

FUNDO NACALA

ESTRUTURA ORIGINAL E DESDOBRAMENTOS

**Publicação da FASE – Solidariedade e Educação
Subsídio técnico para a Campanha Não ao ProSavana**

Rio de Janeiro, Novembro de 2014

Introdução:

Este texto apresenta informações técnicas sobre a natureza e o funcionamento do Fundo Nacala, um instrumento financeiro privado internacional, concebido para financiar projetos agrícolas na região do Corredor de Nacala, em Moçambique, e sobre os desdobramentos previstos sob a forma de uma nova iniciativa que o substituirá.

A região em questão há anos tem sido palco de uma série de iniciativas públicas e privadas. Embora o Fundo Nacala tenha sido concebido como um mecanismo de fomento de atividades de natureza privada, diversos fatores têm contribuído para que não esteja claro, para o público geral, onde termina a iniciativa dos governos e atores envolvidos na condução do **Programa ProSavana** e onde começa a atuação a ser promovida pela iniciativa privada por meio do **Fundo Nacala**. Abaixo elencamos alguns:

- 1- O lançamento do Fundo durante viagem oficial do Vice-Presidente brasileiro a Moçambique¹, na qual foi enfatizado o apoio do governo à iniciativa;
- 2- A justaposição de papéis desempenhados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) na execução do **Programa ProSavana** e na concepção do **Fundo**;
- 3- A falta de clareza nas declarações oficiais prestadas por membros do governo brasileiro e moçambicano que vinham associando as iniciativas;
- 4- A forma de apresentação das informações sobre o Fundo pela FGV Projetos na internet que vincula as iniciativas;
- 5- A assimetria de informações entre os três governos envolvidos no **Programa ProSavana** sobre o **Fundo**;
- 6- A ausência de documentos oficiais do **Fundo** disponíveis para consulta pública; e

¹ (...) “A iniciativa tem apoio do governo brasileiro por meio da Embrapa que desenvolve o programa Pro-Savana com o desenvolvimento de cultivares adaptadas ao solo e ao clima do país africano. (para texto completo, vide [aqui](#)).

ProSavana

O Programa ProSavana, criado em 2009, é fruto de um Termo de Cooperação triangular entre os governos de Moçambique, Brasil e Japão.

Seu objetivo oficial declarado é “promover o desenvolvimento agrícola da região da Savana Tropical do Corredor de Nacala visando criar novos modelos de desenvolvimento agrícola, tendo em conta os aspectos ambientais e socio-econômicos, buscando o desenvolvimento agrícola rural e regional orientado para o mercado e com vantagens competitivas”.

O Programa se desdobrou em 3 (três) grandes frentes de atuação:

- 1) O **ProSavana PD** (Plano Diretor), focado em desenvolver um plano estratégico para promover o desenvolvimento agrícola da região;
- 2) **ProSavana PEM** (Projeto de Extensão e Modelos), focado em promover o aumento da produção agrícola da região por meio da adoção de novos modelos de cultivo e produção; e
- 3) o **ProSavana PI** (Projeto de Investigação), focado na área de pesquisa e transferência de tecnologia agrária.



7- Uma cobertura de imprensa deficiente sobre o tema².

Embora a estratégia de investimentos privados do **Fundo Nacala** tenha sido explicitamente criada para estar em alinhamento às diretrizes estabelecidas pelo **ProSavana PD**³, o **Fundo** era para ter sido, de fato, um instrumento privado e não uma iniciativa governamental.

Fonte: Embrapa

A dificuldade em desvencilhar as iniciativas contribuiu para aumentar as dúvidas e a desconfiança na sociedade civil moçambicana, brasileira e japonesa sobre os objetivos do **Programa ProSavana** e do **Fundo**. Diversas organizações da sociedade civil criticam os objetivos e a condução do **Programa**, inspirado no Programa Prodecer (Programa de Desenvolvimento do Cerrado), iniciativa de fomento ao desenvolvimento do agronegócio, fruto de cooperação internacional entre o governo japonês e brasileiro em meados da década de 1970.

Em virtude de pressões da sociedade civil por mais esclarecimentos sobre o funcionamento do **Fundo** e sua relação com a iniciativa governamental, somadas a mudanças no contexto político e nas relações institucionais entre os governos envolvidos na sua concepção, o **Fundo Nacala** não chegou a iniciar suas operações. Embora já esteja em curso uma nova iniciativa para fomentar o desenvolvimento privado de gêneros agrícolas na região do Corredor de Nacala, seu regime jurídico e operacional foram drasticamente modificados em relação ao que se planejava para o **Fundo Nacala**, inclusive no que diz respeito ao seu nome. Em virtude disso, as informações levantadas aqui e disponíveis publicamente sobre o **Fundo Nacala** deixaram de ser representativas para a compreensão do arranjo institucional aplicável ao empreendimento que será levada a cabo no futuro.

O objetivo deste texto é explicitar como o **Fundo Nacala** operaria caso ele tivesse sido constituído como concebido originalmente. Diante das mudanças ocorridas em seu formato institucional e do fato dele ainda não possuir uma personalidade jurídica com estrutura de governança definida, traçamos ao final apenas um breve panorama do que o **Fundo Nacala** passará a ser segundo a perspectiva que se tem hoje de seu propósito e funcionamento.

² Para um exemplo concreto, vide [aqui](#).

³ <http://www.oecd.org/forum/issues/NACALA%20CORRIDOR%20FUND-FGV%20Projetos.pdf>, pp. 20.

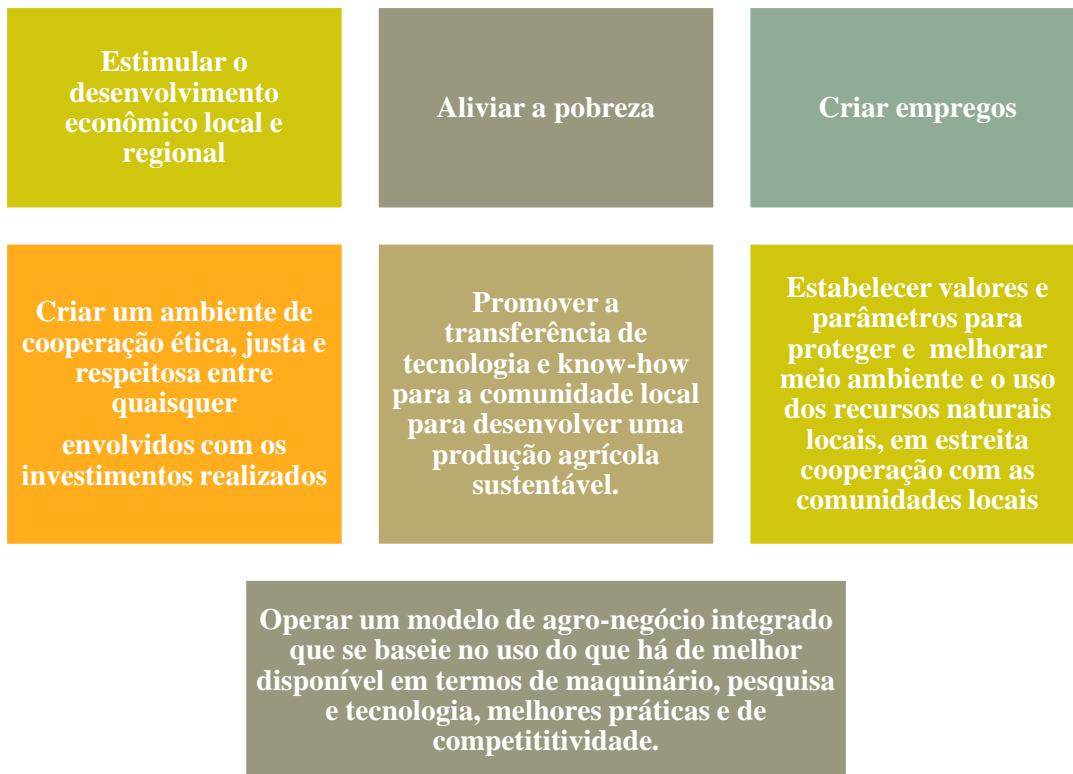
A coleta de informações para este trabalho se baseou em pesquisa documental e entrevista com representante da FGV Projetos, integrante da equipe responsável pelo projeto do **Fundo Nacala**.

Além desta introdução, o documento é dividido em mais duas partes: Uma que apresenta elementos de esclarecimento sobre a operação do **Fundo Nacala** tal como concebido originalmente e outra que apresenta um quadro simplificado e ilustrativo do que mudou em relação ao arranjo original.

1- O que é o Fundo Nacala? Qual o seu objetivo?

Seria um fundo de investimento privado que visaria promover o desenvolvimento de projetos de agricultura de pequeno, médio e grande porte na região tropical do Corredor de Nacala, em Moçambique. Além do investimento no fomento de atividades de produção agrícola, o Fundo poderia investir também em projetos de infraestrutura relacionados ao desenvolvimento do agronegócio na região.

O Fundo tinha como objetivo principal a geração de retorno financeiro para seus investidores e a promoção do desenvolvimento de atividades econômicas agrícolas na região. Contudo, contrariamente ao que se costuma verificar em iniciativas de investimentos de natureza privada constava também entre seus objetivos expressos e declarados:



É importante enfatizar que a declaração expressa de alguns destes objetivos, costumeiramente associados a iniciativas de interesse público, contribuiu para dificultar ainda mais a compreensão dos atores do campo da real natureza do Fundo.

2- Qual sua natureza jurídica? De onde vêm os recursos?

O Fundo seria constituído em 2012 em Luxemburgo sob a forma de uma SICAR⁴, uma sociedade de investimento em capital de risco que poderia receber recursos públicos ou privados. O Fundo Nacala foi concebido para durar 10 anos, podendo ter seu prazo prorrogado.

Suas operações estariam sob a regulação e fiscalização do CSSF (Commission du Surveilance du Secteur Financier), órgão regulador das operações em mercados de capital e investimentos de *private equity* em Luxemburgo.

De acordo com a regulação deste tipo de instrumento, seu patrimônio teria que atingir 1.000.000,00 de euros nos primeiros 12 meses desde sua constituição. Não há informação disponível sobre se ele já atingiu este patamar ou não.

3- Como seria a governança do Fundo?

⁴ O texto integral da SICAR Law, aprovada em 2004, que regula este tipo de operação pode ser acessado [aqui](#).

O Fundo foi concebido para possuir 5 (cinco) órgãos chave para seu funcionamento: um **administrador**, um **gestor**, uma **diretoria**, um **comitê de investimentos** e um **conselho consultivo**.

A 4 I.Green é uma subsidiária do grupo Vigna Brasil, especializado no desenvolvimento, gestão de projetos e desenho de estratégias para o agronegócio, no Brasil e internacionalmente. Com sede em Piracicaba, São Paulo (Brasil), alguns de seus colaboradores já fizeram parte da equipe da FGVAgro.

O **administrador** do Fundo é o seu principal representante legal perante o órgão regulador de Luxemburgo e aquele que processa as atividades operacionais do Fundo. A FGV Projetos seria a administradora do fundo. A FGV Projetos seria ainda responsável pelo desenvolvimento das diretrizes sociais, ambientais e de sustentabilidade que seriam seguidas pelo **Fundo Nacala** para fins de seleção e apoio a projetos por meio da Classe de Ações Social I, conforme explicitado mais abaixo. A FGV Projetos seria responsável ainda por:

- 1- Executar o Plano Diretor do Programa ProSavana para o Corredor de Nacala;
- 2- Produzir e conduzir os estudos de viabilidade baseados no zoneamento agro ambiental nos modelos de produção agrícola, na base de dados e no projeto executivo das oportunidades selecionadas para financiamento do Fundo Nacala.
- 3- Dar suporte institucional para as negociações com governos locais e representação perante diferentes públicos como agências supranacionais, bancos multilaterais, outras instituições financeiras e regulatórias.

O **gestor** seria responsável pela execução das decisões acerca da gestão dos investimentos do fundo. Este papel seria desempenhado pela 4 I.Green, a partir de uma escolha da diretoria do Fundo. Dentre suas atividades estaria o planejamento, organização, implementação, gestão, controle e fiscalização dos projetos apoiados.

A **diretoria** é o mais alto nível de decisão do Fundo Nacala. Dentre suas atribuições estão a seleção, avaliação, aprovação e supervisão dos investimentos realizados pelo gestor com os recursos do fundo. É também o órgão responsável por zelar pela proteção e o atendimento dos interesses dos investidores/cotistas na escolha e condução dos investimentos realizados pelo Fundo. O número de diretores é restrito e eles são escolhidos pelos investidores para um mandato de múltiplos anos. Têm amplo poder de voto na decisão da escolha dos investimentos.

O Fundo possuiria ainda um **comitê de investimentos** que tem caráter consultivo e não decisório. Alguns de seus membros poderiam ser membros da diretoria. Sua composição é definida pela Diretoria.

O **comitê de investimentos** não possui direito de voto e escolha das decisões de investimento. Sua atribuição seria de dar apoio ao gestor e à diretoria na definição do portfólio de investimentos e apoiar o desenvolvimento das políticas e procedimentos de

escolha dos investimentos. O comitê teria como competência ainda revisar bimestralmente a performance (retorno financeiro) do portfólio de investimentos e avaliar a performance do corpo de gestão (FGV Projetos e 4I.Green) na condução de suas atividades.

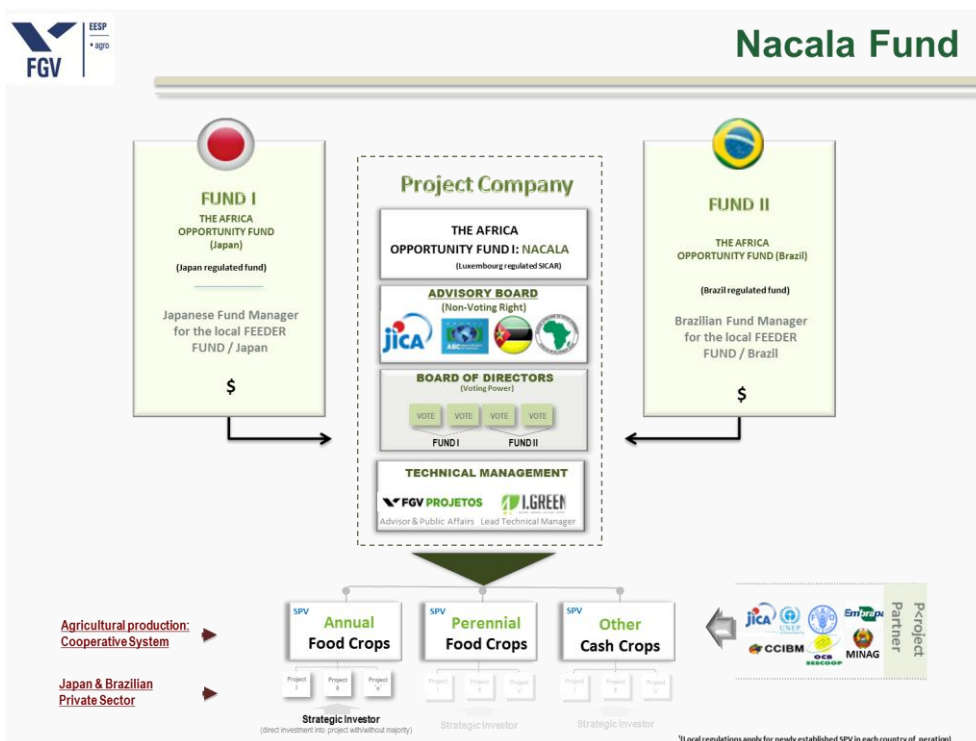
O **comitê de aconselhamento** seria formado por 5 a 8 membros de alta qualificação em áreas como setor industrial, governo e outros segmentos, cuja principal função seria aconselhar a Diretoria em temas como agrobusiness, questões fiscais, políticas, ambientais e sociais relativas às atividades do Fundo. Os membros do comitê não possuiriam poder de voto ou decisão sobre as decisões de investimento. Sua composição seria definida a partir de indicações da Diretoria.

A previsão era de que membros das agências de cooperação internacional brasileira e japonesa, além do governo moçambicano tivessem assento neste comitê.

As contas do Fundo Nacala deveriam ser auditadas anualmente por um **auditor independente**.

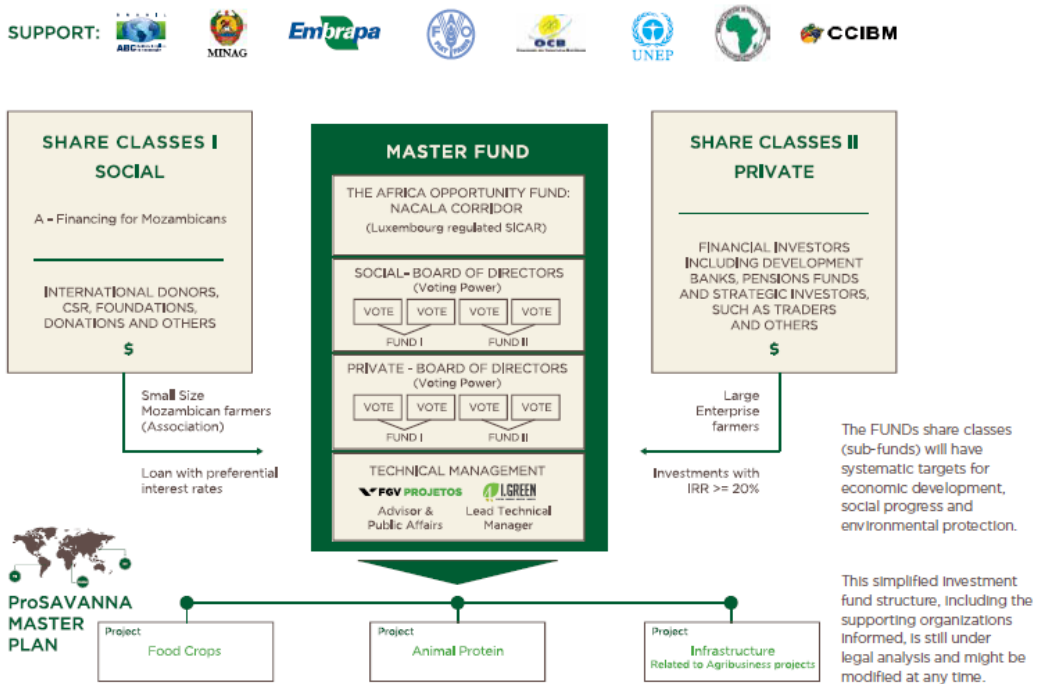
Abaixo apresentamos duas ilustrações de como se pensou em desenhar a operação do **Fundo Nacala**. Embora pareçam semelhantes, as estruturas são bastante diferentes, conforme será evidenciado na sequência.

Modelo 01 – Estrutura focada no investimento privado.



Modelo 02 – Estrutura dividida entre investimento econômico e social privado.

SIMPLIFIED INVESTMENT FUND STRUCTURE



Duas grandes distinções marcam estes dois modelos de investimento: O peso dado aos investimentos de natureza social e a estruturação jurídica da captação de recursos. Enquanto no primeiro modelo o foco é conferido à segregação e simetria territorial dos investimentos econômicos privados, no segundo caso haveria uma categoria específica de ações destinadas a acolher recursos de investimento social privado de empresas e corporações para financiar projetos de apoio a pequenos agricultores moçambicanos e outras iniciativas de caráter social na região.

Embora de forma que tende a ser muito mais simplificada, a estrutura que se desenha para suceder estes modelos de Fundo Nacala se assemelha mais ao segundo do que ao primeiro modelo, por razões abaixo explicitadas.

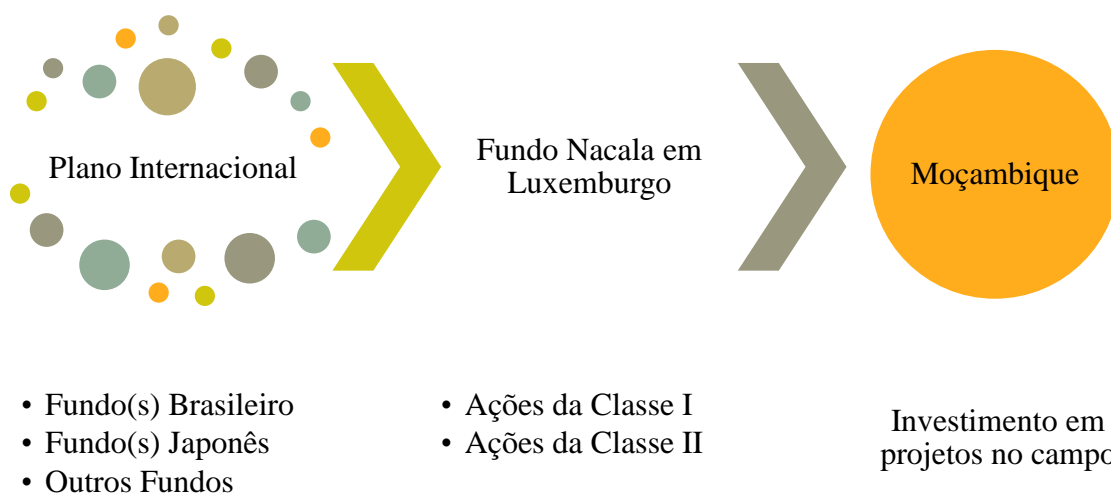
4- Como o Fundo funcionaria?

Seu formato jurídico seria de um Fundo Master, também chamado de “Fundo de Fundos” ou “**Fundo guarda-chuva**”. Este tipo de estrutura jurídica é comumente usada para canalizar investimentos de grupos de investidores que precisem ser segregados de acordo com critérios variados, como diferentes interesses que os levam a investir no Fundo, a origem territorial dos recursos investidos, o tempo pretendido de duração do investimento ou o cumprimento das leis do país do investidor. Em outras palavras, esta estrutura permitia ter um grupo de investidores de diversos países só investindo em projetos agrícolas ligados à cultura de soja, outros só em projetos de infraestrutura e outros ainda que diversificassem seus investimentos em múltiplas empreitadas.

Os investidores seriam atraídos para investir nos chamados “Feeder Funds” que investem seus recursos no Fundo guarda-chuva, neste caso, o Fundo Nacala. A gestão financeira e decisões sobre que tipo de projeto deveriam receber recursos do Fundo Nacala é competência do comitê técnico de gestão do Fundo, no caso sua diretoria e 4I.Green. Além de vantagens de custos e operacional, esse tipo de estrutura permite a consolidação de múltiplos portfólios de investimento em um único veículo.

Inicialmente, o Fundo Nacala havia sido planejado para receber investimentos via Luxemburgo a partir de 2 (dois) Fundos ‘Feeders’: um fundo constituído no Japão e um no Brasil.

Abaixo segue uma sintética ilustração do que seria o processo de investimento:



4.1) Como funcionariam estas diferentes classes de ações do Fundo?

Os investimentos seriam divididos em duas vertentes:

- **Classe I** – Receberia recursos de doações, investimento social corporativo e outras contribuições para subsidiar a concessão de empréstimos a pequenos e médios produtores rurais que, dentre outras atividades, poderiam ser usadas para estabelecer programas de aquisição de produtos (como o PAA), acesso a treinamentos e compra de equipamentos dentre outras finalidades. O objetivo desta classe seria de obter um

retorno financeiro menor, cerca de 5% ao ano, e o rendimento deveria ser sistematicamente reinvestido no fundo para permitir a concessão de novos empréstimos para os pequenos e médios produtores.

- **Classe II** – Receberia recursos de investidores financeiros para o desenvolvimento de projetos de agrobusiness em larga escala com viés para exportação. Os projetos seriam escolhidos pela Diretoria do Fundo Nacala em consonância com os estudos de viabilidade produzidos no âmbito do Plano Diretor do ProSavana. Seu principal objetivo é gerar retorno financeiro para seus investidores. Os projetos para serem selecionados para receber apoio seriam pré-concebidos e definidos de acordo com os estudos de viabilidade e aprovados pela Diretoria colegiada do **Fundo Nacala**.

A diferença no volume de investimentos entre as duas classes não ficava clara na estruturação do Fundo, podendo a classe II receber um volume muito superior ao da classe I.

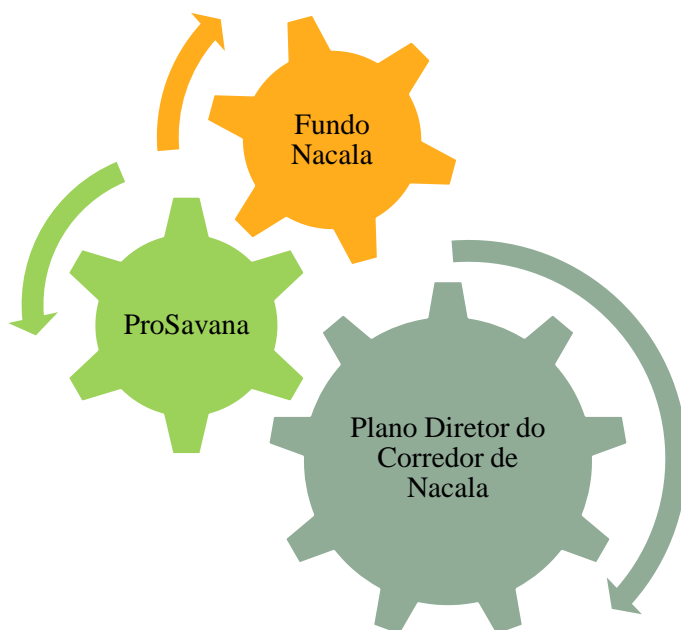
5- Quais os principais documentos que regulamentariam o Fundo?

Os principais documentos que estabeleceriam o funcionamento do Fundo e seus parâmetros de decisão de investimento seriam o ‘Articles of Association’, equivalente a um estatuto social, e o chamado ‘Prospectus’ ou ‘Private Placement Memorandum’, um documento distribuído aos investidores que explicitaria os objetivos do Fundo, seus riscos, linhas gerais da concentração dos investimentos, critérios para recebimento de investimentos, as atribuições de cada um dos órgãos societários, dentre outras informações.

A definição dos membros da diretoria e dos comitês acima citados seria feita por meio de ata de eleição, em documento apartado, e seria ratificada pelo órgão regulador de Luxemburgo.

6- Qual a relação entre o Fundo Nacala e o ProSavana?

O Fundo Nacala não foi concebido para ser um instrumento oficial de promoção de desenvolvimento do Programa de cooperação trilateral ProSavana. Sua constituição e condução das atividades seriam, a priori, independentes da execução do Programa. No entanto, sua linha de atuação seria expressamente alinhada às estratégias apontadas pelo Plano Diretor para o Desenvolvimento da Agricultura do Corredor de Nacala (Master Plan), documento técnico base para o desenvolvimento do ProSavana.



Partindo da premissa de que o Plano Diretor (Master) delinearía as demandas e oportunidades existentes na região para promoção do desenvolvimento econômico e social e do fato de que na concepção do Programa ProSavana há a premissa de que o alinhamento entre os investimentos públicos e privados é necessário para a região, o fomento de sinergias entre ambos era visto mais como uma questão positiva do que negativa pelos seus idealizadores.

*“41. Green cooperará de perto com a equipe técnica do “ProSAVANA” (Japão, Brasil e Moçambique) para implementar as soluções mais adequadas, o estado da arte em termos de soluções tecnológicas agrícolas na região”.*⁵

Havia inclusive, certa divergência na visão sobre o Fundo declarada pela FGV e a descrição do mesmo pelo governo japonês, através de sua agência de Cooperação JICA. Enquanto os atores brasileiros enfatizavam o caráter agrícola do instrumento e insistiam em explicitar a ausência de relação entre a iniciativa privada e o programa de cooperação com o governo, o governo japonês define explicitamente o caráter complementar do Fundo ao ProSavana como “O Fundo de Oportunidades na Africa, o Fundo Nacala objetiva desenvolver diversos projetos integrados de agricultura e desenvolvimento de infraestrutura correlacionada, na região do Corredor de Nacala, no norte de Moçambique”.

Indícios apontam para a conclusão de que, embora a ideia de se constituir o Fundo Nacala tenha surgido no âmbito das negociações de desenvolvimento da agenda de cooperação entre os 3 países, não houve alinhamento na condução da sua operacionalização. Isso levou o governo japonês a retirar seu apoio à iniciativa, sendo

⁵ <http://www.oecd.org/forum/issues/NACALA%20CORRIDOR%20FUND-FGV%20Projetos.pdf>, pp. 34.

este um dos fatores que contribuiu para a reformulação do projeto de constituição do Fundo Nacala conforme explicitado aqui.

7- Breves Conclusões

O Fundo Nacala não chegou a existir e, segundo a própria organização encarregada pela sua estruturação, não existirá tal como concebido originalmente. Motivos diversos contribuíram para esse desfecho, dos quais destacamos os seguintes: (a) Falta de alinhamento estratégico e decisório entre os países envolvidos; (b) Comunicação institucional deficiente sobre a natureza do Fundo Nacala e sua relação de sinergia com os objetivos e mandato do Programa de Cooperação Triangular ProSavana; e (c) Pressão e críticas de organizações da sociedade civil moçambicana e internacional.

Isso não significa dizer que outras estruturas jurídicas para viabilizar a realização de investimentos no Corredor de Nacala não serão criadas. Em verdade, **está em curso a estruturação de uma empresa em Moçambique que deverá levar a cabo as idéias, parte da equipe e projetos que estariam envolvidos no Fundo Nacala.** Se por um lado a nova estruturação não conta com as garantias de sigilo e proteção de informações de seus acionistas antes oferecidas pelo sistema jurídico de Luxemburgo, a constituição desta nova operação em solo moçambicano, sem a participação direta ou indireta dos governos brasileiro e japonês, apresenta desafios adicionais em virtude de estar menos suscetível a pressões da sociedade civil e portanto ainda menos propensa a dar transparência às operações.

Há ainda elevado grau de incerteza sobre quais serão os próximos passos para viabilizar o novo arranjo institucional para atração de investidores privados interessados em investir no Corredor de Nacala. Abaixo trazemos algumas informações preliminares sobre este possível arranjo a que conseguimos ter acesso.

De toda forma, recomenda-se que seja analisada a legislação moçambicana no que diz respeito às diferentes estruturas societárias/empresariais possíveis, seus procedimentos de publicidade de atos societários para que seja vislumbrado quais os possíveis cenários.

ANEXO I - Quadro Comparativo

Item	Fundo Nacala	Nova Operação em Nacala
Regime Jurídico	SICAR - Sociedade de investimento em capital de risco.	Sociedade Anônima (ainda não constituída)

Prazo de Duração	10 anos, prorrogáveis	Prazo indeterminado
Sistema Jurídico regulatório	Leis de Luxemburgo	Leis de Moçambique
Origem dos Acionistas	Internacional, com preferência para atração de investidores no Brasil e Japão. Tal preferência era manifestada pelo desenho institucional do Fundo, que previa a constituição de Fundos em ambos países para facilitar a captação de recursos de investidores nacionais.	Internacional.
Forma de Investimento	Aporte de recursos privados e acesso a crédito para importação e exportação (Exim) japonês.	Aporte de recursos privados e acesso a crédito para importação e exportação (Exim) de múltiplas fontes internacionais.
Envolvimento dos governos	Em um dos formatos pensados, os governos do Japão e do Brasil possuíam, por meio de suas agências de Cooperação (JICA e ABC), assento no conselho consultivo do Fundo.	O governo de Moçambique será acionista minoritário e deverá aportar bens <i>'in kind'</i> (como terras, equipamentos ou outros bens móveis) ao invés de recursos financeiros. Nem a ABC nem a JICA estarão envolvidas.
Papel da FGV Projetos	Possuía função de relações públicas e administração do Fundo. Era ainda o órgão técnico responsável pelos estudos de viabilidade para o Plano Diretor do ProSavana que serviriam de base para o desenvolvimento dos projetos de desenvolvimento agrícola. A FGVProjetos era encarregada de desenhar as diretrizes socioambientais que	Conserva o papel de responsável técnico pelos estudos de viabilidade que servem de base para o Plano Diretor do ProSavana, mas não possuirá, a priori, função executiva no que diz respeito à nova operação. A FGVProjetos segue sendo responsável pela definição dos critérios de responsabilidade social

	serviriam de parâmetro para a realização dos investimentos na região.	corporativa a guiar os supostos investimentos socioambientais da empresa.
Relação com o Programa ProSavana	<p>Os projetos que seriam apoiados pelo Fundo Nacala eram desenvolvidos e concebidos em consonância com o Plano Diretor do Programa.</p> <p>Possuía um mandato declarado de apoiar projetos de pequenos e médios agricultores de Moçambique.</p> <p>O alcance espacial/geográfico do Plano Diretor do ProSavana é de cerca de 19 distritos.</p>	<p>Embora não de forma explícita ou vinculante, o Plano Diretor do ProSavana e seus estudos de viabilidade tendem a continuar balizando a escolha de investimentos na região.</p> <p>A decisão de investir ou não em projetos de pequenos e médios agricultores dependerá exclusivamente da decisão de seus acionistas.</p> <p>O alcance espacial/geográfico da iniciativa é de cerca de 42 distritos, seguindo o estudo de viabilidade elaborado pela FGVProjetos e comissionado pela empresa Vale.</p>
Foco produtivo	Produção de gêneros agrícolas como soja, milho, algodão e arroz.	Desenvolvimento tecnológico de sementes. Não está mais ligado a grãos específicos.
Investimento Social	Possuía uma classe de ações específica para receber recursos de investidores para investimento social privado ou ações de responsabilidade social corporativa em contrapartida aos investimentos econômicos e financeiros realizados.	As ações de responsabilidade social corporativa passam a ser da empresa e não deverão contar com mecanismos de canalização de investimentos sociais de seus investidores.

Expediente:

Publicação da FASE – Solidariedade e Educação

Novembro de 2014

Texto: Alice Amorim

Coordenação: Fátima Mello, FASE

Diagramação:

Apoio: Oxfam Internacional