 bilhões; vi) Promoção de modelos produtivos sustentáveis, R\$ 74,59 bilhões; vii) Consolidação de áreas protegidas bem como modelos voltados para os setores produtivos (ambos sem estimativa de custos).

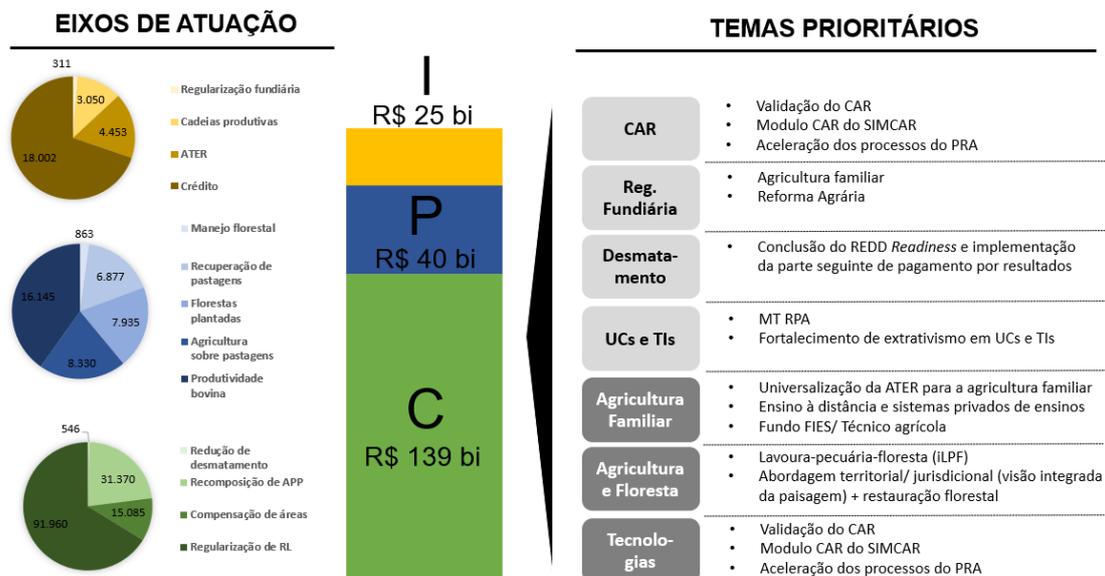


Figura 03. Demanda total de financiamento para a estratégia PCI entre 2021 e 2030:
Distribuição de recursos por eixo e meta (em bilhões de reais)

Os valores das demandas e das lacunas são expressivos e requerem uma estratégia de mobilização que promova sinergias entre os setores público e privado (incluindo aqui a sociedade civil) para a concretização dos investimentos. Parte desta demanda já estaria coberta por projetos ainda em execução e pelas projeções de crédito a ser disponibilizado nos próximos anos, assim como recursos do orçamento estadual. A partir dessas projeções, ficou estimado em cerca de R\$ 54,6 bilhões o montante de recursos disponíveis nos próximos dez anos para a Estratégia PCI, o que indica uma lacuna ainda a ser financiada de R\$ 150,4 bilhões, ou US\$ 27,15 bilhões em 10 anos, pela cotação atual (ver Figura 02).

Destes R\$ 150,4 bilhões, cerca de 80% ou R\$ 120,3 bilhões (ver Figura 02), são investimentos que deverão acontecer no campo pelo setor produtivo (como restauro de pastagens, florestas plantadas, aumento de produtividade, recomposição de RL e APP). Outros R\$ 30,1 bilhões são investimentos destinados a outros setores, principalmente do estado de Mato Grosso, e que envolvem a regularização fundiária, controle de desmatamento, ATER, CAR, gestão de UCs e TIs.

Como passo seguinte, o estudo se debruçou sobre quais seriam possíveis modelos de investimento[†] para maximizar os aportes oriundos de diferentes fontes de recursos e os seus respectivos mecanismos financeiros.

O processo de construção dos modelos de investimentos deu-se a partir de combinações realizadas entre temas de investimentos e instrumentos financeiros prioritários.

Inicialmente foram identificadas as questões prioritárias e investimentos estratégicos para o alcance da Estratégia PCI. Após essa priorização foi elaborada uma “lista longa” de possíveis modelos de investimentos. Estes, por sua vez, foram analisados com base em sua viabilidade, realismo, complexidade e no tempo requerido para o seu desenvolvimento. Seis modelos foram

[†] Um modelo de investimento é uma estrutura jurídica e econômica cuja função é a otimização dos resultados da relação entre investidores/financiadores e beneficiários dos investimentos/financiamentos. Ademais, os modelos de investimento apresentados detalham os agentes, a estrutura de governança e os fluxos entre o polo da fonte de financiamento e o polo de beneficiários.

selecionados para maior detalhamento baseados na sua capacidade de responder aos critérios selecionados.

No processo de construção dos modelos de investimentos foram definidos 7 temas prioritários para serem alocados os recursos a serem levantados através de 8 diferentes instrumentos financeiros prioritários. Os 7 temas priorizados no estudo são: i) Validação do CAR; ii) Regularização fundiária; iii) Redução do desmatamento; iv) Consolidação de áreas protegidas (UCs e TIs); bem como modelos voltados para os setores produtivos; v) Modelos sustentáveis para a agricultura familiar; vi) Agricultura e floresta; e vii) Promoção de modelos produtivos sustentáveis. Estes 7 temas de investimentos representam uma lacuna de investimentos totais na ordem de R\$ 119,27 bilhões de reais.

Os modelos de investimentos são constituídos e requerem identificação de agentes, como por exemplo: investidor, tomador, agente fiduciário, gestor, agente administrativo, riscos (cambial, reputacional, crédito, capital, regulatório e operacional); assim como aspectos e condições relacionados com o montante, prazo, retorno e requisitos organizacionais. Os 8 instrumentos financeiros identificados como prioritários por parte do estudo do foram: a) Doação; b) Títulos verdes; c) Financiamento combinado; d) Redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD); e) Fundos de investimentos; f) Fundo lastreado em carbono; g) Fundo rotativo; e j) Fundo de aval.

Os seis modelos, que combinam temas prioritários e instrumentos financeiros descritos anteriormente, buscam facilitar o financiamento de R\$ 89,6 bilhões no período em tela e estão em fase de discussão e detalhamento.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Novas tecnologias e mudanças na legislação estão em desenvolvimento impactando o mercado financeiro nacional, em particular o domínio que tem se habituado chamar de “finanças verdes”. Destarte verificou-se a necessidade de aprofundamento e conhecimento de informações mais robustas relacionadas com o carbono, ações voltadas à pagamento por serviços ambientais (PSA), bem como as demais contribuições da natureza para as pessoas (incluindo serviços ecossistêmicos), que possam auxiliar com fundamentos e oportunidades no processo de construção desses modelos de investimentos, particularmente nos temas: i) Redução do desmatamento; ii) Consolidação de áreas protegidas (UCs e TIs); iii) Modelos sustentáveis para agricultura familiar; iv) Agricultura e floresta e v) Promoção de modelos produtivos sustentáveis.

Um dos grandes desafios do plano de mobilização de recursos financeiros da Estratégia PCI é tornar todos estes investimentos temporal e espacialmente coerentes, para promover a redução das emissões de gases de efeito estufa e assegurar uma gestão integrada da paisagem. Além disso, a execução dos recursos arrecadados precisa considerar a funcionalidade e resiliência dos agroecossistemas e ecossistemas naturais necessários à conservação das contribuições da natureza para as pessoas (serviços ecossistêmicos), e concomitantemente a prosperidade econômica e bem-estar social em um estado extenso e diverso como o Mato Grosso.

Nesse cenário, a agenda de soluções baseadas na natureza e adaptação baseada em ecossistemas para o tema da mitigação e adaptação às mudanças do clima, também encerra

muitas oportunidades de engajamento e mobilização de recursos financeiros, particularmente no que se refere a agricultura de baixo carbono e restauração florestal.

Em termos dos investimentos privados, a internalização da sustentabilidade apesar de estar ganhando força, principalmente no que diz respeito aos principais atores do sistema bancário oficial, ainda necessita alcançar outros segmentos de crédito, que, por exemplo, no caso dos grãos, pode representar cerca de 75% da oferta.

A captação de recursos de doação ainda deve ser o ponto de sustentação das atividades voltadas à conservação e uso sustentável da natureza e apoio aos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais. Porém, as políticas públicas apoiadas por essas contribuições devem também colocar metas ambiciosas para suas estratégias de saída e futura sustentabilidade financeira em um ambiente fiscal ainda pouco favorável. O desenvolvimento de instrumentos econômicos para a conservação da natureza possivelmente terá maior êxito e viabilidade política se conseguir não onerar o erário. Daí a importância de modelos de investimento que aliem aportes externos para auxiliar no desenvolvimento de condições habilitantes mais favoráveis a mecanismos de mercado.

Este trabalho contou com o apoio do Comitê de Investimentos do Instituto PCI, coordenado pela Iniciativa para o Comércio Sustentável – IDH, com a contribuição de membros da Estratégia PCI e as Secretarias de Estado de Meio Ambiente, Agricultura Familiar, Planejamento e Gestão, Desenvolvimento Econômico e da Casa Civil.

Outubro 2021

Apoio:

