

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Naira Neila Batista de Oliveira Norte**

**Governança na aplicação de recursos em ações de combate ao desmatamento da  
Floresta Amazônica: Estudo de caso do Fundo Amazônia**

**São Paulo  
2022**

Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior  
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Titular Fabio Frezatti  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. João Maurício Gama Boaventura  
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Eduardo Kazuo Kayo  
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração

NAIRA NEILA BATISTA DE OLIVEIRA NORTE

Governança na aplicação de recursos em ações de combate ao desmatamento da Floresta  
Amazônica: Estudo de caso do Fundo Amazônia

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Administração do Departamento de  
Administração da Faculdade de Economia,  
Administração e Contabilidade da Universidade  
de São Paulo, como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutora em Ciências.

Área de Concentração: Administração Geral

Orientador: Prof. Dr. Moacir de Miranda  
Oliveira Júnior

São Paulo  
2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica com dados inseridos pelo autor

Norte, Naira Neila Batista de Oliveira.

Governança na aplicação de recursos em ações de combate ao desmatamento da Floresta Amazônica: Estudo de caso do Fundo Amazônia / Naira Neila Batista de Oliveira Norte. – São Paulo, 2022.

148 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Júnior.

1. Governança. 2. REDD+. 3. Desmatamento. 4. Amazônia. 5. Fundo Amazônia.  
I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

Nome: Naira Neila Batista de Oliveira Norte

Título: Governança na aplicação de recursos em ações de combate ao desmatamento da Floresta Amazônica: Estudo de caso do Fundo Amazônia.

Tese apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título Doutora em Ciências.

Aprovado em: 31/01/2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alceu Salles Camargo Júnior  
Instituição: EAD-FEA USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. Paulo César Diniz de Araújo  
Instituição: UEA – Universidade do Estado do Amazonas  
Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Vanessa Cuzziol Pinsky  
Instituição: FIA – Fundação Instituto de Administração  
Julgamento: Aprovada



*Aos meus pais Raimundo (in memoriam) e Zulene por me propiciarem a honra da vida para contemplar momentos de realizações iguais ao que experimento agora.*

*Ao meu esposo Antônio Ferreira do Norte Filho, pelo companheirismo, pela força e pelo imensurável apoio no sentido de fazer este sonho se tornar realidade.*

*Aos meus filhos Antônio Ferreira do Norte Neto e Júlia Carolina Oliveira Norte, razões do meu amor incondicional e sentido da minha existência.*



## AGRADECIMENTOS

Ao misericordioso Deus pela sua infinita bondade de permitir que eu chegasse até aqui.

Ao Professor Doutor Moacir de Miranda Oliveira Junior, meu orientador, pela paciência e seriedade com que me conduziu no decorrer da presente pesquisa, pelos ensinamentos, pelo exemplo de ser e de vida, o que permitiu a realização dessa pesquisa, a construção desta Tese e a transformação do sonho em realidade.

Agradeço à minha família, que me deu força, coragem e apoio em todos os momentos, nas pessoas do meu esposo Antônio Norte Filho, pelo companheirismo, pela força e pelo imensurável apoio no sentido de fazer este sonho se tornar realidade e meus filhos Antônio Neto e Júlia Carolina, razões do meu amor incondicional e sentido da minha existência.

À Professora Doutora Fabiane Araújo de Oliveira, querida amiga que, por ocasião da construção do projeto, dispôs do seu tempo para compartilhar o seu conhecimento metodológico, fazendo com que esta realização se tornasse palpável.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da FEA-USP, pelos ensinamentos, apoio e incentivo.

Aos técnicos do Programa de Pós-Graduação em Administração da FEA-USP e aos técnicos da UEA, pelo apoio e pronto auxílio ao longo do curso.

Aos amigos e amigas do curso pela convivência em forma de boas lembranças que habitarão a memória, especialmente aos amigos Alcian e Jefferson, pelo companheirismo na busca de aprender e dominar um novo conhecimento e, também, pelo dia a dia de aulas e seminários ao longo do curso.

Agradeço, por fim, a todos os entrevistados que doaram parte do seu tempo para participar das entrevistas, fornecendo precioso material para a tese.



*“No universo da cultura o centro está em toda parte”  
(Miguel Reale)*



## RESUMO

Norte, N. N. B. de O. (2022). *Governança na aplicação de recursos em ações de combate ao desmatamento da Floresta Amazônica: Estudo de caso do Fundo Amazônia*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O desmatamento e a degradação florestal são atividades que emitem gases causadores do efeito estufa (GEE), sobretudo gás carbônico (CO<sub>2</sub>), que alteram o clima. O desmatamento também gera outros impactos negativos à sociedade e ao meio ambiente. REDD+ é um mecanismo que foi criado para gerar a possibilidade de se compensar financeiramente os países em desenvolvimento por ações que reduzissem voluntariamente o desmatamento em suas florestas tropicais e com isso evitassem emissões de GEE (gases de efeito estufa), tendo sido criado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para incentivar países em desenvolvimento a conservar e a recuperar suas florestas. O Fundo Amazônia foi um fundo público criado em 2007 como pioneiro mecanismo de REDD+ no Brasil, proposto na COP-13, que teve resultados profícuos e funcionou durante dez anos, até 28 de junho de 2019, quando foram extintos seu Comitê Orientador e Comitê Técnico pelo Governo Federal, paralisando-se a possibilidade de novas captações de recursos e a própria atuação do Fundo em novos projetos. A presente tese tratou sobre a governança do Fundo Amazônia e teve como objetivo responder o problema de pesquisa que consistiu em questionar quais características da governança do Fundo Amazônia reduziram sua instabilidade antes as mudanças de governo. Para responder ao problema, foram elaboradas três proposições e, em seguida, realizou-se o estudo de caso, sendo objeto o próprio Fundo Amazônia, e teve como lente teórica a Teoria em Governança. Na fundamentação teórica, fez-se uma abordagem da literatura sobre o tema, especificamente, o REDD+, Fundo Amazônia, Conselho Nacional da Amazônia Legal e Teoria em Governança, tudo com vistas no pagamento por resultados como estímulo à conservação, restauração, reflorestamento e desenvolvimento sustentável na Floresta Amazônica. Realizou-se esta tese com base no método qualitativo, com realização de dezesseis entrevistas com pessoas ligadas ao Fundo Amazônia, analisando-se posteriormente seu conteúdo e discutindo-se os dados coletados através da codificação e categorização das entrevistas, com apresentação dos resultados, concluindo-se que o Fundo Amazônia foi criado a partir de uma Política de Estado, entretanto, depende das ideologias e intenções do governo existentes em determinado momento, podendo sofrer interferências, mas se o diploma normativo de sua criação for alterado para ter base em lei, poderá se manter íntegro em sua gestão ao longo dos governos. Com as respostas às proposições, foi elaborado um framework teórico com as recomendações de possíveis alterações na governança do Fundo Amazônia, e foi criado um postulado denominado Degraus da Governança Pública Ambiental, para este e outros fundos públicos, envolvendo quatro degraus ou gradações: normativa, de gestão, de representatividade e ambiental, com vistas no fortalecimento do Fundo. Foram apresentadas as considerações finais, contribuições e limitações da pesquisa, bem como sugestões para futuros estudos acerca do tema.

Palavras-Chave: Governança. REDD+. Desmatamento. Amazônia. Fundo Amazônia.

## ABSTRACT

Norte, N. N. B. de O. (2022). *Governance in the application of resources in actions to combat deforestation in the Amazon Forest: Amazon Fund case study*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Deforestation and forest degradation are activities that emit gases that cause the greenhouse effect (GHG), especially carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), which change the climate. Deforestation also generates other negative impacts on society and the environment. REDD+ is a mechanism that was created to generate the possibility of financially compensating developing countries for actions that voluntarily reduce deforestation in their tropical forests and thus avoid GHG emissions (greenhouse gases), having been created within the scope of United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) to encourage developing countries to conserve and restore their forests. The Amazon Fund was a public fund created in 2007 as a pioneer REDD+ mechanism in Brazil, proposed at COP-13, which had fruitful results and operated for ten years, until June 28, 2019, when its Steering Committee and Technical Committee were dissolved by the Federal Government, paralyzing the possibility of new fundraising and the Fund's own performance in new projects. This thesis dealt with the governance of the Amazon Fund and aimed to answer the research problem that consisted of questioning which characteristics of the Amazon Fund's governance would reduce its instability before the changes in government. In order to answer the problem, three propositions were elaborated and, afterwards, a case study was carried out, being the object of the Amazon Fund itself, and having as theoretical lens the Theory in Governance. In the theoretical foundation, an approach was made to the literature on the subject, specifically, REDD+, the Amazon Fund, the National Council of the Legal Amazon and Theory in Governance, all with a view to paying for results as a stimulus to conservation, restoration, reforestation and development sustainable development in the Amazon Forest. This thesis was carried out based on the qualitative method, with sixteen interviews with people linked to the Amazon Fund, subsequently analyzing its content and discussing the data collected through the coding and categorization of the interviews, with the presentation of the results, concluding It should be noted that the Amazon Fund was created from a State Policy, however, it depends on the government's ideologies and intentions existing at a given time, and may suffer interference, but if the normative diploma of its creation is changed to be based on law, it will be able to maintain integrity in its management throughout the governments. With the answers to the proposals, a theoretical framework was created with recommendations for possible changes in the governance of the Amazon Fund, and a postulate called Steps of Environmental Public Governance was created, for this and other public funds, involving four steps or gradations: normative, management, representativeness and environmental, in order to strength the Fund. The final considerations, contributions and limitations of the research were presented, as well as suggestions for future studies on the subject.

Keywords: Governance. REDD+. Deforestation. Amazon. Amazon Fund.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Desmatamento anual na Amazônia Legal, por corte raso (em Km <sup>2</sup> ) .....	28
Figura 2 -	Desmatamento por Estado até 2017 .....	28
Figura 3 -	Desmatamento anual na Amazônia Legal, até 2020 (em Km <sup>2</sup> ).....	29
Figura 4 -	Desmatamento por Estado até 2020 .....	29
Figura 5 -	Taxa de desmatamento na Amazônia Legal até 2020 .....	29
Figura 6 -	Taxas de Desmatamento acumulado por Estado até 2020 .....	30
Figura 7 -	Linha do tempo das medidas envolvendo Mudanças Climáticas.....	35
Figura 8 -	Governança do Fundo Amazônia .....	38
Figura 9 -	Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia .....	40
Figura 10 -	Distribuição de projetos pela natureza do responsável .....	40
Figura 11 -	Relatório de Atividades nas UC .....	42
Figura 12 -	16 Unidades de Conservação do Estado .....	43
Figura 13 -	Mapa da Amazônia Legal para 2020.....	52
Figura 14 -	Amazônia Legal e o desmatamento acumulado de 1988 a 2012 .....	53
Figura 15 -	Mapa do Desmatamento na Amazônia Legal até 2020.....	53
Figura 16 -	Governança do Fundo Amazônia até 28 de junho de 2019.....	69
Figura 17 -	Reuniões anuais do CTFA.....	70
Figura 18 -	Equação para cálculo do limite de captação anual do Fundo Amazônia .....	72
Figura 19 -	Recursos Captados .....	74
Figura 20 -	Fases do Projeto do BNDES .....	76
Figura 21 -	Etapas de desenvolvimento de uma análise de dados .....	83
Figura 22 -	Modelo conceitual e design da pesquisa .....	84
Figura 23 -	Rede formada no ATLAS.ti de associação entre os códigos .....	93
Figura 24 -	Evolução do Apoio do Fundo Amazônia até 2020 .....	95
Figura 25 -	Evolução das Doações Recebidas do Fundo Amazônia até 2020.....	95
Figura 26 -	Origem das Doações.....	96
Figura 27 -	Natureza das Instituições Apoiadas.....	96
Figura 28 -	Diagrama dos Degraus da Governança Pública Ambiental do Fundo Amazônia .....	128

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Proposições da Pesquisa .....	26
Quadro 2 -	Caracterização do Estudo em Questão .....	84
Quadro 3 -	Nomes, cargos/funções no FA, data, duração e plataformas utilizadas para as entrevistas .....	90
Quadro 4 -	Categorização e Codificação dos Dados Coletados.....	93
Quadro 5 -	Framework teórico sugestivo de alteração na governança .....	127

## LISTA DE SIGLAS

ABC	Plano ABC
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
AP	Áreas Protegidas
APS	Atividades Produtivas Sustentáveis
ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCOp	Comitê de Crédito e Operações
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CNAL	Conselho Nacional da Amazônia Legal
CO2	Gás Carbônico
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
CONAREDD+	Comissão Nacional para REDD+
CONDEMA	Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
DEMAF	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENREDD+	Estratégia Nacional para REDD+
FA	Fundo Amazônia
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FAS	Fundação Amazônia Sustentável
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FEAUSP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GCF	Fundo Verde para o Clima
GEE	Gases de Efeito Estufa
GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IDESAM	Instituto de Desenvolvimento da Amazônia
IFAC	Instituto Federal de Ensino do Acre
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas na Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOU	Memorandum of Understanding Between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Federative Republic of Brazil (Memorando de Entendimento entre o Governo do Reino da Noruega e o Governo da República Federativa do Brasil)
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MRV	Mensuração, Relato e Verificação
NDC	Contribuição Nacional Determinante
NICFI	Norway's International Climate and Forest Initiative
NORAD	Norwegian Agency for Cooperation Development
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCerrado	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PSL	Partido Socialista Brasileiro
P-Sol	Partido Socialismo e Liberdade
RAFA	Relatório Anual do Fundo Amazônia
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RED	Redução de Emissões por Desmatamento
REDD+	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
RET	Registros de Encaminhamentos e Temas
SDS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEEG	Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa
SEMMAS	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômico da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
UC	Unidade de Conservação
UE	União Europeia
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
USP	Universidade de São Paulo
WRI	World Resources Institute
ZEE	Zoneamento Ecológico e Econômico



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	23
1.1	POR QUE FALAR DO FUNDO AMAZÔNIA? .....	23
1.2	IMPORTÂNCIA E ATUALIDADE DO TEMA .....	23
1.3	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	24
1.4	OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO ESTUDO.....	25
1.5	ESTRUTURA DA TESE .....	25
1.6	PROPOSIÇÕES DA PESQUISA.....	26
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	27
2.1	O REDD+, SUA ORIGEM E CONCEITUAÇÃO.....	27
2.2	O FUNDO AMAZÔNIA.....	36
2.3	MARCO LEGAL DO FUNDO AMAZÔNIA DA CRIAÇÃO À SUSPENSÃO.....	45
2.4	O CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA LEGAL.....	50
2.5	QUALLENTE TEÓRICA SEGUIR? TEORIA EM GOVERNANÇA .....	56
<b>2.5.1</b>	<b>Conceituação da Teoria em Governança</b> .....	56
<b>2.5.2</b>	<b>Teoria em Governança como Estrutura Para Atuação do Fundo Amazônia</b> .....	68
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	79
3.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	79
3.2	CARACTERIZAÇÃO DESTE ESTUDO.....	79
3.3	MODELO CONCEITUAL (DESIGN DA PESQUISA) .....	84
3.4	TÉCNICAS DE COLETA.....	85
3.5	DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA.....	86
3.6	PREPARAÇÃO DA PESQUISA DE TESE .....	87
3.7	SUJEITOS DA PESQUISA .....	88
3.8	ELABORAÇÃO DAS ENTREVISTAS .....	89
3.9	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	89
<b>3.9.1</b>	<b>Entrevistas</b> .....	89

<b>3.9.2</b>	<b>Dados dos Entrevistados</b> .....	90
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	91
4.1	FUNDO AMAZÔNIA: DESDE A CRIAÇÃO ATÉ A SUSPENSÃO.....	94
4.2	CRIAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA .....	97
4.3	CONQUISTAS DO FUNDO AMAZÔNIA .....	102
4.4	INÍCIO DOS PROBLEMAS ENVOLVENDO O FUNDO AMAZÔNIA .....	107
4.5	FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA.....	110
4.6	SUGESTÕES PARA FORTALECIMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA.....	113
4.7	CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS.....	124
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	129
5.1	CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA.....	131
5.2	LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS ESTUDOS.....	133
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	135
	<b>APÊNDICES</b> .....	145

## 1 INTRODUÇÃO

Neste tópico será apresentada a contextualização do estudo, a importância e atualidade do tema estudado, a formulação do problema de pesquisa, o objetivo geral, os objetivos específicos e a lente teórica da pesquisa, a apresentação da estrutura da tese e as proposições apresentadas.

### 1.1 POR QUE FALAR DO FUNDO AMAZÔNIA?

O problema da presente pesquisa consiste em descobrir quais as fragilidades existentes nos mecanismos de governança na aplicação dos recursos internacionais captados para ações de combate ao desmatamento na Floresta Amazônica, que fazem com que o modelo de governança adotado seja influenciado de acordo com eventuais mudanças de governantes e o que poderia ser feito para reduzir essas instabilidades.

Observa-se a necessidade de analisar quais as características do modelo de governança que poderiam evitar que houvesse instabilidades no Fundo diante de mudanças de governo e o que fazer para minimizar a sujeição da governança do Fundo Amazônia a tais mudanças.

A problemática, portanto, consiste em identificar se é possível um modelo de governança mais robusto e imune às mudanças de governo.

A presente pesquisa buscou, através dos métodos adequados, obter resposta para esses questionamentos.

### 1.2 IMPORTÂNCIA E ATUALIDADE DO TEMA

O presente trabalho mostra-se socialmente relevante, sobretudo, por ser a sociedade/comunidade a principal destinatária do direito à preservação ambiental, e pelo fato de que o Brasil é o maior receptor mundial de recursos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), sendo que o Fundo Amazônia já recebeu mais de três bilhões de reais para aplicar em projetos de combate e redução do desmatamento na Amazônia. De acordo com dados do Fundo Amazônia, até o fim de 2017, o Fundo Amazônia recebeu R\$ 3.123.091.258,23 em doações, sendo 93,3% provenientes do governo da Noruega, 6,2% do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5% da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) (FA, 2018).

Portanto, a pesquisa busca verificar se há uma adequada estruturação nos mecanismos de governança atualmente envolvidos na aplicação dos recursos obtidos através do Fundo Amazônia, bem como indicar que tipo de governança é necessária para evitar que essa governança fique sujeita às mudanças de governo, ficando, portanto, imune a tais oscilações.

A contribuição metodológica e acadêmica da presente pesquisa dar-se-á através da ampla pesquisa bibliográfica acerca do tema para esclarecer assunto pouco conhecido, representando um *gap* na literatura, com disseminação do tema pesquisado, o que redundará no conhecimento preciso do funcionamento dos mecanismos de governança na captação e uso de recursos internacionais para ações de redução da emissão de gases do efeito estufa por desmatamento e degradação da Floresta Amazônica e quais as características que reduziriam sua instabilidade ante as mudanças de governo.

No que concerne à viabilidade, a realização do presente estudo se mostrou viável, pois foi possível realizar a pesquisa da tese a partir da ótica da Governança, uma vez que foram analisadas as características do modelo de governança que permitem que haja instabilidades diante de mudanças de governo e o que fazer para evitar que a governança do Fundo Amazônia ficasse sujeita essas mudanças.

Além disso, esta tese tratou de potenciais aprimoramentos nos mecanismos de governança para que esta se mostre mais robusta e imune a mudanças de governo.

A tese apresentou, ainda, viabilidade técnica, pois se realizou sobre um caso específico, qual seja o Fundo Amazônia, e a partir daí se obtiveram os dados necessários para a tese.

Além disso, houve infraestrutura disponível como base da pesquisa uma vez que o Fundo Amazônia, que foi pesquisado e é gerido pelo BNDES, existe e esteve em atuação por cerca de dez anos. A gestão do Fundo Amazônia foi atribuída a este banco, que é responsável pela captação e pela aplicação de recursos, pelo acompanhamento e monitoramento das ações e dos projetos apoiados, pela prestação de contas e comunicação dos resultados obtidos de forma contínua e transparente, além de exercer a secretaria executiva do COFA.

Por fim, a viabilidade financeira também se encontrou presente, uma vez que foram usados recursos financeiros próprios para o desenvolvimento da pesquisa.

### 1.3 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

*Quais as características da Governança do Fundo Amazônia que reduziriam sua instabilidade ante as mudanças de governo?*

#### 1.4 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO ESTUDO

Esta tese teve, como objetivo geral, verificar quais as fragilidades existentes nos mecanismos de governança na aplicação dos recursos internacionais captados para ações de combate e redução do desmatamento na Floresta Amazônica, que fazem com que o modelo de governança adotado seja influenciado de acordo com eventuais mudanças de governantes e o que poderia ser feito para reduzir essa instabilidade.

Os objetivos específicos do estudo para responder à pergunta de pesquisa foram:

- a) Estudar os mecanismos de governança e compreender a perspectiva dos vários atores sobre o uso dos recursos de REDD+ no Brasil, com estudo de caso do Fundo Amazônia.
- b) Analisar quais as características do modelo de governança que reduziriam instabilidades diante de mudanças de governo e o que fazer para evitar que a governança do Fundo Amazônia fique sujeita a tais mudanças.
- c) Identificar se é possível um modelo de governança mais robusto e imune às mudanças de governo.

Tomando em consideração que, a partir da pergunta problema da pesquisa e do objetivo geral, foram estabelecidos os objetivos específicos, tem-se estes foram pensados seguindo a Taxonomia de Bloom, passando pelas etapas lógicas do conhecimento, compreensão, aplicação, análise e síntese (Bloom, Engelhart, Furst, Hill, & Krathwohl, 1956).

#### 1.5 ESTRUTURA DA TESE

A presente tese está estruturada em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O Capítulo 2 apresenta revisão de literatura acerca do REDD+, sua origem e conceituação, caracteriza o Fundo Amazônia, incluindo aspectos do seu Marco Legal, sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, além da relevância sobre a Teoria da Governança e a utilização de sua estrutura para o Fundo Amazônia. O Capítulo 3 aborda os procedimentos metodológicos, incluindo abordagem utilizada, as técnicas de coleta, pesquisa de campo, sujeitos da pesquisa, modelo conceitual, design conceitual da pesquisa, elaboração das perguntas que seriam aplicadas e a formação das entrevistas. No Capítulo 4 apresentam-se a análise e discussão dos

resultados. Por fim, no capítulo 5 apresentamos as conclusões e considerações finais da pesquisa.

## 1.6 PROPOSIÇÕES DA PESQUISA

A partir do problema de pesquisa, foram elaboradas proposições que buscam responder à pergunta problema.

A formulação de proposições se mostra muito adequada em estudos de caso, em que busca direcionar a atenção do pesquisador no momento de análise e interpretação dos dados teóricos, bem como os dados colhidos através de entrevistas, documentos e outros métodos (Yin, 2010).

Assim, como se trata o presente estudo de uma pesquisa qualitativa, as proposições visam substituir as denominadas hipóteses que são utilizadas em pesquisas quantitativas. Portanto, a partir das reflexões iniciais da pesquisadora, após o estudo e preparação do referencial teórico, com base na pergunta problema, foram elaboradas as proposições, apresentadas no quadro 1, abaixo:

Com efeito, apresenta-se nesta tese o postulado que denomino Degraus da Governança Pública Ambiental, voltado para o Fundo Amazônia e outros fundos públicos, oriundos de tratados de cooperação internacional, para questões ambientais, com base no pagamento por resultados do mecanismo de REDD+ tendo como paradigma a experiência da governança do Fundo Amazônia.

Quadro 1 - Proposições da Pesquisa

<b>Numeração</b>	<b>Proposição</b>
1	Diante do problema de pesquisa e da pergunta problema, é possível considerar que o Fundo Amazônia representa uma política de Governo e não uma Política de Estado.
2	Enquanto Fundo Público que tem como origem a cooperação internacional, o Fundo Amazônia depende das ideologias e intenções do governo existente naquele momento e ao longo da gestão do fundo.
3	O Fundo Amazônia teria mais estabilidade se fosse encontrado um meio normativo que o mantivesse íntegro, com regras rígidas para sua alteração, suspensão ou exclusão, independentemente de mudanças de governo.

Fonte: elaborado pela Autora (2020).

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 O REDD+, SUA ORIGEM E CONCEITUAÇÃO

As florestas armazenam grandes quantidades de carbono, tanto na estrutura da vegetação quanto no solo, prestando, assim, serviços ecossistêmicos de absorção e manutenção dos estoques de CO<sub>2</sub>. Conforme o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2017), através do Programa Redd+ Brasil, por serem mais densas, as florestas tropicais possuem menores flutuações sazonais no fluxo de carbono, representando importantes estoques de carbono, contribuindo para a estabilidade do clima global.

O desmatamento e a degradação florestal são atividades que emitem gases causadores do efeito estufa (doravante mencionados com a sigla GEE), principalmente gás carbônico (CO<sub>2</sub>), que causam a mudança do clima e uma vez que aqueles ocorram, os serviços ecossistêmicos são prejudicados e, no mais das vezes, perdidos, como também são perdidos os demais serviços prestados pela floresta, sendo jogada na atmosfera quantidade enorme de gases de efeito estufa (MMA, 2017).

A curva das emissões de CO<sub>2</sub> do Brasil, de acordo com dados do Documento Analítico - SEEG 9 (1990-2020) é idêntica à de antes da adoção da Política Nacional sobre Mudança do Clima, onze anos atrás, quando o Brasil, encontrava-se em sexto lugar no ranking das emissões (SEEG, 2021; Marcovitch, 2011).

No tema relativo ao clima, ozônio e desertificação, o Ministério do Meio Ambiente brasileiro tem um importante papel e a resposta aos desafios da agenda climática exige um esforço conjunto intragovernamental, dos entes federados nas três esferas, do setor privado e da sociedade brasileira como um todo, uma vez que o Brasil participa da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC), do Protocolo de Quioto e do Acordo de Paris, além de outros instrumentos de âmbito internacional (MMA, 2019a).

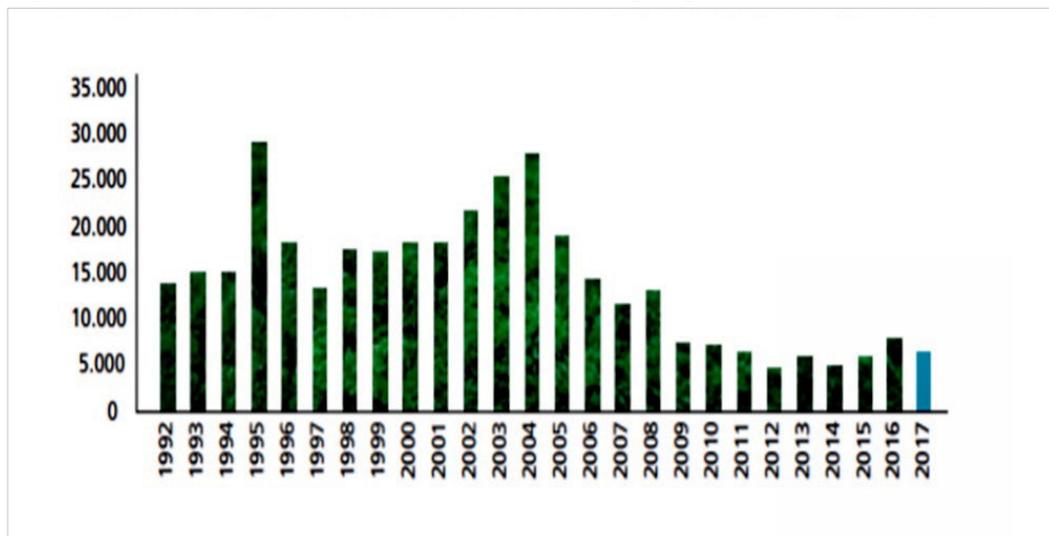
E, ainda, no nosso País, consta que o desmatamento se dá tanto pelas queimadas na Amazônia, com transformação do espaço anteriormente de floresta em pasto para gado, como pela ocupação da Mata Atlântica e a retirada de sua madeira (Helene, 2009).

Dessa maneira, além de contribuir para o efeito estufa, o desmatamento gera outros impactos negativos para a sociedade e o meio ambiente e, nesse contexto, em contrapartida, a conservação e recuperação de florestas trazem benefícios para a mitigação e adaptação à mudança climática, frente a seus efeitos adversos.

As figuras de 1 a 6 a seguir demonstram a evolução do desmatamento anual na

Amazônia Legal, por corte raso, em quilômetros quadrados, bem como a evolução do desmatamento por Estado, até o ano de 2017 e, em pesquisa mais atualizada, da Taxa de Desmatamento por Estado, e o acumulado até o ano de 2020:

Figura 1 - Desmatamento anual na Amazônia Legal, por corte raso (em Km<sup>2</sup>)



Fonte: INPE/Prodes (2017).

Figura 2 - Desmatamento por Estado até 2017

Estados	Desmatamento 2016 (km <sup>2</sup> )	Desmatamento 2017 (km <sup>2</sup> )	Varição desmatamento 2016-2017 (%)
Acre	372	244	(34,4)
Amazonas	1.129	965	(14,5)
Amapá	17	31	82,4
Maranhão	258	237	(8,1)
Mato Grosso	1.489	1.341	(9,9)
Pará	2.992	2.413	(19,4)
Rondônia	1.376	1.252	(9,0)
Roraima	202	115	(43,1)
Tocantins	58	26	(55,2)
<b>Amazônia Legal</b>	<b>7.893</b>	<b>6.624</b>	<b>(16,1)</b>

Fonte: INPE/Prodes (2017).

Tendo em vista que esta pesquisa se iniciou no ano de 2017, considerou-se adequado fazer uma pesquisa mais atualizada nos sites do Fundo Amazônia e do INPE, para se apresentar as demonstrações da Taxa de Desmatamento por Estado, bem como o acumulado, até o ano de 2019 e 2020, respectivamente.

Figura 3 - Desmatamento anual na Amazônia Legal, até 2020 (em Km<sup>2</sup>)



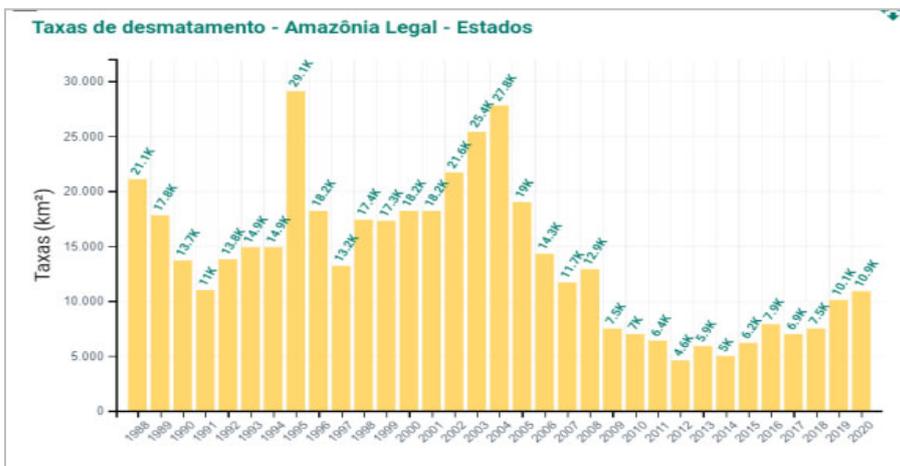
Fonte: Relatório Anual de Atividades de 2020 (FA, 2021).

Figura 4 - Desmatamento por Estado até 2020

Estados	Desmatamento 2018 (km <sup>2</sup> )	Desmatamento 2019* (km <sup>2</sup> )	Varição desmatamento 2019/2018 (%)
Acre	444	688	55
Amazonas	1.045	1.421	36
Amapá	24	8	(67)
Maranhão	253	215	(15)
Mato Grosso	1.490	1.685	13
Pará	2.744	3.862	41
Rondônia	1.316	1.245	(5)
Roraima	195	617	216
Tocantins	25	21	(16)
<b>Amazônia Legal</b>	<b>7.536</b>	<b>9.762</b>	<b>30</b>

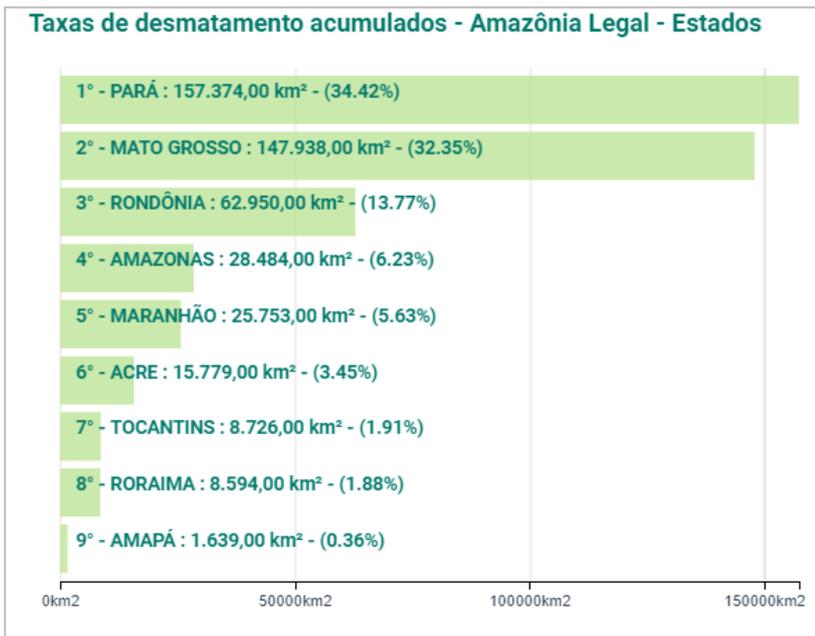
Fonte: Relatório Anual de Atividades de 2020 (FA, 2021).

Figura 5 - Taxa de desmatamento na Amazônia Legal até 2020



Fonte: INPE/Prodes (2021).

Figura 6 - Taxas de Desmatamento acumulado por Estado até 2020



Fonte: INPE/Prodes (2021).

Questões ambientais a respeito das alterações climáticas, no que se refere à elevação da concentração de gases do efeito estufa na atmosfera, têm sido discutidas em âmbito internacional há mais de vinte anos, sendo uma preocupação latente em todos os tipos de países (MMA, 2016).

De acordo com Marcovitch e Pinsky:

A taxa de desmatamento aumentou 34% durante o período 2018-2019 (Inpe, 2020), sugerindo que as políticas públicas em curso têm sido insuficientes para manter o declínio da curva e enfrentar os vetores do desmatamento na Amazônia devido às atuais circunstâncias do país. É nesse contexto do aumento crescente do desmatamento, potencializado pelo sistemático desmonte das políticas ambientais no Brasil, e por uma retórica do governo federal de desinformação e de incompatibilidade do desenvolvimento econômico da região amazônica com a preservação ambiental, que se insere o presente estudo. (2020, p. 84)

Em 1972, em Estocolmo, ocorreu a primeira grande reunião das Nações Unidas, em que se discutia acerca de questões ambientais, as quais começavam a ganhar destaque, principalmente entre países industrializados, através da percepção de que os recursos naturais eram finitos (Nascimento, 2012).

Posteriormente, em 1997, realizou-se a Conferência de Quioto, que resultou em um protocolo de intenções para reduzir as emissões de GEE, embora os mecanismos previstos fossem limitados quanto ao objetivo de reduzir a emissão destes gases, por adotar a lógica de mercado de transferência de emissões (Irawan & Tacconi, 2013).

Este protocolo estipulou uma quantidade máxima de emissão de GEE que podem ser expelidos pelos países desenvolvidos e, por consequência, tais países criaram leis para regulamentar a restrição de emissões das indústrias. Se durante o processo as empresas ultrapassarem os limites estabelecidos, tanto em âmbito nacional quanto internacional, são obrigadas a comprar cotas de poluição de outra empresa ou de outro país. No entanto, ao cumprirem as metas estabelecidas, poderão vender o excedente no mercado nacional ou internacional.

Sather, Adamo e Lima (2015) afirmaram que as intenções estabelecidas no Protocolo de Quioto “geram controvérsias na medida em que não garante a redução das emissões, mas apenas a transferência do direito de emissão conforme as regras de livre mercado”.

Ocorre que o crescimento das cidades e a interferência no meio ambiente desencadeou uma série de discussões no âmbito internacional para criação de ferramentas “a propósito de conter a conversão para usos alternativos do solo das áreas florestadas” (Pertersen, Davis, & De Sy, 2018).

A primeira vez em que se falou sobre a possibilidade de se compensar financeiramente os países em desenvolvimento por ações que reduzissem voluntariamente o desmatamento em suas florestas tropicais e com isso evitassem emissões de GEE ocorreu durante a 9ª Conferência das Partes (COP) das Nações Unidas sobre Mudança do Clima realizada em Milão, no ano de 2003, e a essas possíveis ações deu-se o nome de Redução Compensada do Desmatamento.

De maneira que se percebeu, ao longo dos anos em que se discutia a proteção ambiental pela simples proibição do desmatamento, que esse mecanismo não se mostrou eficiente para combater a exploração das florestas tropicais. Por isso, pensou-se em mecanismos econômicos que motivassem os países a tomarem medidas voltadas à responsabilidade sustentável.

Argumentava-se, nesse período, a respeito da contribuição de países tropicais em relação à manutenção de suas florestas, com o objetivo de estabilização do clima, em que os possíveis custos deveriam ser arcados por todos os países. Nesse contexto, ao considerar apenas a redução do desmatamento, o mecanismo conhecido era o Redução de Emissões por Desmatamento (RED) (MMA, 2012).

Em 2006, expandiu-se o conceito do RED, passando para REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), na COP 12 em Nairóbi, de forma que promover a redução da degradação florestal era ambientalmente necessária.

A base principiológica da REDD é o princípio protetor-recebedor, que tem como ideia remunerar todo aquele que deixa de explorar os recursos naturais visando o bem da coletividade e proteção do meio ambiente.

Essencialmente, o REDD + estabelece incentivos para que os países em desenvolvimento protejam e gerenciem melhor seus recursos florestais, ao criar e reconhecer um valor financeiro para o carbono adicional armazenado nas árvores ou não emitido para a atmosfera e essa proposta se baseia no conteúdo do Acordo de Copenhague, e atualmente tratado sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), REDD + se mostrou, desde a sua criação, um dos principais pilares do regime climático internacional pós-2012, especialmente em relação aos esforços de mitigação dos países em desenvolvimento (Corbera & Schroeder, 2010, p. 89).

No ano de 2007 houve a realização da 13ª COP em Bali, na Indonésia, quando se estabeleceu o REDD, que seria um mecanismo de compensação econômica para os países que evitassem as emissões. Dessa forma, seriam angariados recursos financeiros através de fundos ou créditos de carbono para comercialização no mercado.

Por ocasião da realização da 15ª COP, no ano de 2009, em Copenhague, na Dinamarca, houve uma definição mais precisa sobre o REDD e ampliou-se o alcance do mecanismo para o que se passou a chamar de REDD+ (REDD PLUS) pois, além da redução das emissões, também estariam envolvidos no mecanismo de compensação as ações de conservação florestal, o manejo sustentável das florestas e o aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento.

Este programa visa à valorização da manutenção da floresta devido à contribuição ambiental que oferece a todo planeta, sendo executado em conjunto, através da participação do governo nacional e internacional, empresas, organizações e população em geral.

Inicialmente, a ideia era pagar países tropicais que conseguissem manter suas florestas em pé, utilizando mecanismos para reduzir o desmatamento em seu território (RED), porém, essa projeção não era tão simples, viável, com um custo não tão acessível.

Em dezembro de 2010, em Cancun, no México, realizou-se a COP 16, em que se estabeleceram premissas acerca do REDD no que se refere à contribuição dos países em desenvolvimento por meio das seguintes medidas: (a) redução das emissões decorrentes do desmatamento; (b) redução das emissões decorrentes da degradação florestal; (c) conservação das reservas florestais de carbono; (d) gestão sustentável das florestas; (e) incremento das reservas florestais de carbono (Angelsen et al., 2018).

Restou conhecido como “Acordo de Cancun”, o qual estabeleceu três etapas para a realização de atividades relacionadas à REDD, quais sejam: (a) elaboração de estratégias ou planos de ação, políticas e estratégias nacionais juntamente com atividades de fomento; (b) aplicação das políticas e medidas nacionais que poderiam incorporar novas estratégias baseadas

em resultados; e por fim (c) execução de medidas baseadas em resultados, que devem ser objeto de medição, registro e verificação (MRV) (MMA, 2017).

Com a perspectiva de conservação e recuperação de florestas foi criado o REDD+ no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) ou Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas, para incentivar países em desenvolvimento a conservar e a recuperar suas florestas, tendo em vista a relação do homem quanto a sua ação sobre o sistema climático e os potenciais riscos (MMA, 2019).

Em resumo, o REDD+ é um instrumento desenvolvido no âmbito da UNFCCC para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a atividades de: (i) redução das emissões provenientes de desmatamento; (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; (iii) conservação dos estoques de carbono florestal; (iv) manejo sustentável de florestas; e (v) aumento dos estoques de carbono florestal (Angelsen et al., 2018).

A COP é um órgão supremo, instituído pela UNFCCC, que analisa atentamente as implementações estabelecidas e, se necessário, possui característica de poder decisório para a promoção de sua efetividade.

A Redução de Emissão dos Gases de Efeito Estufa por Desmatamento e Degradação das Florestas (REDD+) é um mecanismo baseado em resultados no qual os países em desenvolvimento recebem incentivos para melhorar as florestas atribuindo um valor econômico ao carbono adicional armazenado nas árvores ou não emitido (Pinsky, 2017).

A UNFCCC é um tratado internacional em que 192 países se uniram para estabelecer metas relacionadas às mudanças climáticas, assim como regras, com o objetivo de discutir ideias sobre a redução do aquecimento global e as medidas que deveriam ser tomadas com o aumento da temperatura do planeta.

Os compromissos estabelecidos nessa Convenção envolvem todos os países, que são denominados Partes da Convenção, observando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em que cada país se responsabiliza em proteger o meio ambiente, levando em consideração as suas capacidades “para proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras” (MMA, 2020a).

Em novembro de 2013, foi realizada em Varsóvia a COP-19, sendo aprovada a Plataforma de Varsóvia para REDD+, a qual estabeleceu regras para determinar os níveis de referência para o financiamento, para a implementação de salvaguardas e para a criação de instituições e de modalidades para a Mensuração, Relato e Verificação (MRV) (Nações Unidas,

2013).

A mencionada plataforma possibilitou o recebimento de pagamentos pela redução de emissões de GEE no setor florestal, tendo em vista seus resultados obtidos. O investimento nesta área mostrou-se muito significativo, pois, ao considerar o valor de USD 5 para cada tonelada de CO<sub>2</sub>, o potencial de captação pelo Brasil para a redução das emissões no período compreendido entre 2006 e 2015 foi de USD 30 bilhões (MMA, 2018).

De acordo com Clements o que diferencia REDD+ em relação a outras políticas de conservação de florestas são:

(i) significante escala financeira e de financiamento que o mecanismo alcançou internacionalmente; (ii) ser construído na perspectiva de incentivos baseados em performance, o que, potencialmente, faz avaliação dos impactos mais fácil; (iii) estes incentivos devem ser sustentados, o que pode levar a resultados de conservação de longo prazo e; (iv) REDD+ promete operar em nível nacional, o que é mais ambicioso que programas anteriores. (2010, p. 309)

Portanto, REDD+ apoia “redução das emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, manejo sustentável da floresta e aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento” (UNFCCC, 2014, p. 6).

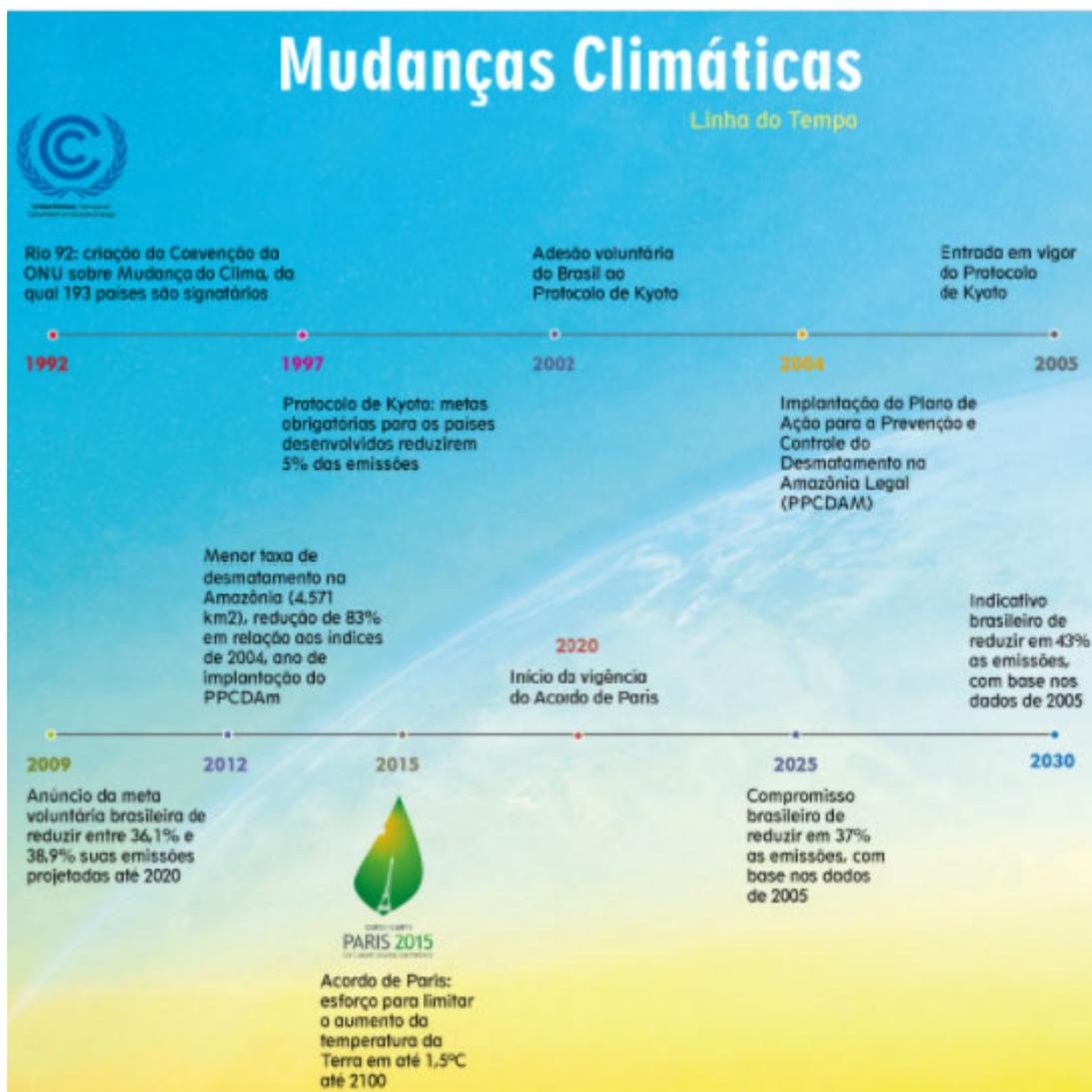
O Brasil é um país bastante rico ambientalmente, destacando-se a Amazônia como maior bloco de vegetação tropical remanescente do mundo. Em paralelo, destaca-se ainda, como o país que mais emite GEE no mundo, proveniente, em sua maior quantidade, do desmatamento que é demasiadamente frequente.

Neste contexto, as ações de implementação desse mecanismo no Brasil têm sua relevância ambiental. Desde 2009, por meio da criação do Fundo Amazônia, objetiva-se intermediar o financiamento dessas compensações, sendo os recursos majoritariamente provenientes da Noruega e da Alemanha. O total das doações recebidas, no ano de 2017, ultrapassou a marca de USD 1 bilhão (MMA, 2018).

A Amazônia é o alvo principal das iniciativas de REDD, por possuir um bioma que ganha relevância na mídia nacional e internacional em assuntos que envolvem o desmatamento e preservação dos recursos naturais, evidenciando que o “desmatamento da Amazônia é responsável por mais de 50% do total de emissões por desmatamento no Brasil e o bioma apresenta mais de 80% de suas florestas ainda preservadas” (Souza, 2013).

Durante a COP-21, realizada em Paris, os países signatários apresentarão metas quantitativas e unilaterais de redução de emissões de GEE até meados de 2025 ou 2030, sendo denominado de Contribuição Nacional Determinante (NDC), conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 7 - Linha do tempo das medidas envolvendo Mudanças Climáticas



Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2020).

Observa-se que o Brasil se comprometeu em reduzir suas emissões em cerca de 37% até 2025 e, por conseguinte, 43% até 2030. Para tanto, é necessário que o país desenvolva estratégias além de medidas que visem à redução do desmatamento.

Durante o mês de novembro de 2021 ocorreu a COP-26, na cidade de Glasgow, na Escócia e o Pacto do Clima de Glasgow foi aprovado em 13 de novembro de 2021, apesar das divergências entre os países denominados ricos e pobres, sendo que alguns consensos foram obtidos (Capital Reset, 2021).

Houve, finalmente, após duas semanas de discussões, consenso sobre o formato que deverá ter o mercado global de carbono, que foi definido no Artigo 6º, do Acordo de Paris, na COP-21, no ano de 2015.

Coincidentemente, o desmatamento na floresta amazônica na Amazônia Legal aumentou em outubro em relação a um ano atrás, segundo dados de satélite apresentados pelo INPE em 12 de novembro de 2021, no Sistema Deter.

Os dados preliminares da Agência Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) mostraram que aproximadamente 877 quilômetros quadrados (339 milhas quadradas) de floresta foram desmatados no mês de outubro de 2021 (DETER – INPE, 2021), um aumento de 5% em relação a outubro de 2020, tendo sido o pior desmatamento no mês de outubro desde que o sistema de monitoramento atual começou em 2016 (Reuters, 2021).

## 2.2 O FUNDO AMAZÔNIA

Como o desmatamento tem sido um problema presente nos últimos anos, assim como a degradação do meio ambiente através da ação humana, o programa de iniciativa do Governo Brasileiro, denominado Fundo Amazônia, durante seu funcionamento, era considerado como um dos principais programas pela conservação da Amazônia.

Pode-se considerar o Fundo Amazônia como uma iniciativa pioneira para o financiamento de ações de REDD+. A proposta de criação do Fundo foi feita pelo Brasil no ano de 2007, durante a 13ª UNFCCC (Fundo Amazônia, 2019).

No ano seguinte, o tratado internacional foi ratificado no ordenamento jurídico interno e o Fundo Amazônia teve sua criação autorizada e gestão conferida ao BNDES, através do Decreto Presidencial n.º 6.527, de 1º de agosto de 2008, dispondo seu artigo 1º o seguinte:

Art. 1º Fica o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, o qual contemplará as seguintes áreas:

- I - gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II - controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III - manejo florestal sustentável;
- V - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
- V - Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI - conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
- VII - recuperação de áreas desmatadas.

Até junho de 2019, o Fundo Amazônia era uma importante interface de intermediação na captação de recursos, tendo sido criado pelo Brasil no ano de 2008, na mesma ocasião em que foi editada a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Nessa época, foi

considerada como a principal iniciativa do Governo que possuía como objetivo reduzir a emissão de gases do efeito estufa.

De acordo com Guimarães (2013, p. 13):

O Fundo Amazônia foi criado em 2008 para promover a redução do desmatamento e o desenvolvimento sustentável, contribuindo para o alcance das metas do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima brasileiro. Com cerca de US\$ 1 bilhão de recursos não reembolsáveis para distribuir, tem o BNDES como avaliador e gestor dos repasses para as instituições públicas e privadas que apresentem projetos considerados alinhados com seus objetivos.

Prossegue o autor, mencionando que:

O Fundo Amazônia foi criado com o objetivo de contribuir para o alcance das metas do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima, em especial a meta 4: “Buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero”. Numericamente, o Plano Nacional de Mudanças do Clima estabelece como objetivo a “redução de 40% da taxa de desmatamento no período 2006 – 2009, em comparação com a taxa média de desmatamento no período 1996 – 2005, e redução de 30% nos dois quadriênios seguintes.

Até meados de junho de 2019, quando foi suspenso, quem exercia a presidência do Fundo Amazônia era o Ministro do Meio Ambiente e a sua gestão era realizada pelo BNDES. Através desse banco eram captados os recursos, e feita a contratação e monitoramento dos projetos e ações que recebem apoio dos recursos repassados.

Em termos de governança, até então, havia no Fundo Amazônia um comitê orientador, denominado formalmente Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), o qual tinha a função de determinar as diretrizes do Fundo e acompanhar os resultados obtidos, formado por representantes do governo federal e estadual, além da sociedade civil. Existia, também, o Comitê Técnico (CTFA), que tinha a função de atestar as emissões de desmatamento na Amazônia. Este comitê é nomeado pelo Ministério do Meio Ambiente.

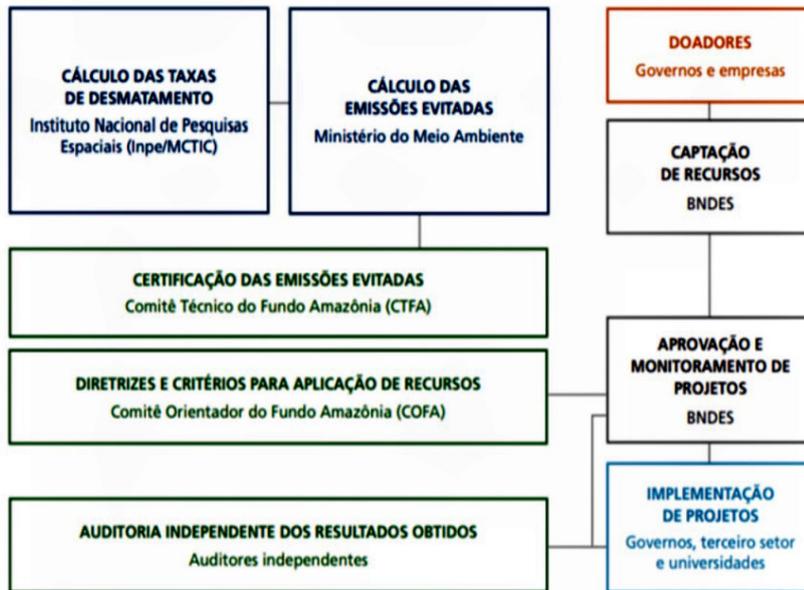
Com a criação da Comissão Nacional para REDD+, sigla CONAREDD+, a qual tem a responsabilidade pela implementação da Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal, sigla ENREDD+, foi criada uma nova instância de governança sobre o tema. A CONAREDD+ também define as regras e critérios para a captação e o uso de recursos de pagamentos por resultados REDD+.

Com a criação da ENREDD+, o Fundo Amazônia já foi designado elegível para intermediar o acesso a recursos recebidos em razão dos resultados REDD+, alcançados pelo

Brasil, os quais tenham sido reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

A figura a seguir demonstra a estrutura de governança do Fundo Amazônia existente até junho de 2019, conforme informado no Relatório de Atividades de 2020 (FA, 2020b):

Figura 8 - Governança do Fundo Amazônia



Fonte: Relatório Anual de Atividades de 2020 (FA, 2021).

Assim, o Fundo Amazônia se apresentava como uma importante iniciativa brasileira de apoio à redução das emissões de gases de efeito estufa, em decorrência de alterações que possam ter ocorrido no uso da terra e das florestas, representando um instrumento pioneiro de REDD+ no Brasil, uma verdadeira inovação em termos de política ambiental de proteção de florestas e redução do desmatamento na Amazônia. Em se tratando de fundo que tem caráter inovador, é possível fazer um paralelo da atuação do Fundo com a estrutura organizacional de uma empresa, na busca de práticas adequadas, baseada no fluxo de conhecimento, o que significa que, para inovar, uma empresa precisa perceber mudanças que podem demandar adaptação ou permitir exploração de uma competência internacional (Oliveira Júnior, Boehe, & Borini, 2009).

O Fundo tinha quase a totalidade de seus investimentos restritos ao Bioma Amazônia (com pequena exceção para aplicação na proteção da Mata Atlântica) e enfrentava dificuldades para ampliar sua capacidade de captação de recursos, assim como não conseguiu efetivar a

aplicação total dos recursos até agora já recebidos.

Destaca-se que REDD+ tem sido considerada relevante entre os estudiosos, pois se trata de um processo que requer a criação de novas políticas e oportunidades para o que se refere ao uso da terra, assim sendo, para se alcançar os objetivos gerais da política, é necessária a sua implementação local, afastando os interesses e políticas usuais que porventura, governo e empresas poderiam experimentar (Korhonen-Kurki et al., 2017; Lederer, 2012).

No entanto, além de investir nos Estados que contém o Bioma Amazônia, o Fundo poderia investir até 20% dos recursos recebidos no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros ou até mesmo em outros países tropicais.

O Fundo Amazônia já recebeu mais de três bilhões de reais em doações oriundas do Brasil e de outros Países, sendo a Noruega o principal doador. Até o fim de 2017, o Fundo Amazônia recebeu o montante de R\$ 3.123.091.258,23 em doações, sendo 93,3% provenientes do governo da Noruega, 6,2% do governo da Alemanha, por meio do KFW Entwicklungsbank, e 0,5% da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). (FA, 2018).

Um país que se destacou em doações realizadas foi a Noruega, que foi a responsável em transação de REDD em nível nacional, além de contribuir com dinheiro ao Fundo Amazônia.

Esses países se destacaram em trazer para o Brasil recursos financeiros voltados à sustentabilidade, originando um elevado impacto financeiro para a economia do país.

De acordo com dados obtidos no sítio eletrônico da instituição, até junho de 2019 foram aprovados 103 projetos apoiados pelo Fundo, com valor total de apoio financeiro do Fundo Amazônia na ordem de R\$ 1.869.000,00 (um bilhão, oitocentos e sessenta e nove milhões de reais), com o total de 1.066.000,00 (um bilhão e sessenta e seis milhões de reais) desembolsados até hoje (FA, 2019).

Foram, contudo, 11 anos de investimentos na causa, em que se obtiveram cerca de 27 projetos concluídos. Assim, após encerramentos de projetos e desembolsos, ao final de 2020, de acordo com o Relatório de Atividades, foram 102 projetos apoiados, R\$ 1.805.000,00 (um bilhão, oitocentos e cinco milhões de reais) e desembolso total de 1.381.000,00 (um bilhão e sessenta, trezentos e oitenta e um milhões de reais). (FA, 2020b)

A figura a seguir demonstra esses dados:

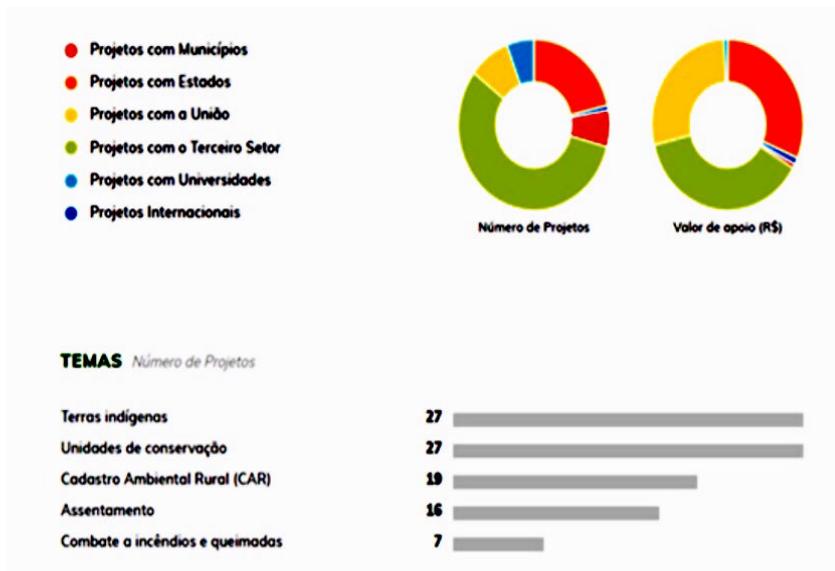
Figura 9 - Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia



Fonte: Relatório Anual de Atividades de 2020 (FA, 2020).

Entre os projetos aprovados há uma predominância de projetos oriundos do Terceiro Setor e com Estados ou Municípios, principalmente acerca dos temas de terras indígenas e unidades de conservação, mas também sobre cadastro ambiental rural, assentamentos e combate a incêndios e queimadas, conforme se pode observar na figura a seguir:

Figura 10 - Distribuição de projetos pela natureza do responsável



Fonte: Relatório Anual de Atividades de 2020 (FA, 2020).

Dentre os projetos que receberam apoio do Fundo Amazônia, destaca-se a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), uma organização não governamental (ONG), sediada no Estado do Amazonas, que foi uma das primeiras organizações parceira, tendo seu projeto como destaque e mais exitoso até o momento (FAS, 2020).

A parceria da FAS com o Fundo Amazônia começou com o projeto “Bolsa Floresta”, que compreendeu o período de 2010 a 2015, em seguida “Bolsa Floresta-Mais”, no ano de 2016 até 2020 e, “Programa de geração de renda, empoderamento e apoio na gestão territorial no Amazonas”, que se encontra em análise, o qual compreenderia os anos de 2020 a 2023 (FAS, 2020).

Com a finalidade de recompensar e melhorar a qualidade de vida de famílias moradoras ou usuárias de Unidades de Conservação (UC) do Estado, que protegem a floresta, realizando serviços ambientais, foi criado o Bolsa Floresta. Foi instituído pelo Governo do Estado do Amazonas e implementado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), sendo delegado à FAS a missão de implementá-lo nas Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas. O objetivo é compensar economicamente os esforços de conservação ambiental das famílias moradoras de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas (FAS, 2019).

Em termos de visualização do alcance e efetividade do projeto, conforme apresentado pelo Relatório de Atividades 2019 da FAS (2020), destaca-se em números a extensão do programa, conforme a figura a seguir:

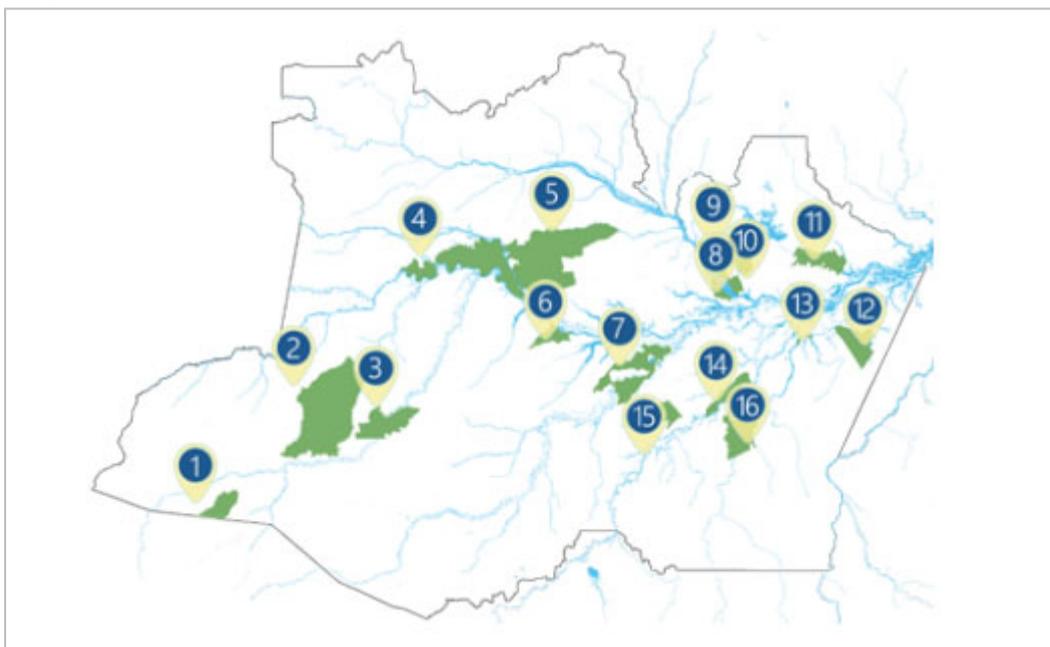
Figura 11 - Relatório de Atividades nas UC

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	ÁREA (HA)	FAMÍLIAS	COMUNIDADES E LOCALIDADES
1 - Reserva Extrativista (Resex) do Rio Gregório	427.004	203	27
2 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Cujubim	2.450.380	34	2
3 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Uacari	632.949	358	30
4 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	1.124.000	2.031	178
5 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã	2.350.000	807	63
6 - Reserva Extrativista Catuá-Ipixuna	217.486	271	13
7 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu-Purus	1.008.167	976	63
8 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro	102.979	621	19
9 - Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Negro	611.008	210	11
10 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável Puranga Conquista	76.936	300	13
11 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Uatumã	424.430	376	20
12 - Floresta Estadual de Maués	438.440	799	21
13 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável Canumã	22.355	427	20
14 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Madeira	283.117	1.079	49
15 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Amapá	216.109	441	11
16 - Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma	589.611	388	41
<b>TOTAL</b>	<b>10.974.971</b>	<b>9.421</b>	<b>581</b>

Fonte: Relatório de Atividades 2019 (Fundação Amazônia Sustentável, 2019).

O projeto “Bolsa Floresta-Mais” propôs continuar com as ações implementadas pelo projeto anterior “Bolsa Floresta” nas 16 Unidades de Conservação do Estado (conforme Figura 8), por meio de: (i) apoio ao desenvolvimento de pequenos empreendimentos e arranjos produtivos florestais sustentáveis; (ii) capacitação de lideranças e fortalecimento das associações de moradores locais para a gestão de projetos ambientais, sociais e geradores de renda; (iii) sistematização e disseminação de conteúdo, metodologias, lições aprendidas e soluções inovadoras; e (iv) realização e implantação de chamada pública de pequenos e médios projetos geradores de renda na região do entorno das mencionadas UCs (FA, 2020a).

Figura 12 - 16 Unidades de Conservação do Estado



Fonte: Relatório de Atividade (FAS, 2019).

Outro projeto que recebeu apoio do Fundo Amazônia foi o denominado de Pesca Sustentável, que teve como objetivo promover a adoção de medidas de manejo aliadas à celebração de acordos de pesca, para reduzir a degradação de ecossistemas aquáticos, de modo a constituir alternativa econômica sustentável ao desmatamento, no estado do Acre, como consta no Relatório de Atividades de 2019 (REFA, 2019).

Esse projeto beneficiou pescadores artesanais e comunidades ribeirinhas e indígenas do estado do Acre, abrangendo os municípios de Feijó, Tarauacá e Manoel Urbano (REFA, 2019).

O projeto Pesca Sustentável foi lançado em 2014 e teve duração de três anos, em parceria com o WWF-Brasil e Fundo Amazônia, gerido pelo BNDES, atuando em conjunto com órgãos parceiros, o MSC (*Marine Stewardship Council*), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Governo do Acre, o Instituto Federal de Ensino do Acre (IFAC) e as Colônias de Pescadores locais, em uma área de 60 mil km<sup>2</sup> das bacias dos Rios Purus, Envira e Tarauacá, que correspondem a mais de 15 lagos na região dos municípios (WWF, 2018).

Este projeto desempenhou atividades importantes, como apoiar a elaboração de 19 acordos de pesca que foram aprovados coletivamente e submetidos ao órgão ambiental competente, com a realização de diversos eventos participativos. Além do mais, amparando a implementação do regimento interno do Grupo de Manejo de Pirarucu de Feijó, elaboração e implementação do Regimento da Pesca Huni Kuin da TI Praia do Carapanã e a formação do

Grupo de Manejo de Pirarucu Indígena da TI Nova Olinda. Atuou, ainda, em estudos voltados à avaliação ecológico-econômica e do potencial de expansão das práticas de manejo do pirarucu (FAS, 2020a).

Entretanto, o volume de recursos do Fundo Amazônia está condicionado à comprovação da remoção de gases de efeito estufa da atmosfera, e o fato de ter havido um recente aumento nas taxas de desmatamento na região amazônica é circunstância que pode comprometer a sua disponibilidade financeira.

Quanto às receitas, os doadores realizavam o depósito dos recursos em conta bancária específica de titularidade do BNDES, no Brasil, conta esta que era informada após entendimentos entre as partes quanto a doação (BNDES, 2008).

Tendo em vista que a mudança de Governo Federal ocorrida no início de 2019 acarretou instabilidades no modelo de governança do Fundo Amazônia, o que se busca é verificar quais as características do modelo de governança que permitem que haja instabilidades diante de mudanças de governo e o que fazer para evitar que a governança do Fundo Amazônia fique sujeita a tais mudanças, pautando-se a pesquisa na Teoria em Governança.

Para se analisar as mudanças no que se refere às consequências que as mudanças de governo trouxeram para o Fundo Amazônia, é preciso estabelecer uma linha do tempo, apresentando as normas legais que determinaram mudanças no Fundo.

A partir do ano de 2019, houve o começo de uma nova etapa política, uma vez que ocorreu a eleição de novos governos federal e estaduais.

Com o novo governo, mudanças significativas ocorreram em todas as esferas governamentais, em que foram implementadas reformas com a reestruturação de estratégias e políticas, passando, também, pela política ambiental. Dessa forma, o Fundo Amazônia, que representava um instrumento da política climática nacional e do PPCDAm, acabou por ser alcançado por essa agenda, em que diferentes prioridades foram indicadas com a finalidade de se adequar todos os instrumentos disponíveis ao novo momento do país (FA, 2019).

Com a promulgação do Decreto 9.759, em 11 de abril de 2019, que extinguiu e estabeleceu regras para colegiados da administração pública federal, os dois comitês que compunham a governança do Fundo Amazônia, ou seja, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), foram extintos a partir do dia 28 de junho de 2019.

E o Decreto 10.223, de 05 de fevereiro de 2020, revogou diversos decretos normativos ou parte deles, sendo que no artigo 1º, inciso CCII, foram revogados os artigos 4º a 6º do Decreto 6.527/2008, que eram relacionados e estabeleciam a composição e presidência do

COFA e seus objetivos.

Com a publicação do Decreto 10.144/2019, de 28 de novembro de 2019, que Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+, revogando, completamente, em seu artigo 12, inciso I, o anterior decreto que instituía a CONAREDD+, Decreto 8.576, de 26 de novembro de 2015.

Pelo Decreto 10.144/2019, houve alterações, igualmente, na captação de doações ao Fundo Amazônia, pois no artigo 12, inciso II, do referido decreto, foram revogados o artigo 2º do Decreto 6.527/2008, que autorizava “o BNDES a proceder às captações de doações e emitir diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia” e, assim, não estava mais autorizado o BNDES a captar novas doações ao Fundo Amazônia no fim de 2019 e, também, o artigo 3º, que estabelecia as atribuições do CTFA.

Em razão disso, foram dissolvidos o COFA e o CTFA e todas as análises e aprovações de novos projetos pelo BNDES foram suspensas e, até o término desta pesquisa, essas negociações ainda não haviam sido encerradas.

A partir dessas alterações em relação à governança do fundo, o governo brasileiro iniciou negociações com os governos dos países doadores para buscar o estabelecimento de entendimento no que se refere a uma nova governança que contemplasse todos os pontos de vista das partes envolvidas, entretanto, não houve a reativação do Fundo até o encerramento desta pesquisa.

### 2.3 MARCO LEGAL DO FUNDO AMAZÔNIA DA CRIAÇÃO À SUSPENSÃO

O Fundo Amazônia representou uma iniciativa pioneira de financiamento de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+). Teve seu conceito apresentado pelo Brasil na Conferência das Partes (COP 13), realizada em Bali, em 2007, conforme já mencionado, no âmbito da UNFCCC e teve sua criação autorizada por meio do Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008, da Presidência da República Federativa do Brasil.

De acordo com dados obtidos na página do Fundo Amazônia, este possuía objetivos a alcançar e, para isso, apoiou projetos em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal nas seguintes áreas temáticas, especificadas no art. 1º do Decreto 6.527/08:

- I. Gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II. Controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III. Manejo florestal sustentável;
- IV. Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
- V. Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI. Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
- VII. Recuperação de áreas desmatadas.

No que se refere ao disposto no inciso I, gestão de florestas públicas e áreas protegidas, os projetos apoiados garantiram a preservação das florestas nas áreas em que o Estado possui o domínio, pois, até a promulgação da Lei n.º 11.284/2006, para a sua gestão, essas áreas foram exploradas, ao longo da história, por alto nível de desmatamento, conflitos fundiários, violação de direitos das populações originárias e explorações ilegais dos recursos naturais (Pinto, 2012).

A respeito do controle, monitoramento e fiscalização ambiental, se tem como base o artigo 225 da Carta Magna, ao prever que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Constituição da República, 1988)

Portanto, o Estado, como responsável em preservar o meio ambiente em prol das futuras gerações, tem a responsabilidade de garantir a sua proteção, fiscalizando e monitorando as atividades que são desempenhadas, garantindo, assim, a integralidade dos recursos naturais.

Estimular um manejo florestal sustentável, conforme apresenta o inciso III, pode se desencadear através da redução da exploração de impacto, que pode ser definida pela colheita intensa da madeira, o qual objetiva-se garantir uma floresta intacta, de que se retira apenas o que servirá de sustento, de forma controlada, realizado por pessoas treinadas, utilizando-se uma tecnologia própria, a fim de minimizar os impactos ambientais com a exploração madeireira (Putz et al., 2008).

O uso sustentável da vegetação como plano para conservação dos recursos naturais, desencadeando atividades econômicas sustentáveis, conforme prevê o inciso IV, art. 1º do Decreto 6.527/08, para que ocorra uma interferência do meio ambiente de forma mais equilibrada.

De acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico “atua na formatação dos alicerces

de modelos de desenvolvimento que gerem a utilização racional de recursos naturais, na busca de um desenvolvimento justo e sustentável” (Venturini, Monteiro, & Menezes, 2010).

Assim como o ordenamento territorial que se refere à relação do homem com o espaço natural, sua ocupação, observando a utilização do que é disposto, deve atentar-se para a ordem de preservação dos recursos naturais que são limitados.

Sendo assim, o Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária têm como objetivo estabelecer a ordem das ocupações, buscando eliminar toda forma indevida de ocupação para que dificulte a exploração descontrolada do meio ambiente e cometimento de crimes ambientais.

Conforme Serfaty et al. (2010), a finalidade do Zoneamento Ecológico e Econômico é apoiar as deliberações concernentes ao ordenamento territorial e as políticas sociais, ambientais e econômicas, no que converge para a sustentabilidade.

No que se refere ao inciso VI, quanto a conservação e uso sustentável da biodiversidade, que se trata da base de sustentação da humanidade, objetiva-se o prolongamento dos recursos naturais e variedade de vida no planeta.

Quanto à recuperação de áreas desmatadas, inciso VII do art. 1º do Decreto 6.527/08, refere-se ao reflorestamento e restauração de áreas que desenvolveram atividades agropecuárias nas áreas florestais da Amazônia.

Observa-se, contudo, que as iniciativas que podiam receber apoio do Fundo Amazônia necessitam estar em harmonia com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), com a ENREDD+ e, ainda, com os planos estaduais de prevenção e combate ao desmatamento, com as diretrizes e os critérios do COFA, bem como com as políticas operacionais do BNDES, conforme informações obtidas junto ao Fundo.

Assim, o Fundo Amazônia, desde a sua criação, passou a apresentar resultados positivos e o caráter inovador da iniciativa trouxe excelentes resultados para o Brasil, principalmente com a redução drástica do desmatamento na Amazônia entre 2004 e 2018, sendo conveniente mencionar que houve redução da taxa do desmatamento na Amazônia Legal em 72% até 2018, de acordo com os dados apresentados pelo Inpe, e esse foi considerado o mais elevado índice de redução em todo o mundo nas emissões resultantes de desmatamento florestal. Fora esses motivos, outros fatores contribuíram para a captação de recursos de REDD+, como a capacidade institucional do Brasil em governança, gestão e transparência do BNDES, monitoramento por satélite da taxa de desmatamento pelo Inpe e efetividade das ações de comando e controle por meio de políticas ambientais desde 2004, especificamente o PPCDAm,

com o qual, o Fundo Amazônia guardava harmonia (Marcovitch, 2020).

Os financiamentos oferecidos pelo Fundo aos projetos, de origem pública ou privada, são não reembolsáveis e possuem, como fundamentos, contemplar os que estão voltados para monitoramento e controle, conforme mencionado, fomento de atividades produtivas sustentáveis, ordenamento fundiário e territorial e aqueles que abrangem o desenvolvimento científico e tecnológico.

Não obstante essas características e o marco legal do Fundo, com a promulgação do Decreto 9.759, em 11 de abril de 2019, que extinguiu e estabeleceu regras para colegiados da administração pública federal criados por decreto, os dois comitês que compunham a governança do Fundo Amazônia, a saber: o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), foram extintos a partir do dia 28 de junho de 2019 (FA, 2019).

O Comitê Orientador do Fundo Amazônia, conforme o seu Regimento Interno (FA, 2008) detinha a atribuição de estabelecer as Diretrizes e critérios para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, realizando o acompanhamento das informações referentes à aplicação dos recursos, além de aprovar o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia.

O Comitê Técnico do Fundo Amazônia detinha, por sua vez, “a atribuição de atestar a quantidade de emissões de carbono oriundas de desmatamento calculada pelo Ministério do Meio Ambiente”, o qual era formado por especialistas que possuíam notório saber técnico-científico a respeito do assunto (FA, 2019).

Em decorrência das alterações na governança do fundo, iniciaram-se negociações entre o governo brasileiro e os governos dos países doadores visando ao estabelecimento de um entendimento comum de uma nova governança que contemplasse os pontos de vista de todas as partes envolvidas.

Em 05 de junho de 2020, foi protocolizada a Petição Inicial número 40.734, referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) número 59. A ação foi movida pelo Partido Socialista Brasileiro (PSL) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (P-Sol), motivada pela suspensão das operações do Fundo Amazônia, na ocasião em que o Presidente da República decidiu unilateralmente fazer mudanças na composição e funcionamento do Comitê de Orientação do Fundo Amazônia (COFA), o órgão central de governo do Fundo. Quando o COFA foi dissolvido, em 11 de abril de 2019, pelo Decreto n.º 9759/2019, o BNDES foi impedido de aprovar novos projetos devido às condições de priorização e seleção de projetos não estarem mais em vigor. Além disso, o COFA foi regulamentado por Doação em Contratos firmados entre os governos da Noruega, Alemanha e BNDES – instituição até então

especificamente responsável como administradora do Fundo Amazônia. De acordo com os argumentos da ação, qualquer mudança exigiria o consentimento prévio dos doadores.

Em 01 de outubro de 2020, a Relatora do processo, Ministra Rosa Weber, em despacho monocrático, convocou Audiência Pública, com a finalidade de coletar informações para auxiliar o Tribunal a julgar a ação, uma vez que, entre as atribuições da Suprema Corte está a função de avaliar se o Poder Executivo cumpre a Constituição Federal, a aí se incluem políticas relacionadas à proteção ambiental, que no Brasil têm uma função de relação direta com a proteção das florestas tropicais e o combate ao desmatamento.

A referida audiência ocorreu em 22 e 23 de outubro de 2020, na qual foram coletados depoimentos de trinta e quatro pessoas que possuíam conhecimento em algum nível sobre a estrutura e funcionamento do Fundo Amazônia, e o processo encontra-se em andamento, não tendo, ainda, sido julgado.

Consta, também, a tramitação, no Senado federal, o Projeto de Lei PLS 415/ 2020, que visa transformar o Fundo Amazônia em fundo privado criado por lei. O projeto é de iniciativa do Senador Jorge Kajuru (Cidadania/GO), tem como Relator o senador Jayme Campos (DEM-MT), e está categorizado no assunto Meio Ambiente, com natureza de Norma Geral (SF, 2021).

Ao ser aprovada, constará na Ementa que a lei institui o Fundo Amazônia e dá outras providências e, de acordo com a explicação, a lei visa instituir o Fundo Amazônia, uma associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, que tem por objetivo destinar o valor das doações recebidas em espécie para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

De acordo com notícia publicada na página do Senado Federal em 18/10/2021, a Comissão de Meio Ambiente (CMA) se reuniu no dia 20/10/2021 para analisar o projeto que transforma o Fundo Amazônia em lei (PLS 415/2020). O projeto prevê a instituição do Fundo em legislação, como associação civil sem fins lucrativos, mantendo-se sua característica primordial de aplicar as doações recebidas em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Na referida reportagem, o Senador Kajuru argumentou que o Fundo Amazônia, que foi instituído por meio do Decreto 6.527, de 2008, e gerido pelo BNDES, teve, desde sua criação, um papel importante na luta pela preservação do meio ambiente. Dessa forma, a finalidade da proposta é proporcionar mais segurança jurídica ao fundo, a partir da inserção da matéria na legislação federal. Igualmente, mencionou o Senador que a previsão em lei também será uma forma de proteger os recursos do Fundo e preservar a floresta, já que o projeto poderá garantir a independência do Fundo, como instituição, no

alcance de seus objetivos básicos que são a preservação do meio ambiente e da floresta amazônica, essenciais para evitar catástrofes ambientais e sustentar a qualidade de vida do ser humano no planeta. Para o Relator, Senador Jayme Campos, a proposição pretende elevar ao nível legal as regras de gestão e funcionamento do Fundo, de modo a promover maior segurança jurídica à continuidade das ações de proteção da Amazônia Legal. O Relator sugeriu, em seu relatório, algumas mudanças no projeto, sendo que a primeira seria suprimir a possibilidade de participação de doadores do Fundo no seu Comitê Orientador (COFA), com o intuito de fortalecer a soberania nacional nas decisões de gestão sobre os recursos e as ações do Fundo. Outra mudança proposta reside na composição da presidência da COFA pois, enquanto o texto do projeto prevê que o Comitê seja presidido por um representante da sociedade civil, o relator sugere que a presidência seja exercida por um representante do governo federal (Agência Senado, 2021).

O projeto tramitou em caráter terminativo na Comissão, e em reunião no dia 27/10/2021, a matéria foi retirada de pauta, a pedido do relator, de acordo com a tramitação que consta no Site do Senado Federal. Após isso, o projeto foi recentemente aprovado no Senado, no dia 24 de novembro de 2021, com prazo para recurso entre 29/11/2021 e 03/12/2021, o que ocorreu na 36ª Reunião, quando a Comissão de Meio Ambiente do Senado, aprovou o PLS 415/2020, nos termos do relatório do Senador Jayme Campos, estando disponíveis, com a aprovação, a Ata e Notas, o Parecer Final da Comissão e o Texto Final da Comissão e o Ofício n. 187/2021-CMA, que comunica a aprovação em decisão terminativa. Se não houver recurso, a matéria seguirá para análise pela Câmara dos Deputados, já que se trata de lei que requer aprovação bicameral (Congresso Nacional, 2021).

## 2.4 O CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA LEGAL

Para compreender a dinâmica das ações voltadas para a preservação do meio ambiente, especificamente no que se refere a Amazônia Legal, é necessário conhecer a região e suas principais características, observando a diversidade ética, cultural e social que a compõe.

Preliminarmente, cabe esclarecer que a Amazônia é o maior bioma brasileiro, país que sozinho detém a soberania sobre 4.196.943 milhões de km<sup>2</sup> da floresta (MMA, 2018).

O Governo Federal instituiu, através da Lei n.º 1.806, de 06 de janeiro de 1953, uma área específica, denominada como Amazônia Legal.

Esta área foi reformulada pelo art. 45 da Lei Complementar n.º 31, de 11 de outubro de 1977, servindo como base, análises estruturais e conjunturais para que se avaliassem as

características econômicas, políticas e sociais que fossem semelhantes, tendo como objetivo principal propor um planejamento social e econômico da região eficaz (Coutinho et al., 2013).

De acordo com a Lei n.º 1.806/ 1953, em seu artigo 2º, define-se Amazônia Legal como:

Art. 2º: A região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13º e do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

A Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966, previa que a Amazônia abrangia a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

Com a Lei Complementar n.º 31, de 11 de outubro de 1977, já mencionada, criou-se o Estado do Mato Grosso do Sul e, em consequência, o limite estabelecido pelo paralelo 16 graus é extinto. Dessa maneira, todo o estado do Mato Grosso passa a fazer parte da Amazônia Legal.

De modo breve, destacando os principais atos históricos voltados para esta área, destaca-se que a Lei 1.806 de 1953, já supracitada, criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômico da Amazônia (SPVEA), como autarquia de planejamento e execução, em que seus projetos e orçamentos eram submetidos à aprovação pelo Congresso Nacional, sendo extinta com a Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966, substituindo o conceito da Amazônia Legal para fins de planejamento (D'Araújo, 2006).

Esse fato levou à criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) cujo principal objetivo consistia em gerar incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados, nacionais e internacionais.

No entanto, a SUDAM foi um órgão que recebeu várias críticas relacionadas a desvio de recursos que deveriam ser aplicados à Amazônia.

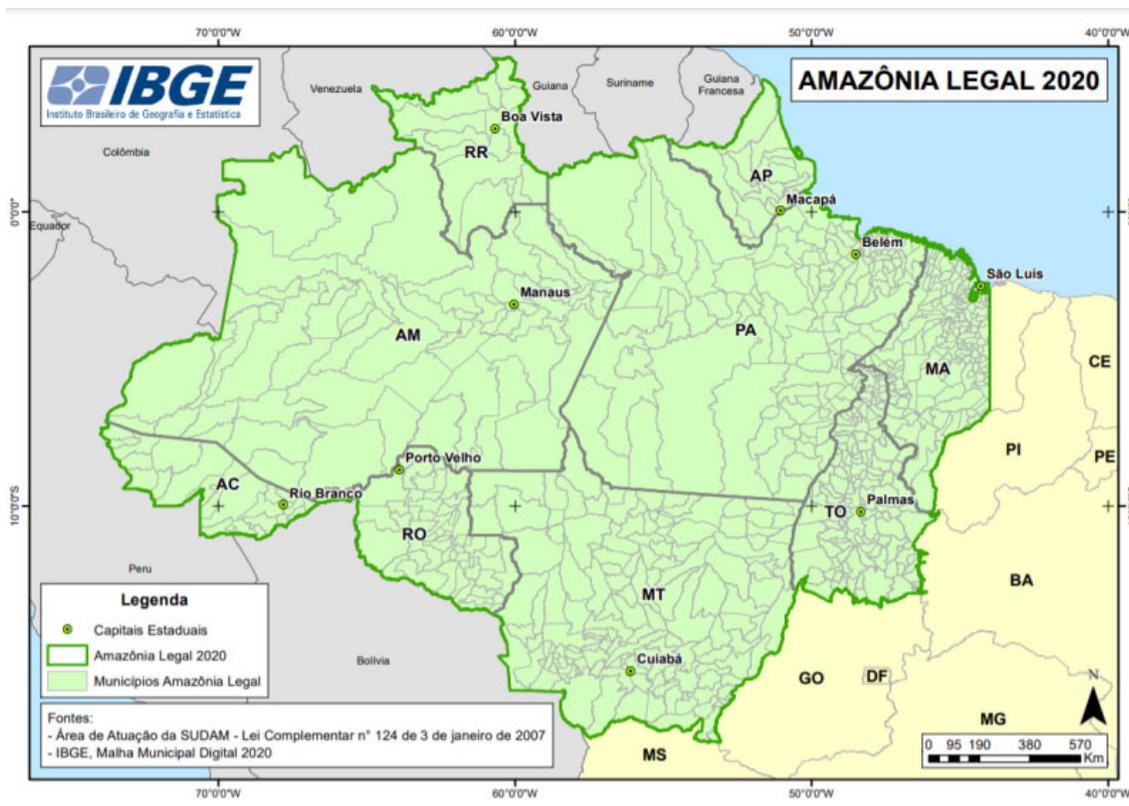
Posteriormente, a SUDAM foi declarada extinta e suas atribuições foram transferidas para a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), criada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso através da Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.

A ADA possuía, como objetivo, implementar políticas que visassem a viabilização de instrumentos fundamentais ao crescimento da Amazônia, porém, no que se refere a incentivos fiscais, não houve qualquer incentivo dessa natureza, devido às críticas anteriormente realizadas a SUDAM (Brasileiro, 2002).

O IBGE (2021) divulgou, em 13 de julho de 2021, o novo Mapa da Amazônia Legal

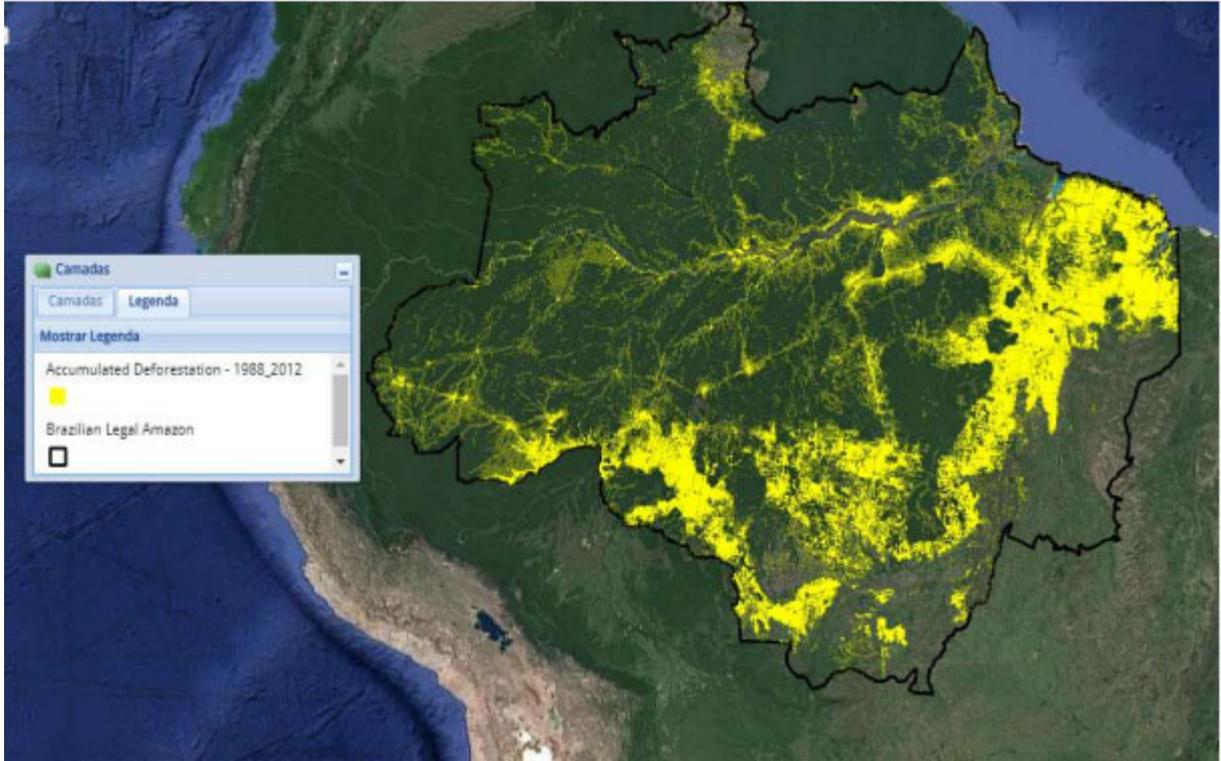
para 2020 (Figura 13) e, de acordo com as informações, atualmente, a Amazônia Legal ocupa 5.015.068,18 km<sup>2</sup>, correspondentes a cerca de 58,9% do território brasileiro (8.510.295,914 km<sup>2</sup>), e é composta por nove estados, que são o Acre (22 municípios), Amapá (16), Amazonas (62), Mato Grosso (141), Pará (144), Rondônia (52), Roraima (15), Tocantins (139) e parte do Maranhão (181 municípios, dos quais 21 foram parcialmente integrados), com um total de 772 municípios. E as figuras 14 e 15 representam o desmatamento acumulado na Amazônia Legal de 1988 a 2012, bem como, em pesquisa mais recente junto ao INPE, o desmatamento acumulado até 2020, e as imagens evidenciam o aumento do desmatamento na Amazônia Legal, no período.

Figura 13 - Mapa da Amazônia Legal para 2020



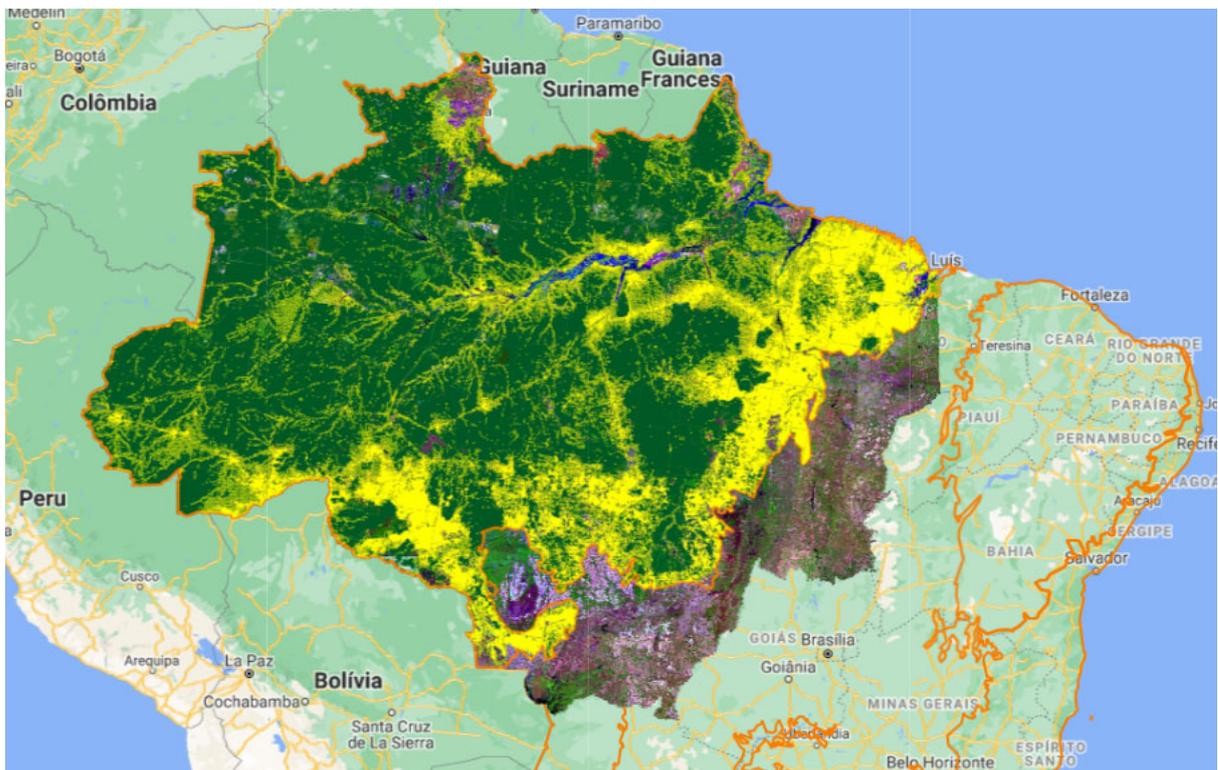
Fonte: IBGE (2021).

Figura 14 - Amazônia Legal e o desmatamento acumulado de 1988 a 2012



Fonte: INPE, Terrabrasilis, Prodes (2018).

Figura 15 - Mapa do Desmatamento na Amazônia Legal até 2020



Fonte: INPE, Terrabrasilis, Prodes (2020).

A biodiversidade que compõe esse território é extremamente rica. Estima-se que a área coberta com Floresta Densa de Terra Firme na bacia amazônica brasileira foi de 3.303.000 km<sup>2</sup>, observando-se a diversidade de espécies arbóreas existentes nos diferentes tipos de floresta é alta. Por exemplo, em uma área de 500 ha de floresta de terra firme, na região de Manaus, foram identificadas 1077 espécies de árvores (Azevedo, Sanquetta, Silva, & Machado, 2007), sendo que a Bacia Amazônica corresponde a uma área de 6,4 milhões de quilômetros quadrados, localizando-se ainda por nove países da América do Sul (Pereira et al., 2010).

Contudo, dessa totalidade, a Amazônia brasileira compreende 4 milhões de quilômetros quadrados ou 63%, que corresponde a área denominada de Amazônia Legal, que é coberta por florestas densas, abertas e estacionais e 22% são cobertos por vegetação nativa não florestal (Pereira et al., 2010).

Em 1995, foi criado o Conselho Nacional da Amazônia Legal, por meio do Decreto n.º 1.541/95 de 27 de junho de 1995, pelo ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Esse Conselho era subordinado ao Ministério do Meio Ambiente e possuía, como objetivo, controlar e coordenar as atividades dos ministérios federais e dos Governos de Estado que compunham a Amazônia Legal.

Porém, apesar de ter sido criado em 1995, nunca tinha sido realmente utilizado. Decorridos os anos, em 11 de fevereiro de 2020, o atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, por meio do Decreto n.º 10.239/2020, estabeleceu as competências, o funcionamento e a composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal.

Acrescente-se, ainda, que o Regimento Interno do Conselho Nacional da Amazônia Legal foi aprovado, conforme Resolução n.º 1, de 17 de junho de 2020. O artigo 1º desse Decreto dispõe que fica transferido o Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República.

A competência desse órgão, Conselho Nacional da Amazônia Legal, é de coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal.

O Conselho é composto pelo Vice-Presidente da República, que o coordena, e pelos Ministros de Estado da Casa Civil da Presidência da República; da Secretaria-Geral da Presidência da República; da Secretaria de Governo da Presidência da República; do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública; da Defesa; das Relações Exteriores; da Economia; da Infraestrutura; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; de Minas e Energia; da Ciência, Tecnologia e Inovações; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Regional; e das Comunicações, pastas cujas competências têm interface com os diversos temas que permeiam a região.

No entanto, cabe destacar que o inciso II, do artigo 3º, do referido Decreto 10.239/20, dispõe que cabe ao Conselho Nacional da Amazônia Legal: “II - propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado;”. Entretanto, antagonicamente, o Decreto excluiu os Governadores dos Estados do rol de membros do CNAL.

De acordo com o artigo 6º do Decreto n.º 10.239/2020, o “Conselho Nacional da Amazônia Legal se reunirá em caráter ordinário trimestralmente e em caráter extraordinário sempre que convocado por seu Presidente, e os membros que compõem não possuem poder de voto, ao contrário”, segundo dispõe o artigo 5º, “as decisões do Conselho Nacional da Amazônia Legal serão tomadas por seu Presidente, após manifestações dos demais membros”.

Dentre as competências do Conselho Nacional da Amazônia Legal, dispostos no artigo 3º do referido decreto, destacam-se:

- Coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal;
- Propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal;
- Opinar, quando provocado pelo Presidente da República ou por quaisquer de seus membros, sobre propostas de atos normativos do Governo federal relacionados à Amazônia Legal;
- Acompanhar a implementação das políticas públicas com vistas à inclusão social e à cidadania na Amazônia Legal;
- Apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- Coordenar ações de prevenção, fiscalização e repressão a ilícitos e o intercâmbio de informações;
- Acompanhar as ações de desenvolvimento sustentável e o cumprimento das metas globais em matérias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas.

Em 28 de maio de 2020, o Vice-Presidente da República, Hamilton Mourão, anunciou, em mídia social, que a partir daquela data iria substituir o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, como presidente do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, após ter se reunido com os embaixadores da Alemanha e Noruega em busca de reativar o programa de financiamento de ações para proteção da floresta. O anúncio foi feito após o então ministro ter sido duramente criticado por organizações de defesa do meio ambiente por declaração feita em

abril de 2020 em reunião ministerial, no sentido de que, durante o período de atenção à pandemia de Covid-19, deveriam aproveitar para fazer mudanças na legislação ambiental. O Vice-presidente afirmou que o Comitê Orientador do Fundo Amazônia seria recriado sem dizer como isso será realizado (Reuters, 2020).

Cumpra mencionar, que, tendo em vista o Artigo 1º da Resolução nº 1, de 17 de junho de 2020, estabeleceu o Regimento interno do Conselho Nacional da Amazônia Legal, que fora instituído pelo Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, e o Artigo 2º estabelece que o CNAL é o órgão responsável pela coordenação e acompanhamento da implementação das políticas públicas voltadas para aquela área, tem-se que todas as atribuições, ficou regulamentada a responsabilidade do CNAL, presidido pelo Vice-Presidente da República, para as questões envolvendo o Fundo Amazônia.

E o artigo 10 da Resolução 1, de junho de 2020, estabelece:

Art. 10. Compete ao Conselho Nacional da Amazônia Legal:  
I. Coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal;  
II. Propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado;

Até a finalização dessa pesquisa, não houve o restabelecimento dos Comitês Orientador e Técnico do FA.

## 2.5 QUALLENTE TEÓRICA SEGUIR? TEORIA EM GOVERNANÇA

A Teoria utilizada como lente teórica da Pesquisa é a Teoria em Governança. O conceito de Governança tem recebido atenção, e seu uso se generalizado, desde a década de 1990.

### 2.5.1 Conceituação da Teoria em Governança

Governança pode ser conceituada como o exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, em todos os níveis, que inclui os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e resolvem os seus conflitos.

De acordo com Vidigal (2000), a governança vem de uma origem latina “*governance*” que significa governar, é uma forma/sistema usada pelos acionistas para as iniciativas da empresa.

A expressão “governance” surge a partir de ponderações realizadas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (Diniz, 1995, p. 400). Este doutrinador ainda apresenta que “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”.

Portanto, a avaliação da capacidade governativa seria realizada então através da configuração pelo qual o governo exerce o seu poder, não apenas focando nos resultados de suas políticas.

De modo breve, sobre o conceito de governança, pode-se citar que começou a se difundir com a crise do Estado no período pós Segunda Guerra Mundial, em que havia o surgimento de políticas de bem-estar e a regulação da economia. Dessa forma, a delegação aos atores privados e grupos organizados da sociedade civil no que tange as atividades de prestação de serviços públicos consistiram aos novos arranjos de governança (Pierre & Peters, 2000).

Assim sendo, no período de crise do Estado, passa a surgir um novo modelo de governança envolvendo a parceria público-privada como uma resposta para a falta de poder regulatório do Estado nesse momento.

A governança propriamente dita origina-se na época em que os “proprietários passaram a gerir à distância as suas propriedades, seus bens e seus investimentos, delegando a terceiros autoridade e poder para administrar o capital em questão” (FA, 2014).

Nesse contexto, verificou-se que nem sempre os objetivos idealizados pelos proprietários do investimento eram os mesmos cumpridos pelos gestores.

E visando justamente esse alinhamento de interesse entre os proprietários e administradores, desenvolveram-se várias estruturas de governança (FA, 2014).

Nos anos 1990, o conceito de governança ganha destaque, pois nessa época ocorre uma reestruturação do Estado, em que a relação Estado e Sociedade fosse mais consolidada e que a atuação do Estado fosse menos burocrática e mais gerencial (Oliveira & Pisa, 2015).

Existem teorias de governança que defendem que o ato de governar deve ser “unidirecional”, porém, percebe-se que há um novo modelo, denominado de “bidirecional” em que são levados em conta aspectos, problemas e oportunidades, tanto do sistema de governo, quanto do sistema a ser governado (Kooiman, 2003).

De acordo com o relatório de 2017 do The World Bank, os países em desenvolvimento e as entidades internacionais de desenvolvimento devem repensar a maneira de considerar a governança como a chave para superar os desafios relacionados com a segurança, crescimento e equidade.

Governança pode ser definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento. Na definição do Banco Mundial, no Relatório *Governance and Development*, do ano de 1992, governança é o exercício da autoridade, controle, poder de governo, podendo também ser representada como a maneira por meio da qual se exerce o poder na administração de recursos sociais e econômicos de um país, com vistas no desenvolvimento, o que implica a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas, além de cumprir suas funções.

O Relatório do Banco Mundial de 2017, no capítulo 1, que tem como título, *Governança para desenvolvimento: os desafios*, assim define governança:

A governança é o processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem para projetar e implementar políticas dentro de um determinado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldados pelo poder. Este Relatório define poder como a capacidade de grupos e indivíduos para fazer com que outros interesses desses grupos e de fazer com que outros atuem no interesse desses grupos e indivíduos e para trazer resultados específico. Dependendo do contexto, os atores podem estabelecer um governo como um conjunto de instituições estatais formais (organizações e regras) que impõem e implementam políticas. Além disso, dependendo do contexto, os atores estatais terão papel mais ou menos importante em relação aos atores não estatais, como organizações da sociedade civil e lobbies empresariais. Além disso, a governança ocorre em diferentes níveis, desde organismos internacionais, às instituições estatais nacionais, às agências governamentais, para associações comunitárias e empresariais. Essas dimensões geralmente se sobrepõem, criando uma rede de atores e interesses. (2017, p. 2)

O próprio Banco Mundial esclareceu, em seguida, que esta definição geral é consistente com a definição corporativa do Banco Mundial, que enfatiza as instituições formais e o papel dos atores estatais.

A expressão “governança global” começou a se legitimar no meio de cientistas sociais e tomadores de decisões a partir do final da década de 1980, para designar atividades geradoras de instituições (regras do jogo que garantem que um mundo formado por Estados-Nação se governe sem que disponha de governo central) (Veiga, 2013).

Para Matias (2005, p. 462), a governança global passa a surgir a partir de um novo paradigma, o da sociedade globalizada. Nessa sociedade, ocorre a passagem de um Estado soberano, que até então é o único e absoluto ator que exerce o poder, no plano nacional quanto no internacional, para uma nova circunstância, na qual passam a existir dois outros níveis de poder, que são o transnacional e o supranacional.

Nesse modelo, o poder é dividido entre Estados e outras entidades, e tornam-se necessárias novas instituições, caracterizadas por regimes internacionais e, assim, a governança global surge como um sistema que não se limita às atividades dos Estados, mas se distingue,

também, pela existência de uma infinidade de atores, muitos deles não estatais, que contam com suas próprias estruturas e processos de decisão (Matias, 2005, p. 462).

De modo geral, o conceito de governança é tratado como algo que está associado à capacidade que o Estado possui para formular e implementar políticas públicas efetivas e, em termos de governança ambiental, tem-se forte atuação dessas práticas em questões ambientais que estão em maior destaque no cenário nacional e internacional, entre as quais a que trata do aquecimento global, buraco na camada de ozônio, perda da biodiversidade, escassez de água, comércio internacional e meio ambiente, padrões de consumo, mudanças tecnológicas e estratégias empresariais na busca do desenvolvimento sustentável e isso faz com que se busquem modelos de articulação institucional que propiciam a gestão ambiental do desenvolvimento (Câmara, 2013, p. 126).

Segundo a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2013), a estrutura da governança compreende as estruturas: administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras, garantindo que sejam alcançados os resultados programados.

Laking (2001 *apud* Gomides & Silva, 2009) define a governança como “arranjos constitucionais, legais e administrativos pelos quais os governos exercem poder, bem como mecanismos correlatos para a *accountability* pública, domínio da lei, transparência e participação cidadã”.

Destaca-se que a governança tem sido considerada como umas técnicas de gerenciamento mais avançadas, pois, atua eliminando os conflitos de interesse, e sua aplicação pode ser utilizada por meio de diversas organizações.

De acordo com Castells:

A mais importante transformação subjacente ao surgimento da economia global diz respeito ao gerenciamento da produção e distribuição e ao próprio processo produtivo. Os segmentos dominantes da maioria dos setores econômicos (tanto bens quanto serviços) estão organizados mundialmente em seus procedimentos operacionais reais, formando o que Robert Reich rotulou de “a rede global”. (2000, p. 114)

Quanto às redes de governança, devem-se observar as posições que ocupam os atores políticos e sociais, pois a sua posição caracterizará os comportamentos que venham a desempenhar.

Por isso, as redes de governança são vistas com um elevado grau de complexidade, devido às dinâmicas sociais e à diversidade de atores existentes em sua composição, pois cada um irá influenciar no processo de tomada de decisão segundo sua convicção, além do que se observa que tratam de soluções e problemas que surgem com o tempo, por isso são

estabelecidos processos de política pública dentro das redes (Klijn, Koopenjan, & Termeer, 1995).

Para Machado Filho:

Em qualquer situação em que o poder de decisão é transferido ou compartilhado, surge, em maior ou menor grau, uma assimetria informacional. Em uma empresa privada ou pública, clube, associações, cooperativas, universidades, sempre existirão conflitos de interesse, derivados da delegação de algum tipo de poder. Isto é, “alguém” governa em nome de alguém, que delegou direitos para o exercício de poder. Na sua essência, a governança trata da minimização de assimetrias e conflitos de interesses inerentes à delegação de poder. (2006, p. 76)

E quando se faz referência à governança ambiental internacional, remete-se invariavelmente ao conjunto de acordos, convênios e normas internacionais que visam articular uma proposta de política ambiental global para o desenvolvimento sustentável (Mota et al., 2008).

Nesse sentido, Marcovitch e Pinsky esclarecem que a evolução da política ambiental brasileira se desenvolveu como reflexo da evolução das políticas no contexto internacional:

Dessa forma, a evolução da política ambiental brasileira é um reflexo da evolução das políticas públicas no contexto internacional, da adoção dos princípios da descentralização, da desestatização, da participação social e da institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos. Tais mudanças se dão, principalmente, a partir da percepção da falência dos atuais modelos de desenvolvimento e suas influências negativas na sociedade, na economia e no meio ambiente, resultando em transformações de paradigmas de políticas e de instituições públicas, sociais e privadas e suas inter-relações no uso dos recursos ambientais, na apropriação dos territórios e nos modelos de gestão adotados. (2014, p. 283)

Esse modelo de governança ambiental, *World Resources Institute* (WRI, 2009) cita que está associada às instituições públicas, tais como agências ambientais governamentais, observando-se o posicionamento da autoridade oficial quanto ao meio ambiente, compreendendo, em nível nacional, os ministérios, as agências ambientais e as agências regulatórias e de controle em todos os níveis de governo.

Segundo Câmara:

Dessa forma, a evolução da política ambiental brasileira é um reflexo da evolução das políticas públicas no contexto internacional, da adoção dos princípios da descentralização, da desestatização, da participação social e da institucionalização de processos gerenciais integrados e dinâmicos. Tais mudanças se dão, principalmente, a partir da percepção da falência dos atuais modelos de desenvolvimento e suas influências negativas na sociedade, na economia e no meio ambiente, resultando em transformações de paradigmas de políticas e de instituições públicas, sociais e privadas e suas inter-relações no uso dos recursos ambientais, na apropriação dos territórios e nos modelos de gestão adotados. (2013, p. 126)

Jacobi e Sinisgalli trazem a conceituação de governança nos termos seguintes:

O conceito de governança refere-se ao conjunto de iniciativas, regras, instâncias e processos que permitem às pessoas, por meio de suas comunidades e organizações civis, a exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. A literatura sobre o tema enfatiza a governança, como a realizada através da participação, envolvimento e negociação de multiatores (multistakeholders), da descentralização (transferindo o poder para o governo local (empowerment), da unidade de gestão ambiental, e de mecanismos para a resolução dos conflitos. (2012, p. 1471)

Prosseguem os autores, definindo governança ambiental:

A Governança Ambiental está relacionada com a implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação Sociedade, Estado, mercados, direito, instituições, políticas e ações governamentais, associadas à qualidade de vida e bem-estar, notadamente os aspectos relacionados com a saúde ambiental. Isto implica no estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo. A construção desse sistema é um processo participativo, e acima de tudo, de aprendizagem. (2012, p. 1471)

Os problemas ambientais geralmente são de ordem complexa, que levam milhares de anos, por exemplo, para que sejam percebidos aos seus impactos.

Governança ambiental é uma expressão que está intrinsecamente ligada à ideia de desenvolvimento sustentável e, para Veiga (2014), “as circunstâncias que motivaram a precedente emergência da expressão ‘desenvolvimento sustentável’ indica que a superação do problema depende dos avanços da ciência e das humanidades sobre duas questões cruciais: cooperação e governança global”.

A reformulação dos padrões de produção e consumo é um dos nortes do desenvolvimento sustentável, enquanto alternativa de criação de riquezas sem destruir os suportes dessa criação (Nalini, 2005) buscando, ainda, a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais.

No início dos anos 70, se compreendia o termo governança como sinônimo de governar, e governo como processo. Atualmente, o termo governança se refere, principalmente, a um novo modo de governar, diferente dos modelos tradicionais, com hierarquia na qual as autoridades de estado exerciam controle soberano sobre as pessoas e grupos da sociedade civil (Mayntz, 2001).

Na década de 70, surgiu a noção de que o desenvolvimento não poderia ser pretexto para uma exploração sem limites dos recursos naturais, acarretando danos irreversíveis ao meio ambiente. Com isso, eclodiu um debate em que as questões ambientais levaram a um novo

conceito de desenvolvimento, o chamado eco desenvolvimento, e posteriormente desenvolvimento sustentável. O doutrinador Sachs (2004) ainda menciona que “desde os anos 70, a atenção dada à problemática ambiental levou a uma ampla reconceitualização de desenvolvimento, recentemente renomeado desenvolvimento sustentável” (Sachs, 2004).

Assim, a ideia de desenvolvimento sustentável e de consumo sustentável evoluiu e ganhou projeção mundial com o relatório da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland, tendo recebido este nome pelo fato de a Comissão ter sido presidida pela Primeira-Ministra da Noruega Gro Harlan Brundtland. De acordo com esse documento, desenvolvimento sustentável pode ser considerado como aquele que atenda às necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades (World Commission on Environment and Development, 1987).

Posteriormente esse tema voltou à tónica dos debates internacionais, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio/92. Do ponto de vista da sustentabilidade, há uma relação direta entre o consumo excessivo e o nível de degradação ambiental, na qual o ideal de consumo sustentável tem como premissa a necessidade de uma reformulação no atual padrão de produção e consumo em todos os segmentos da sociedade.

Destaca-se, portanto, que são inúmeras as teorias de governança e que são projetadas de forma direta no que se refere à capacidade de se tomar decisões no âmbito do governo. Com isso, a governança supõe uma relação entre sociedade e Estado, que devem ser consideradas suas modificações, em que cooperação entre os atores públicos e privados no processo decisório das políticas ocupará lugar de destaque (Mayntz, 2001).

É possível, ainda, fazer um paralelo entre governança global e governança corporativa (embora existam diversos outros tipos de governança), em razão da base que apoia os dois conceitos.

Quando se fala em governança corporativa faz-se necessário compreender que a economia mundial ao longo do tempo passou por mudanças marcadas pela junção de estratégias do comércio internacional e aumento das transações financeiras globais.

Para Barbosa (2008) a governança corporativa é definida como um sistema de poderes estruturados que regem os mecanismos para que as organizações sejam dirigidas e controladas.

De acordo com Gonçalves:

O fenômeno da globalização, entendido como um processo não exclusivamente econômico, mas também que envolve aspectos sociais, culturais, políticos e pessoais, recolocou, de maneira dramática, as relações entre sociedade e Estado. Trouxe como consequência uma mudança no papel do Estado nacional (não sua extinção, mas certamente uma reconfiguração) e suas relações no cenário internacional. Impulsionou, portanto, a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis. (2005, p. 4)

Ao se pensar em companhias, estas tiveram sensíveis transformações, pois o acentuado ritmo de crescimento de suas atividades incentivou uma alteração em sua estrutura de controle (IBGC, 2019).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança corporativa surge, então, em razão do conflito de agência clássico, que ocorre quando há a separação entre a propriedade e a gestão empresarial, podendo ser conceituada como o sistema através do qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo relacionamento entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e demais partes interessadas. Também definida pelo mencionado instituto como as práticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de aperfeiçoar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital.

Para Chang (2004), quais as instituições que vão entrar no rol da boa governança é algo que varia, mas menciona, entre outros aspectos envolvidos, a boa governança como elemento para formar as boas instituições:

Exatamente quais instituições hão de entrar no pacote de “boa governança” é coisa que varia de uma recomendação para outra, mesmo porque ainda não se conseguiu entender a relação entre determinadas instituições e o desenvolvimento econômico. Em todo caso, esse pacote de “instituições boas” geralmente inclui a democracia, uma burocracia e um Judiciário limpos e eficientes; a forte proteção ao direito de propriedade (privada), inclusive de propriedade intelectual; boas instituições de governança empresarial, sobretudo as exigências de divulgação de informação e da Lei de Falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas. (2004, p. 124)

Entre as principais características da boa governança corporativa é possível elencar algumas, entre as quais, a participação, necessidade de transparência, responsabilidade, equidade e igualdade, conformidade, a efetividade e eficiência, suporte à realização de auditorias fiscalizadoras (IBGC, 2020), havendo, com tudo, outras.

Quando se pensa em participação como característica da boa governança, o que se pretende é que haja a participação igualitária de homens e mulheres, sem distinção de gênero e nenhuma outra forma de segregação, nas atividades estruturais da instituição, por força da

governança adequada. Pode ser uma participação direta ou participação indireta, que pode se dar por meio de instituições ou representantes legítimos, o que implica na liberdade de expressão e de associação de um lado, e uma sociedade civil organizada, de outro.

Para Peters (2013, p. 29), a raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção e o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas.

Também se destaca a submissão a um Estado de Direito, o que significa que a boa governança requer uma estrutura legal justa, aplicável a todos os cidadãos do Estado, independentemente de sua riqueza financeira, de seu poder político, de sua classe social, de sua profissão, de sua raça e de seu sexo. Deve permitir a garantia da proteção dos direitos humanos, não importando se as pessoas envolvidas pertençam a maiorias ou a minorias sociais, sexuais, religiosas ou étnicas. Deve garantir, também, que o poder judiciário seja independente do poder executivo e do poder legislativo. Por fim, a boa governança deve garantir que as forças policiais sejam imparciais e incorruptíveis. Assim, a ideia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e, também, os direitos humanos (Santos, 1997, p. 340).

A necessidade de transparência significa que a administração deve cultivar o "desejo de informar", porque sabe que a boa comunicação interna e externa, particularmente quando é espontânea, franca e rápida, traz um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da instituição com terceiros. Essa comunicação não deve se restringir ao desempenho econômico-financeiro, devendo contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que conduzem a ação empresarial e que permitem a criação de valor. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, induz o gestor público à transparência de seus atos, o que pode ser melhorado muito com instrumentos como a Demonstração do Resultado Econômico, com o contracheque econômico e o balanço social da instituição.

A Responsabilidade significa que as instituições governamentais e a forma com que elas procedem são desenhadas para servir aos membros da sociedade como um todo e não apenas pessoas privilegiadas e que os processos das instituições governamentais são desenhados para responder às demandas dos cidadãos dentro de um período de tempo razoável.

Na boa governança, as decisões devem ser tomadas de acordo com um consenso, devendo ser orientadas levando-se em conta que os diferentes grupos da sociedade necessitam mediar seus diferentes interesses e o objetivo da busca de um consenso nas relações sociais deve ser a obtenção de uma concordância sobre qual é o melhor caminho para a sociedade como

um todo. Além disso, as decisões também devem ser tomadas levando em conta a forma como tal caminho pode ser trilhado e essa forma de obter decisões requer uma perspectiva de longo prazo para que ocorra um desenvolvimento humano sustentável, sendo que essa perspectiva também é necessária para conseguir atingir os objetivos desse desenvolvimento.

A necessidade de assegurar igualdade e inclusão de todos os grupos perante os objetivos da sociedade, também deve ser algo buscado pela boa governança. O caminho proposto pelo governante deve tentar promover o desenvolvimento econômico de todos os grupos sociais, assim como as decisões devem assegurar que todos os membros da sociedade sintam que fazem parte dela e não se sintam excluídos em seu caminho para o futuro, já que esta abordagem requer que todos os grupos, especialmente os mais vulneráveis, tenham oportunidade de manter e melhorar seu bem-estar.

Também se destaca a necessidade de efetividade e eficiência, o que significa que a boa governança deve permitir que os processos e instituições governamentais produzam resultados que venham ao encontro das necessidades da sociedade, ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição e isso também significa que os recursos naturais sejam usados sustentavelmente e que o ambiente seja protegido.

Deve haver, ainda, a viabilização de suporte à auditoria fiscalizadora, o que significa que as instituições governamentais, assim como as instituições do setor privado e as organizações da sociedade civil devem permitir ser fiscalizáveis tanto pelas pessoas da sociedade, como por seus apoiadores institucionais, ou seja, de forma geral, elas devem ser fiscalizáveis por todas aquelas pessoas que serão afetadas por suas decisões, atos e atividades.

Destaca-se, ainda, que a *International Federation of Accountants* (IFAC) (Meza, Moratta, & Groschupf, 2016, p. 147) compreende a governança como “a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas”.

Embora haja consenso sobre a existência dessas chamadas regras ou princípios da boa governança, não se pode esquecer que elas também são alvos de críticas, especialmente quando se fala em governança ambiental, pelo fato de acabar por dificultar a evolução de projetos justamente por estarem calcados impositivamente em condições ideais de governança.

A governança ambiental é uma importante vertente do conceito de governança, possuindo particularidades e características específicas de governança, totalmente relacionada à governança do Fundo Amazônia. Assim, na Conferência Rio/92 foi adotada igualmente a Agenda 21, que estabelece em seu item 4.5, capítulo 4:

4.5. Especial atenção deve ser dedicada à demanda de recursos naturais gerada pelo consumo insustentável, bem como ao uso eficiente desses recursos, coerentemente com o objetivo de reduzir ao mínimo o esgotamento desses recursos e de reduzir a poluição. Embora em determinadas partes do mundo os padrões de consumo sejam muito altos, as necessidades básicas do consumidor de um amplo segmento da humanidade não estão sendo atendidas. Isso se traduz em demanda excessiva e estilos de vida insustentáveis nos segmentos mais ricos, que exercem imensas pressões sobre o meio ambiente. Enquanto isso os segmentos mais pobres não têm condições de ser atendidos em suas necessidades de alimentação, saúde, moradia e educação. A mudança dos padrões de consumo exigirá uma estratégia multifacetada centrada na demanda, no atendimento das necessidades básicas dos pobres e na redução do desperdício e do uso de recursos finitos no processo de produção.

Observa-se, dessa maneira, um amplo uso da expressão governança sem o cuidado analítico que deveria haver. Dessa forma, é necessário explicar o seu significado no contexto em que é aplicado, destacando-se que governança tem aplicação em variados campos, com sentidos diferentes (Gonçalves, 2005).

Em termos de governança ambiental, deu-se uma evolução no sentido de que os governos de diversos países vêm buscando adaptar-se, na medida do possível e com intensidades diferenciadas, à tendência global de redução do papel do Estado, devido às pressões econômicas. Ao mesmo tempo, passou a aumentar a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, o que causa mudanças significativas na composição dos atores sociais e tomadores de decisão no país, a exemplo da proliferação de conselhos gestores, comitês e grupos de trabalho multissetoriais – a cada vez mais e plurais quanto à composição e representatividade (Câmara, 2013, p. 135).

Assim, governança é um termo-chave na implementação de políticas ambientais e de desenvolvimento. Uma boa governança seria capaz de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e na operação dessas políticas. Porém, muitos projetos calcados na tentativa de instituir e se valer de condições ideais de governança têm apresentado impasses estruturais. Por outro lado, mesmo diante de evidentes limitações, os critérios considerados necessários para a boa governança se multiplicam. Essa dinâmica, que amplia o fosso entre o discurso e a prática no tratamento da questão ambiental, vem se reproduzindo e ampliando ao longo do tempo (Fonseca & Bursztyn, 2009).

Entende-se, então, que a boa governança, no decorrer da prática, trouxe segurança para as organizações, considerando-se que a governança, possui diversas vertentes, não só a corporativa, como em outras áreas, tais como a governança pública, governança ambiental, governança em instituições sem fins lucrativos, em organizações não governamentais e, em todas elas, a boa governança contribui para que não estejam em relações de dependência, expondo-se a riscos externos de gestão, implicando numa gestão mais eficaz, respeitando as

normas e valores de uma sociedade democrática.

Em termos de governança pública, esta modalidade muitas vezes está ligada à governança ambiental, por serem os entes públicos, juntamente com toda a sociedade, responsáveis pela proteção ao meio ambiente. Aplicada a todas as esferas da governança pública e não só à governança ambiental, é possível destacar que a matéria encontra-se atualmente regulamentada por meio de decreto e, de acordo com o artigo 2º, inciso I, do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, considera-se governança pública o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Ainda, de acordo com o artigo 3º, incisos I a VI, do mencionado decreto, são princípios da governança pública a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência.

O decreto regulamentador prevê, no artigo 4º, incisos I a XI diversas diretrizes que devem orientar uma boa governança pública, sendo possível citar: o direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; a promoção da simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, implementação e resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; articulação das instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; incorporação de padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; manutenção do processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; edição e revisão de atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; definição formal das funções,

competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Por fim, os mecanismos para o exercício da governança pública são a liderança, a estratégia e o controle (Decreto 9.203/17, artigo 5º).

A liderança envolve conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, que são a integridade, a competência, a responsabilidade e a motivação.

A estratégia compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

O controle compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Essas são as características da governança pública previstas em regulamentação normativa e que também estão relacionadas à governança do Fundo Amazônia, pelo fato de que este foi criado como um fundo público.

### **2.5.2 Teoria em Governança como Estrutura para Atuação do Fundo Amazônia**

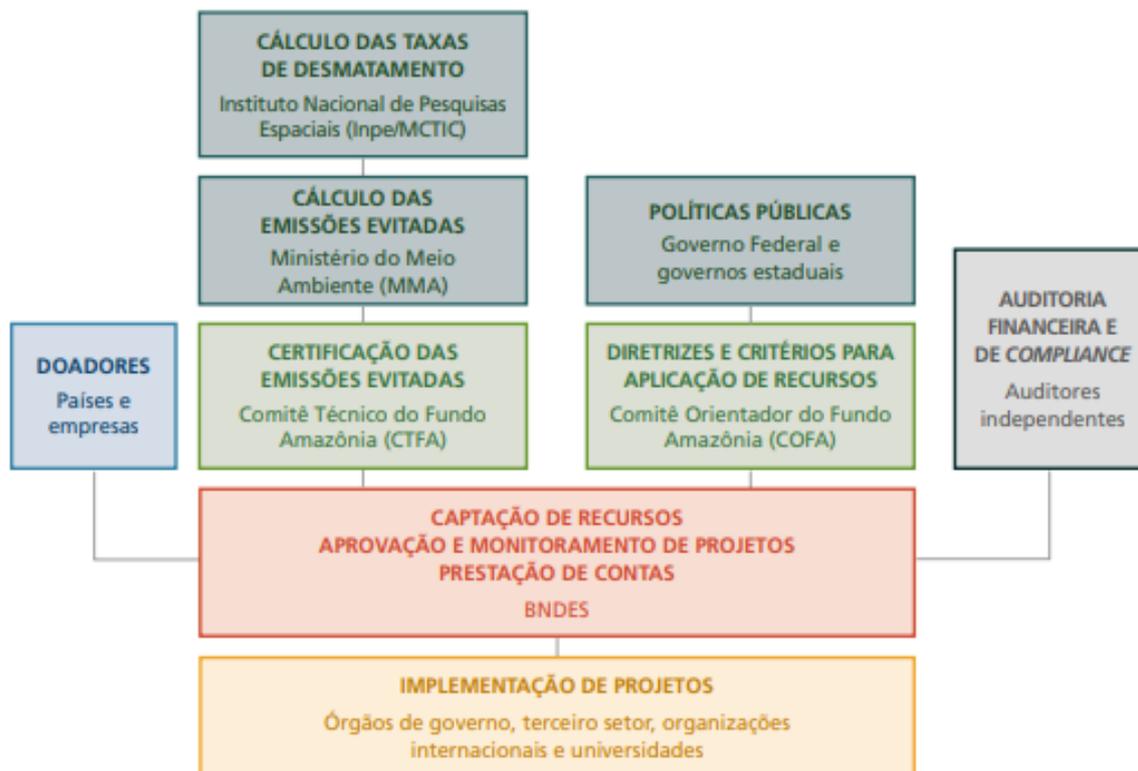
Conforme já mencionado, o Fundo Amazônia é um fundo gerido pelo BNDES, o qual também desempenha a função de arrecadar recursos, contratar e monitorar os projetos financiados. Vale lembrar que, embora novos projetos estejam suspensos, os projetos que já estavam em desenvolvimento prosseguem em execução, de modo que o banco continua seu trabalho nesses casos.

O Fundo contava com um Comitê Orientador (COFA) e um Comitê Técnico (CTFA), porém, com a promulgação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que em seu artigo 5º, extinguiu os colegiados, que inclui como disposto no inciso II, do artigo 2º, os comitês (Relatório de Atividades FA, 2019). Dessa maneira, extinguiram-se os referidos Comitês que compunham o Fundo, comprometendo a governança do Fundo, pois até a finalização desta pesquisa, não se tem nova data prevista para implementar a nova governança do FA.

A figura 16 a seguir, retrata justamente a Governança do FA antes do Decreto n.º 9.759,

de 11 de abril de 2019, vejamos:

Figura 16 - Governança do Fundo Amazônia até 28 de junho de 2019



Fonte: Relatório de Atividades exercício 2020 (FA, 2021).

Essa estrutura de governança do FA era composta por representantes do Governo Federal, dos governos dos estados da Amazônia Legal, da sociedade civil e da comunidade científica.

O CTFA foi instituído pela portaria MMA 345, de 22 de outubro de 2008, que possuía como função, atestar as emissões de carbono provenientes de desmatamento, que eram calculadas pelo MMA. Esse cálculo das emissões era realizado por hectare (Rafa, 2020, p. 13).

A figura 17 a seguir retrata a quantidade de reuniões que o CTFA teve durante a sua vigência, com exceção do ano de 2019, em que não se reuniu.

Figura 17 - Reuniões anuais do CTFA

Reunião	Data	Ano da redução	Valor estimado de redução das emissões (milhões de toneladas de CO <sub>2</sub> )
1ª	10.11.2008	2006	200,0
		2007	303,0
2ª	1.12.2009	2008	245,7
3ª	13.12.2010	2009	445,9
4ª	20.10.2011	2010	462,9
5ª	14.11.2012	2011	490,2
6ª	26.11.2013	2012	580,2
7ª	10.9.2014	2013	516,1
8ª	5.11.2015	2014	558,8
9ª	8.11.2016	2015	500,8
10ª	4.10.2017	2016	12,0
11ª	9.10.2018	2017	58,0

Fonte: Relatório de Atividades 2019 (FA, 2019).

A referida Comissão era formada por especialistas de notório saber técnico-científico, que foram designados pelo MMA depois de consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.

A figura anterior, além de apresentar acerca das reuniões do CTFA demonstra, ainda, os valores estimados de redução das emissões.

O COFA tinha por atribuição estabelecer as diretrizes e os critérios de aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, bem como aprovar o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia e as informações sobre a aplicação dos recursos (FA, 2019).

Conforme o Relatório de Atividades no ano de 2010, ao COFA era ainda direcionada a função “de zelar pelo alinhamento das iniciativas apoiadas pelo Fundo Amazônia, em conformidade com as políticas públicas do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal e das diretrizes estratégicas do Plano Amazônia Sustentável” (FA, 2010).

Era composto por três bancadas de representantes. A primeira era composta por oito representantes do Governo Federal; a segunda composta por nove representantes dos estados da Amazônia Legal; e a terceira composta por seis representantes da sociedade civil (FA, 2019).

Em 2019, o COFA não se reuniu. No entanto, no ano de 2018, reuniu-se em duas sessões ordinárias, a 1ª realizada no dia 4 de junho, em Brasília, sendo a 24ª reunião do COFA e, a outra sessão, 25ª reunião, fora realizada no dia no 9 de novembro no MMA, em Brasília.

De acordo com o Relatório Anual de 2018 – Fundo Amazônia, na 24ª reunião, foram aprovados critérios orientadores para apoio a projetos em assentamentos da reforma agrária, os quais são:

- (i) reduzir os índices de desmatamento nos assentamentos com incentivo a modelos produtivos não dependentes da substituição da vegetação nativa;
- (ii) promover o ordenamento fundiário, inibindo a grilagem de terras e a ocupação desordenada da floresta; e
- (iii) fomentar o desenvolvimento agrário economicamente viável, ambientalmente sustentável e socialmente justo nos assentamentos.
- (iv) Também foi apreciada a possibilidade de incluir instituições multilaterais no rol das entidades que podem propor projetos estruturantes ao Fundo Amazônia, conforme o item I 5 do documento Diretrizes e critérios para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia e focos de atuação para o biênio 2017-2018.

Na 25ª reunião do COFA, o comitê aprovou novos critérios orientadores para:

- (i) o apoio aos Corpos de Bombeiros Militares dos estados da Amazônia Legal para a prevenção e combate de incêndios florestais e queimadas não autorizadas; e
- (ii) o apoio a projetos para a elaboração, revisão, detalhamento e implementação do zoneamento ecológico-econômico (ZEE).

Destaca-se ainda que, durante essa reunião, foi “deliberado o acréscimo de foco de apoio no eixo ‘ciência, inovação e instrumentos econômicos’ (item I25) para possibilitar o apoio ao desenvolvimento de um ecossistema de negócios de impacto e a outras ações de impacto na Amazônia Legal, bem como a instrumentos econômicos que permitam combinar os recursos do Fundo Amazônia com recursos privados ou de outras fontes” (FA, 2018).

Tais reuniões são posteriormente consignadas em Registros de Encaminhamentos e Temas (RET), em que sendo aprovados pelos representantes, são encaminhadas à publicação no website do Fundo Amazônia: [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br).

Ressalta-se que esse site, no ano de 2019, recebeu 127.471 acessos, e se comparar com o ano anterior, houve um aumento de 136%. Deste percentual, cerca de 76% são de usuários

provenientes do Brasil, principalmente das capitais dos estados da região amazônica e das cidades do Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo. Quanto aos acessos internacionais são provenientes de muitos países, com destaque para Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido, Alemanha, Canadá, Índia, Portugal e França (FA, 2021).

A figura 18 representa o cálculo como é realizado em relação ao limite de captação anual do Fundo Amazônia.

Figura 18 - Equação para cálculo do limite de captação anual do Fundo Amazônia

$ED = (TDM - TD) * tC/ha$	ED = redução nas emissões de carbono oriundas de desmatamento, em toneladas de carbono (tC)
	TDM = taxa de desmatamento média (em hectares)
	TD = taxa de desmatamento anual do período (em hectares)
	tC/ha = toneladas de carbono por hectare de floresta

Fonte: Relatório de Atividades 2019 (FA, 2019).

Como a regra para captar recursos para o FA é reduzir as emissões de carbono oriundas do desmatamento, o país precisa demonstrar essa redução, o que é realizado por meio dessa equação.

Segundo o Relatório de Atividades 2019, essa fórmula: “parte da diferença entre a taxa de desmatamento média histórica e a área desmatada efetivamente aferida no ano em avaliação, multiplicando-se esse resultado pela quantidade de carbono presente na biomassa, em toneladas de carbono por hectare”.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão público vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), é o responsável por auferir a taxa de desmatamento na Amazônia Legal.

A metodologia para o cálculo do limite de captação anual do Fundo Amazônia era de competência do MMA, e acerca de atestar a redução efetiva de emissões de carbono oriundas de desmatamento em determinado período, avaliando a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões, era de responsabilidade dos especialistas do CTFA (FA, 2021).

Com base no resultado desses cálculos, caso apresentassem reduções nas taxas de desmatamento, o BNDES poderia captar doações, emitindo diplomas àqueles que contribuíam para o Fundo Amazônia.

No entanto, o Decreto 10.144/2019, de 28 de novembro de 2019, em seu artigo 12, revogou o artigo 2º do Decreto 6.527/2008, que autorizava o BNDES a proceder às captações de doações e emitir diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia.

O Fundo Amazônia recebeu recursos tanto de países estrangeiros quanto de empresas nacionais, sendo que, das doações formalizadas, o Governo da Noruega se destacou como o maior doador de recursos, conforme apresenta o Relatório de Atividades do ano de 2019, tendo efetivamente aportado o montante de kr\$ 8.269.496.000,00, equivalentes a US\$ 1.212.378.452,36, ou R\$ 3.186.719.318,40.

Além da Noruega, a Alemanha e a empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) (primeira empresa brasileira) também foram doadores. A Alemanha, até o fim de 2019, aportou o total de € 54.920.000,00, equivalentes a R\$ 192.690.396,00 ou US\$ 68.143.672,60. Enquanto a Petrobrás, aportou, até o fim de 2019, R\$ 17.285.079,13, o equivalente a US\$ 7.713.253,30 (FA, 2019).

Quanto às doações realizadas pelo Governo Norueguês, de 2009 a junho de 2013, o Fundo Amazônia recebeu seis doações do governo da Noruega, no valor total R\$ 3.186.719.318,40 (US\$ 1.212.378.452,36) (FA, 2019).

Após a doação para o Fundo Amazônia, este emitia diplomas nominais, contendo os valores doados e sua correspondência em toneladas de carbono. Porém, com a promulgação do Decreto 10.144/2019, de 28 de novembro de 2019 e a revogação do artigo 2º do Decreto 6.527/2008, restou suspensa a emissão de diplomas pelo BNDES.

As figuras a seguir, identificam os valores de recursos que foram captados pelo Fundo Amazônia:

Figura 19 - Recursos Captados

Doador	Parcela	Data de ingresso dos recursos	Valor original da doação	Valor em R\$ (BRL)*	Valor em US\$ (USD)*	Toneladas de dióxido de carbono (tCO <sub>2</sub> )	Toneladas de carbono (tCO)	Ano da redução
Noruega	1ª	9.10.2009	NOK 123.437.000,00	36.448.350,22	20.960.578,70	4.192.115,7	1.142.265,9	2006
Noruega	2ª	9.8.2010	NOK 169.262.000,00	49.600.536,48	28.283.364,59	5.656.672,9	1.541.327,8	2006
Noruega	3ª	23.3.2012	NOK 261.273.000,00	82.144.231,20	45.149.077,28	9.029.815,0	2.462.677,0	2006
Noruega	4ª	2.10.2012	NOK 101.774.000,00	36.109.415,20	17.817.731,77	3.563.546,0	971.876,0	2006
Noruega	5ª	26.6.2013	NOK 44.254.000,00	16.139.433,80	7.344.452,24	1.468.890,0	400.606,0	2006
Noruega	6ª	26.6.2013	NOK 64.465.000,00	23.510.385,50	10.698.696,47	2.139.739,0	583.565,0	2009
Noruega	7ª	4.10.2013	NOK 2.785.535.000,00	1.024.642.336,54	464.669.325,96	26.207.821,0	7.147.588,0	2009
						33.363.022,0	9.099.006,0	2010
						33.363.022,0	9.099.006,0	2011
Noruega	8ª	23.12.2013	NOK 1.000.000.000,00	385.350.245,49	163.666.121,11	32.733.224,0	8.927.243,0	2012
Noruega	9ª	15.12.2014	NOK 780.000.000,00	288.991.278,87	108.839.740,46	21.767.948,1	5.936.713,1	2013
Noruega	10ª	12.3.2015	NOK 120.000.000,00	46.416.780,45	14.893.881,10	2.978.776,2	812.393,5	2013
Noruega	11ª	4.12.2015	NOK 1.019.496.000,00	455.568.000,00	120.000.000,00	24.000.000,0	6.545.454,6	2014
Noruega	12ª	16.12.2016	NOK 850.000.000,00	330.161.565,42	97.953.351,16	19.590.670,2	5.342.910,1	2015
Noruega	13ª	14.12.2017	NOK 350.000.000,00	139.272.702,53	41.791.004,78	8.358.201,0	2.279.509,3	2016
Noruega	14ª	17.12.2018	NOK 600.000.000,00	272.364.056,70	70.311.126,74	14.062.225,3	3.835.152,4	2017
KfW Alemanha	1ª	29.12.2010	EUR 3.000.000,00	6.644.100,00	3.952.500,00	790.500,0	215.395,0	2009
KfW Alemanha	2ª	8.1.2013	EUR 6.000.000,00	15.954.600,00	7.864.832,89	1.572.967,0	428.991,0	2009
KfW Alemanha	3ª	6.1.2014	EUR 8.000.000,00	26.180.800,00	11.120.181,53	825.407,0	225.111,0	2009
						1.398.630,0	381.444,0	2010
KfW Alemanha	4ª	22.7.2014	EUR 4.000.000,00	11.918.000,00	5.385.692,98	1.077.139,0	293.765,0	2010
KfW Alemanha	5ª	12.12.2017	EUR 33.920.000,00	131.992.896,00	39.820.465,20	7.964.093,0	2.172.025,4	2015
Petrobras	1ª	14.10.2011	BRL 1.765.983,70	1.765.983,70	1.016.335,00	203.267,0	55.436,0	2006
Petrobras	2ª	14.10.2011	BRL 4.114.671,55	4.114.671,55	2.368.020,00	473.604,0	129.164,0	2006
Petrobras	3ª	17.10.2011	BRL 1.435.257,60	1.435.257,60	826.000,00	165.200,0	45.054,0	2006
Petrobras	4ª	23.1.2012	BRL 156.626,00	156.626,00	88.750,00	17.750,0	4.841,0	2006

Petrobras	5ª	26.4.2012	BRL 282.584,58	282.584,58	150.255,00	30.051,0	8.196,0	2006
Petrobras	6ª	13.7.2012	BRL 174.320,80	174.320,80	85.155,00	17.031,0	4.645,0	2006
Petrobras	7ª	20.2.2013	BRL 327.834,78	327.834,78	167.288,25	33.457,7	9.124,8	2006
Petrobras	8ª	25.3.2013	BRL 357.002,13	357.002,13	177.383,55	35.477,0	9.675,0	2006
Petrobras	9ª	25.9.2013	BRL 331.912,11	331.912,11	150.656,85	30.131,0	8.218,0	2006
Petrobras	10ª	23.1.2014	BRL 222.324,37	222.324,37	94.201,25	18.840,3	5.138,3	2006
Petrobras	11ª	25.2.2014	BRL 73.323,19	73.323,19	31.378,95	6.275,8	1.711,6	2006
Petrobras	12ª	6.5.2014	BRL 89.806,99	89.806,99	40.232,50	8.046,5	2.194,5	2006
Petrobras	13ª	8.5.2014	BRL 177.561,21	177.561,21	80.319,00	16.063,8	4.381,0	2006
Petrobras	14ª	2.10.2014	BRL 206.057,53	206.057,53	83.138,00	16.627,6	4.534,8	2006
Petrobras	15ª	10.10.2014	BRL 239.613,95	239.613,95	99.412,50	19.882,5	5.422,5	2006
Petrobras	16ª	26.12.2014	BRL 458.054,97	458.054,97	172.675,00	34.535,0	9.418,6	2006
Petrobras	17ª	19.1.2015	BRL 20.941,30	20.941,30	7.995,00	1.599,0	436,1	2006
Petrobras	18ª	13.3.2015	BRL 471.492,55	471.492,55	151.260,00	30.252,0	8.250,6	2006
Petrobras	19ª	27.3.2015	BRL 1.119.131,39	1.119.131,39	350.660,00	70.132,0	19.126,9	2006
Petrobras	20ª	3.7.2015	BRL 270.114,06	270.114,06	86.600,00	17.320,0	4.723,6	2006
Petrobras	21ª	30.7.2015	BRL 660.392,86	660.392,86	197.610,00	39.522,0	10.778,7	2006
Petrobras	22ª	30.7.2015	BRL 288.021,65	288.021,65	86.185,00	17.237,0	4.701,0	2006
Petrobras	23ª	10.5.2016	BRL 429.923,03	429.923,03	121.491,80	24.298,4	6.626,8	2006
Petrobras	24ª	10.5.2016	BRL 549.030,01	549.030,01	155.150,20	31.030,0	8.462,7	2006
Petrobras	25ª	6.4.2017	BRL 86.528,57	86.528,57	27.691,80	5.538,4	1.510,5	2006
Petrobras	26ª	6.4.2017	BRL 397.886,33	397.886,33	127.335,85	25.467,2	6.945,6	2006
Petrobras	27ª	31.7.2017	BRL 1.339.203,32	1.339.203,32	423.035,45	84.607,1	23.074,7	2006
Petrobras	28ª	16.5.2018	BRL 84.498,16	84.498,16	23.658,35	4.731,7	1.290,5	2006
Petrobras	29ª	16.5.2018	BRL 1.154.980,44	1.154.980,44	323.379,00	64.675,8	17.638,8	2006
<b>Total</b>				<b>3.396.694.793,53</b>	<b>1.288.235.378,26</b>			

Fonte: Relatório de Atividades 2020 (FA, 2020).

O BNDES procurava manter um relacionamento com seus doadores de forma aberta e clara, em observação ao princípio da publicidade e transparência. De acordo o Informe de 31/10/2021, contido no site do Fundo Amazônia, os projetos apresentados a esse banco seguiam um trâmite de três fases. Primeiramente, o processo se iniciava com a protocolização, junto ao BNDES, de um roteiro de informações para apresentação de consulta prévia dirigida ao Fundo Amazônia, e era entregue devidamente preenchido e com documentação anexada. Então, era

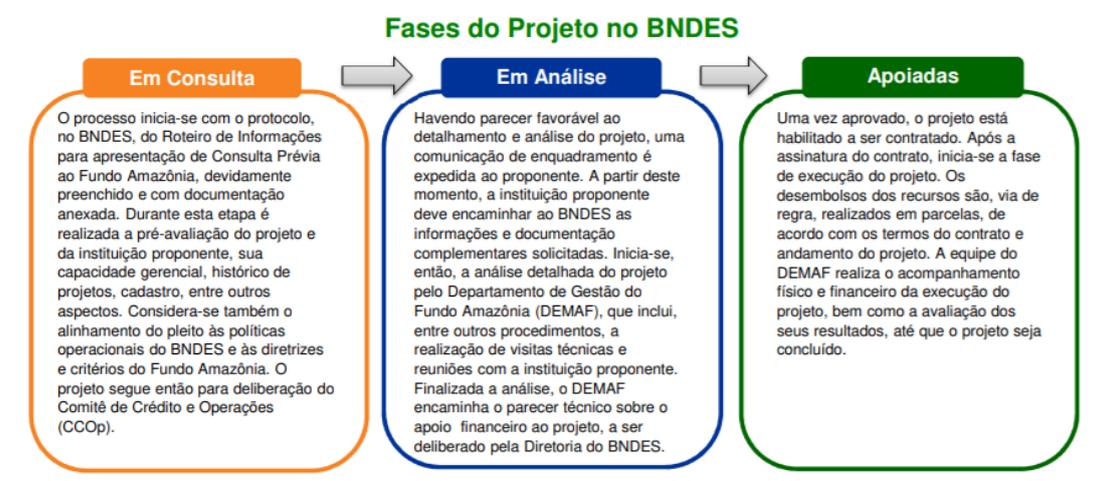
feita a pré-avaliação do projeto e da instituição proponente, sua capacidade gerencial, histórico de projetos, cadastro, entre outros aspectos, considerando-se, também, o alinhamento do pleito às políticas operacionais do BNDES e às diretrizes e critérios do Fundo Amazônia. Após isso, o projeto seguia para deliberação do Comitê de Crédito e Operações (CCOp).

Se houvesse parecer favorável ao detalhamento e análise do projeto, uma comunicação de enquadramento era expedida ao proponente e, a partir desse momento, a instituição proponente deveria encaminhar ao BNDES as informações e documentação complementares solicitadas. Então, iniciava-se a análise detalhada do projeto pelo Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEMAF), que incluía, entre outros procedimentos, a realização de visitas técnicas e reuniões com a instituição proponente, sendo finalizada a análise, com o encaminhamento pela DEMAF de parecer técnico sobre o apoio financeiro ao projeto, a ser deliberado pela Diretoria do BNDES.

Uma vez aprovado, o projeto estava habilitado a ser contratado e, após a assinatura do contrato, iniciava-se a fase de execução do projeto. Então, os desembolsos dos recursos eram, em regra, realizados em parcelas, de acordo com os termos do contrato e andamento do projeto e, nesse caso, a equipe do DEMAF realizava o acompanhamento físico e financeiro da execução do projeto, bem como a avaliação dos seus resultados, até que o projeto estivesse concluído (FA, 2021a).

A figura a seguir demonstra as fases mencionadas do projeto junto ao BNDES:

Figura 20 - Fases do Projeto do BNDES



Dessa maneira, o Fundo Amazônia desenvolveu uma cooperação técnica entre o banco e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ – *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), que contribuiu para que realizasse uma série de atividades em 2019, como destaca o Relatório de Atividades de 2019, vejamos:

- (iii) Continuidade do apoio técnico às ações colaborativas, realizadas em projetos com baixo índice de execução das ações previstas, incluindo atividades voltadas à gestão, ao monitoramento e ao mapeamento de fluxos relevantes à execução de projetos no âmbito do fundo.
- (iv) Conclusão das avaliações de efetividade de cinco projetos da componente de Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos, a saber: Ilhas de Belém, Biodiversidade, Compostos Bioativos da Amazônia, Florestas de Mangue e Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia. Esses projetos foram executados pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP).
- (v) Apoio à conclusão da Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia, coordenada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Essa avaliação baseou-se nas demais avaliações de desempenho ambiental que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realiza regularmente em seus países membros, tendo por objetivo analisar em que medida os objetivos do Fundo Amazônia estão sendo alcançados por meio dos resultados obtidos no período de 2008 a 2018. Buscou-se evidenciar ações e estratégias e observar quais devem ser fortalecidas e estendidas, além de identificar gargalos e desafios que devem ser enfrentados, gerando recomendações para subsidiar as próximas atividades do Fundo Amazônia.
- (vi) Apoio à elaboração dos estudos temáticos sobre distribuição de benefícios do Fundo Amazônia e sobre projetos de Cadastro Ambiental Rural (CAR) apoiados pelo Fundo Amazônia, no âmbito da mencionada Avaliação de Meio Termo. A elaboração do estudo de CAR contou também com a realização de um intercâmbio entre os projetos apoiados nessa temática.
- (vii) Conclusão do estudo sobre equidade de gênero em projetos de atividades produtivas sustentáveis (APS) apoiados pelo fundo, intitulado “Igualdade entre Homens e Mulheres em Projetos de Atividades Produtivas Sustentáveis Apoiados pelo Fundo Amazônia/BNDES”.

- (viii) Apoio à participação do fundo na 25ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 25/UNFCCC) em Madri (Espanha), no evento Amazon Madrid, realizado com os doadores do fundo;
- (ix) Elaboração de mapas georreferenciados sobre os projetos apoiados pelo Fundo Amazônia;
- (x) Apoio sistemático à equipe do Fundo Amazônia no tema de monitoramento e avaliação de resultados.

Logo, verifica-se que o modelo de governança adotado pelo Fundo Amazônia obteve grandes investimentos para a Amazônia, conferindo transparência a suas atividades por meio da elaboração de Relatórios Anuais que expõem ações e resultados obtidos por meio do FA, além de sempre organizar e participar de eventos com o intuito de divulgar o trabalho realizado, prestando conta aos doadores e à sociedade do que está sendo realizado.

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta e descreve a metodologia e, também, todos os procedimentos metodológicos utilizados no presente estudo.

Metodologia é compreendida como uma disciplina que consiste em estudar, compreender e avaliar os vários métodos disponíveis para a realização de uma pesquisa acadêmica (Prodanov & Freitas, 2013, p. 14).

Assim, a Metodologia consiste no exame, na descrição e na avaliação de métodos e técnicas de pesquisa voltadas à coleta e ao processamento de informações, através da aplicação de procedimentos com vistas à construção do conhecimento e a consequente busca de resolução dos problemas propostos, bem como a sua comprovação e validação científica e social.

#### 3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que concerne ao procedimento metodológico utilizado, estes serão detalhados a seguir, com as técnicas de coleta empregadas, o critério de seleção da amostra utilizada para as entrevistas, a pesquisa de campo, os sujeitos da pesquisa, modelo conceitual e matriz de amarração da pesquisa, bem como a elaboração das entrevistas, definindo-se a pesquisa quanto à abordagem, quanto ao gênero, quanto à natureza, quanto ao objetivo e quanto aos procedimentos técnicos utilizados.

#### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DESTE ESTUDO

Tendo como base o tema, o problema e os objetivos a serem alcançados, utilizamos na presente pesquisa uma abordagem qualitativa, uma vez que esta buscou um aprofundamento da compreensão das fragilidades existentes nos mecanismos de governança e na aplicação dos recursos captados para ações de combate ao desmatamento na Floresta Amazônica, que fazem com que o modelo de governança adotado seja influenciado de acordo com eventuais mudanças de governantes.

Quanto à natureza, apresenta-se como uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática prevista, dirigidos à solução de problemas específicos, por envolver verdades e interesses locais (Gerhardt & Silveira, 2009).

Tem-se, ainda, que uma pesquisa qualitativa tem como finalidade mais do que relatar ou quantificar dados, mas, observar uma realidade que não pode ser medida, almejando buscar a subjetividade do significado do objeto a ser estudado.

Nesse sentido, Triviños (1987) esclarece que a pesquisa qualitativa está formada de significados que o ambiente lhe dispõe, apresentando-se como resultado do produto de uma visão subjetiva e que intenta não só a aparência do fenômeno, como também sua essência.

De acordo com Minayo (2007), a pesquisa de base qualitativa permite explorar uma realidade através do aprofundamento de significados, atitudes, crenças, valores e relações humanas, o que não seria possível por meio de um estudo meramente quantitativo.

Também é possível conceituar a pesquisa qualitativa como naturalística ou naturalista, porque não envolve manipulação de variáveis, nem tratamento experimental, sendo o estudo do fenômeno em seu acontecer natural. Define-se como qualitativa porque se contrapõe ao esquema quantitativista de pesquisa (que divide a realidade em unidades passíveis de mensuração, estudando-as isoladamente), defendendo uma visão holística dos fenômenos, isto é, que leve em conta todos os componentes de uma situação em suas interações e influências recíprocas (André, 1995, p. 17).

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa se classifica como exploratória e descritiva, pois tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. Pode envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (Gil, 2008; Heerdt & Leonel, 2006).

Quanto aos procedimentos adotados, a presente pesquisa se fundamentou na metodologia consistente em pesquisa bibliográfica e estudo de caso, tipo único, com abordagem qualitativa.

O Estudo de caso aborda a atuação do Fundo Amazônia, enquanto fundo público criado para o financiamento de projetos de redução de desmatamento e degradação da Floresta Amazônica.

Quanto ao estudo de caso, Keen e Packwood (2005) mencionam que são valiosos para compreender intervenções políticas. E ainda de acordo com Shiram (1971, citado por Yin, 2005), uma das tendências do estudo de caso é: “esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados”.

Podem-se citar como pontos fortes do estudo de caso, de acordo com Voss, Tsikriktsis e Frohlich (2002) e Yin (2015):

- a) O fenômeno pode ser estudado em seu contexto natural, e a teoria relevante e com sentido pode ser gerada a partir da observação de prática real;
- b) O método permite que questões do tipo “por que”, “como” e “o que” sejam respondidas com um entendimento relativamente completo da natureza e complexidade do fenômeno como um todo.

Quanto ao gênero, uma pesquisa pode ser metodológica, empírica e prática (Prodanov & Freitas, 2013). A presente pesquisa é metodológica e, para a efetivação deste estudo, foi realizada, inicialmente, pesquisa bibliográfica do tema tratado a partir de livros, artigos, revistas, teses e dissertações voltadas à temática em epígrafe, comportando como fonte primária documentos impressos decorrentes de publicações e trabalhos revestidos de cientificidade.

A pesquisa bibliográfica (Lakatos & Marconi, 1996) constitui parte da pesquisa descritiva, quando é feita com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca de um problema para o qual se buscam respostas, sendo, também, um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados.

A análise dos documentos relacionados com a pesquisa ocorreu em conformidade com as características e o momento histórico de sua expedição, levando-se em consideração o padrão historiográfico e a conformação dos trabalhos aos espaços temporais vivenciados.

Para Mattar (1999), as pesquisas descritivas e exploratórias compreendem grande número de métodos de coleta de dados: entrevistas pessoais, entrevistas por telefone, questionários pelo correio, questionários pessoais e observação.

May (2004) diz que os documentos não existem isoladamente, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido.

Quanto à análise de documentos, utilizou-se inicialmente de uma metodologia para estruturar a pesquisa de conteúdo:

Conjunto de técnicas de investigação científicas utilizadas em ciências humanas, caracterizadas pela análise de dados linguísticos. Normalmente, nesse tipo de análise, os elementos fundamentais da comunicação são identificados, numerados e categorizados. Posteriormente as categorias encontradas são analisadas em face de uma teoria específica (Appolinário, 2009, p. 27).

Na sequência, foi realizada pesquisa de campo na área de estudo delimitada, sendo aplicadas dezesseis entrevistas semiestruturadas com quatro tipos de perguntas abertas, o que caracteriza o aspecto qualitativo da pesquisa empregada, da análise e da natureza dos dados coletados.

De acordo com Gerhardt e Silveira:

A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências sociais têm suas especificidades, o que pressupõe uma metodologia própria. . . . Os pesquisadores que utilizam o método qualitativo buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens. (2009, p. 32)

A coleta de dados foi baseada em entrevistas semiestruturadas com quatro perguntas abertas respondidas em entrevistas com pessoas envolvidas em vários patamares organizacionais que envolvem repasses de recursos de REDD+ através do Fundo Amazônia.

Segundo Lakatos e Marconi (1996), a entrevista em semiestruturada consiste numa conversa com perguntas, através da qual se busca obter informações sobre determinado assunto.

Assim, quando foram realizadas entrevistas, a análise dos dados coletados se deu pelo método dedutivo.

A respeito da entrevista sendo classificada como semiestruturada, estabelece-se tendo em vista o informante ter a possibilidade de discorrer sobre suas percepções, a partir do foco principal proposto pelo pesquisador, ao mesmo tempo em que permite respostas livres e espontâneas do mesmo, valoriza a atuação do entrevistador. As questões elaboradas para a entrevista levaram em conta o embasamento teórico da investigação e informações que o pesquisador recolheu sobre o fenômeno social (Triviños, 1987).

Esse mesmo autor ainda acrescenta que:

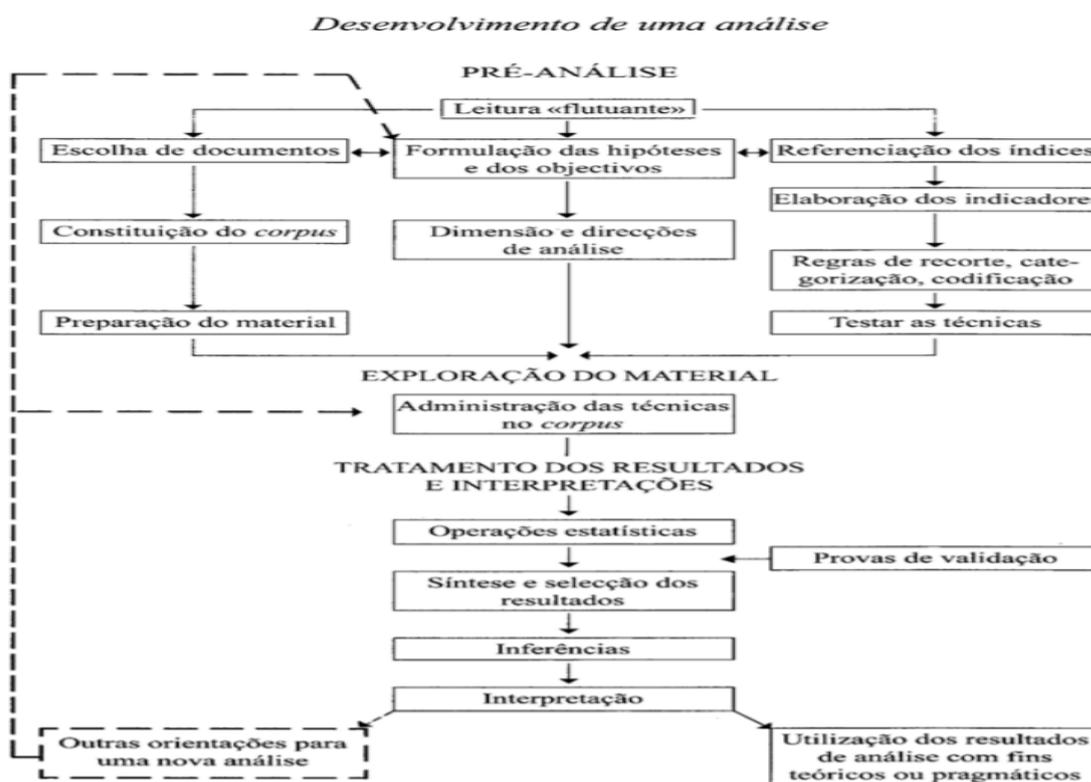
O entendimento do termo entrevista semiestruturada é aquele que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses (que interessam à pesquisa) e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, frutos de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. (Triviños, 1987, p. 112)

Desse modo, Gil (2008) destaca que a entrevista semiestruturada também permite que o entrevistador retome a questão original ao perceber desvios, ao passo que o entrevistado tem a liberdade de falar abertamente sobre o assunto elencado.

Contudo, essa técnica possibilita conhecer a perspectiva dos agentes quanto ao tema da pesquisa, de maneira que as entrevistas refletiram a percepção do que o Fundo Amazônia representa ou representou na prática.

Assim, os dados foram analisados a partir das entrevistas, sendo que estas foram transcritas e seus conteúdos tratados utilizando-se a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016), técnica esta que pressupõe três momentos: pré-análise, exploração do material e interpretação dos conteúdos. Ela é definida como um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimento relativo das condições de produção e recepção destas mensagens (Bardin, 2016), de acordo com o seguinte esquema metodológico:

Figura 21 - Etapas de desenvolvimento de uma análise de dados



Fonte: Análise de Conteúdo (Bardin, 2016).

Assim, foram estabelecidas todas as categorias do procedimento metodológico adotado, e o quadro a seguir demonstra cada uma delas.

Quadro 2 - Caracterização do Estudo em Questão

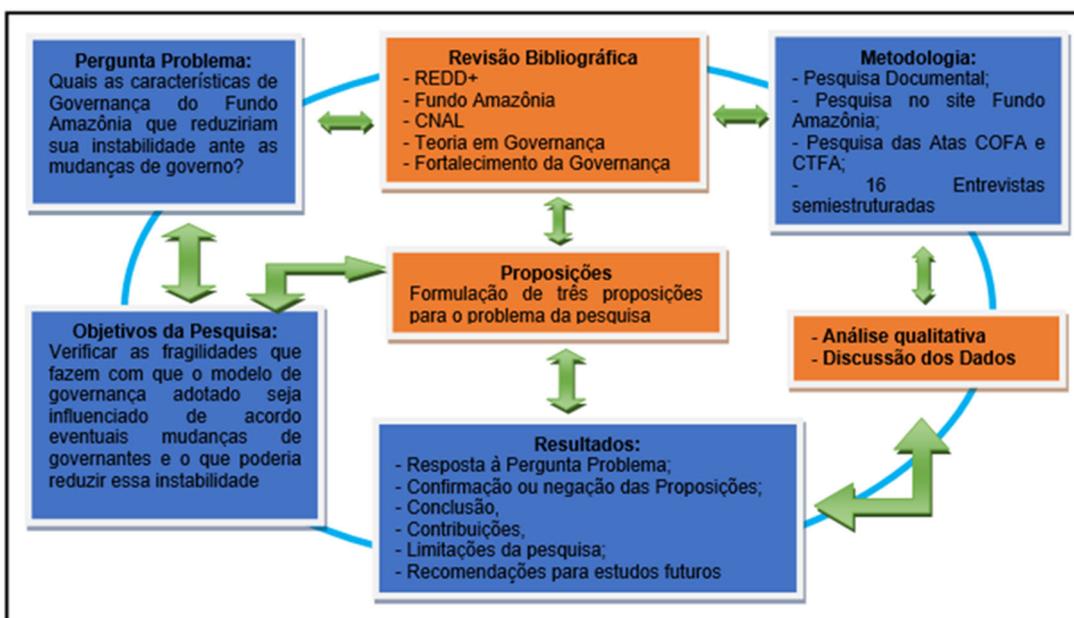
Características Gerais de Pesquisa Científica		Caracterização do Estudo
Quanto à abordagem do problema	Pesquisa qualitativa, pesquisa quantitativa e pesquisa mista. (Gerhardt & Silveria, 2009; Triviños, 1987; Minayo, 2007; André, 1995)	Pesquisa Qualitativa
Quanto ao Gênero	Pesquisa teórica, metodológica, empírica e prática. (Prodanov & Freitas, 2013)	Pesquisa Metodológica
Quanto à natureza	Pesquisa básica e pesquisa aplicada. (Gerhardt & Silveira, 2009; Gil, 2008; Heerdt & Leonel, 2006)	Pesquisa Aplicada
Quanto aos procedimentos empregados	Pesquisa experimental, bibliográfica, documental, de campo, ex post facto, de levantamento, com survey, estudo de caso tipo único e tipo múltiplo, pesquisa participante, pesquisa etnográfica e etnometodológica. (Voss, Tsikriktsis, & Frohlich, 2002; Yin, 2015; Lakatos & Marconi, 1996)	Pesquisa Bibliográfica e Estudo de Caso Tipo Único
Quanto aos objetivos	Exploratória, descritiva e explicativa. (Gerhardt & Silveira, 2009; Mattar, 1999; May, 2004)	Pesquisa Exploratória e descritiva

Nota: elaborada pela autora com base nos autores mencionados.

### 3.3 MODELO CONCEITUAL (DESIGN DA PESQUISA)

Preliminarmente, antes de se aplicarem as entrevistas, realizamos um esboço inicial de um modelo conceitual, que se observa na figura exposta a seguir, através do qual se objetiva conduzir a resposta para o problema da pesquisa, representada pelo seguinte questionamento: Quais as características para a Governança do Fundo Amazônia que reduziriam sua instabilidade ante as mudanças de governo?

Figura 22 - Modelo conceitual e design da pesquisa



Fonte: elaborado pela Autora (2021).

### 3.4 TÉCNICAS DE COLETA

A técnica é um estudo de caso, tipo único, com abordagem qualitativa, sendo o estudo do caso apenas uma das muitas maneiras de fazer pesquisas em ciências sociais. Experimentos, levantamentos, pesquisas históricas e análise de informações em arquivos (como em estudos de economia) são alguns exemplos de outras maneiras de se realizar pesquisa. Cada estratégia apresenta vantagens e desvantagens próprias, dependendo basicamente de três condições: (a) o tipo de questão da pesquisa; (b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; e (c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos (Yin, 2001).

Assim, quando foram realizadas entrevistas, a análise dos dados coletados se deu pelo método de codificação dedutiva.

Segundo Gil (2008), a entrevista é uma forma de diálogo em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

Desse modo, segundo o autor, a entrevista:

- a) possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social;
- b) é uma técnica muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano;
- c) os dados obtidos são suscetíveis de classificação e, às vezes de quantificação.

Antes de as perguntas referentes ao tema serem aplicadas de forma verbal, apresentaram-se alguns esclarecimentos relevantes para que o entrevistado compreendesse o universo da pesquisa, proporcionando ao entrevistado um momento de conversa para que discorressem de forma natural questões acerca da pesquisa.

Desse modo, Thompson (1992) menciona que, durante esse processo de organização e de execução da entrevista, há alguns princípios básicos que merecem ser observados:

- 1) Preparação de informações básicas, por meio de leitura ou de outras fontes;
- 2) Perguntas simples e diretas em linguagem comum;
- 3) A escolha do local da entrevista deve ser de agrado do entrevistado;
- 4) Explicar sucintamente o objetivo da pesquisa;
- 5) Perguntar se a entrevista pode ser gravada;
- 6) Observar a qualidade da gravação;

- 7) Manter-se em segundo plano, fazendo gestos e evitando comentários para fluírem as respostas do entrevistado;
- 8) Evitar interromper a resposta mesmo que não tenha nada a ver com a pergunta para não inibir o entrevistado;
- 9) Ficar atento ao que o entrevistado diz e, se for o caso, pedir para que ele volte a alguns assuntos pelos quais passou rapidamente.
- 10) Ter clareza sobre até onde chegou a entrevista;
- 11) Fazer uma entrevista entre 1h30min ou 2 horas, mesmo que tenha de retomá-la em outro dia;
- 12) Registrar o material coletado e submetê-lo posteriormente ao entrevistado para que ele tome conhecimento daquilo que foi anotado e compreendido por você, deixando-o à vontade para rever alguns pontos que podem ter sido mal interpretados.

A presente pesquisa constitui-se em um estudo exploratório e descritivo (Gerhardt & Silveira, 2009, p. 35), fundamentado, metodologicamente, nos dados coletados em 16 entrevistas, realizadas entre 2020 e 2021, bem como em bibliografia consultada sobre a temática tratada ao longo do texto.

### 3.5 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

Para a pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro perguntas. Preliminarmente, constituiu-se uma lista de possíveis participantes juntamente com o orientador da pesquisadora, na qual foram incluídos possíveis representantes dos principais países e empresas que fizeram doações para o Fundo Amazônia, isto é, Noruega, Alemanha e Petrobrás, além de especialistas e formuladores de políticas públicas em nível nacional, ou seja, pessoas envolvidas na política nacional de REDD+, com o objetivo de se obter uma avaliação qualitativa de pessoas com conhecimento profundo e que estão envolvidas no processo de formulação e implementação de políticas de REDD+, especificamente ligadas ao Fundo Amazônia e que tenham tido envolvimento com o FA entre os anos de 2008 e 2019. Essa delimitação de procedimento para escolha dos sujeitos entrevistados foi importante para esclarecer o passo a passo, com o fito de manter o rigor científico na pesquisa qualitativa e estabelecer uma transparência com relação às decisões tomadas (Flick, 2009).

Após a consecução das entrevistas iniciais, outros participantes foram surgindo e sendo incluídos a partir de indicações dos primeiros entrevistados, no método através do qual as

referências são feitas entre pessoas que compartilham ou conhecem outras pessoas que possuem algumas características de interesse para a pesquisa.

### 3.6 PREPARAÇÃO DA PESQUISA DE TESE

Com a definição do problema de pesquisa, foram desenvolvidos os protocolos de coleta e análise dos dados, definindo-se os detalhes de cada procedimento do trabalho. Protocolos são procedimentos aqui explicados para esclarecer as escolhas durante o processo de pesquisa, com elucidação das técnicas adotadas para coleta e análise dos dados (Gil, 2008).

Assim, a coleta de dados foi baseada em um roteiro de entrevistas semiestruturadas com quatro perguntas correlatas ao tema, sendo que as entrevistas foram realizadas com pessoas que tiveram algum tipo de contato e participação no Fundo Amazônia, desde o ano de sua criação, 2008, até o ano de 2019, quando foi suspenso, especialmente aqueles que participaram das últimas reuniões do COFA e CTFA, e também pessoas que tivessem conhecimento do assunto, ainda que meramente acadêmico. Assim, a pesquisa foi realizada com 16 pessoas, maiores de 18 anos, mediante autorização por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e o perfil dos entrevistados foi variado, pois abordou diversos *stakeholders*, incluindo-se os administradores do Fundo Amazônia, passando pelos responsáveis por instituições não governamentais e projetos beneficiados, além dos entes governamentais envolvidos na gestão do Fundo, como o banco financiador (BNDES), sendo que o Roteiro de entrevistas encontra-se no Apêndice A desta tese.

No que diz respeito ao roteiro básico da entrevista por perfil de entrevistado, foram realizadas quatro perguntas semiestruturadas aos administradores do Fundo pesquisado e agentes das entidades governamentais envolvidas, doadores e, igualmente, foram aplicadas as entrevistas a outros envolvidos, tais como proponentes e participantes de projetos beneficiados pelos recursos.

Referente às categorias pesquisadas/analizadas, todas as entrevistas realizadas abordaram os aspectos vivenciados pelos entrevistados, bem como sua percepção técnica e empírica sobre todos os elementos e proposições da pesquisa, tais como respostas sobre REDD+, sobre o Fundo Amazônia, desde sua criação até a suspensão, mudanças climáticas, apresentação, aprovação e implementação de projetos, percepção sobre Floresta Amazônica e desmatamento, governança ambiental, emissão de gases do efeito estufa, além de verificação das redes sociais envolvidas, sob a ótica da Teoria de Governança.

Durante as entrevistas, a intenção proposta foi de que se expusessem suas experiências com o Fundo Amazônia, e expressassem seu conhecimento e suas opiniões acerca do

funcionamento da governança do Fundo, de forma que fosse possível extrair resultados sobre a possibilidade de redução da instabilidade do fundo ante as mudanças de governo, que é o motivo principal.

A coleta das entrevistas realizou-se após os entrevistados serem informados e esclarecidos dos objetivos da pesquisa, autorizando o uso acadêmico das informações. Para isso, foi elaborado pela autora um termo de consentimento livre e esclarecido, que consta no Apêndice B desta tese, e é um documento que formaliza a aceitação do entrevistado em participar das entrevistas e autorizar uso dos dados para fins acadêmicos, além de autorização de uso de dados complementares durante a análise. O formulário que registra o consentimento do entrevistado, explicando o objetivo e os procedimentos da pesquisa, foi assinado pelo selecionado, confirmando que estava ciente de sua participação no estudo. Essa foi uma forma de garantir a ética e o respeito durante o contato com os entrevistados.

Desse modo, ao serem realizadas as entrevistas, a análise dos dados coletados se concretizou, tendo como lente focal a Teoria de Governança, por meio do método dedutivo de análise, através da codificação e categorização para a realização da análise.

Para auxiliar a pesquisadora na análise dos dados coletados nas entrevistas, após a elaboração de códigos e categorização pela pesquisadora, foi escolhido o software para ser utilizado para analisar os dados (Godoi, Mello, & Silva, 2010). O programa que se mostrou mais apropriado para o gerenciamento e análise das informações coletadas foi o ATLAS.ti 9. Segundo (Godoi, Mello, & Silva, 2010), a utilização de softwares como apoio à análise de material empírico em pesquisas qualitativas é crescente e o ATLAS.ti foi desenvolvido no contexto de um projeto multidisciplinar (1989-1992), na Universidade Técnica de Berlim, com objetivo de desenvolver uma ferramenta que pudesse apoiar o “interpretador humano” na atribuição de significado ao texto e não automatizar o processamento (Godoi, Mello, & Silva, 2010). Este programa facilita o gerenciamento de um grande número de informações, possibilita a criação de uma lista de códigos e permite o registro de ideias durante a análise dos dados através das memos (notas). Desta forma, esse software auxiliou no agrupamento dos códigos para a categorização dos dados e a organização dos aspectos identificados nos resultados.

### 3.7 SUJEITOS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada com base em estudo de caso, tipo único. O Estudo de caso abordou a governança do Fundo Amazônia, sendo entrevistadas dezesseis pessoas, as quais foram selecionadas e atenderam ao convite, sendo participantes, desde representantes dos países

doadores, especialmente da Noruega, o maior doador, representantes técnicos do Ministério do Meio Ambiente, representantes do COFA, representantes do CTFA, representante do INPE (que calcula taxas de desmatamento), representante de organizações não governamentais executores de projetos apoiados e financiados, de acordo com o organograma de governança do fundo, acadêmicos e estudiosos do assunto.

### 3.8 ELABORAÇÃO DAS ENTREVISTAS

O roteiro das entrevistas semiestruturadas foi elaborado pela pesquisadora juntamente com seu orientador, e contou com quatro perguntas, sendo a primeira relativa ao entrevistado, sua organização e função que nela ocupava, missão da instituição, formulada com a finalidade de ambientar o entrevistado. Em seguida, foram elaboradas mais três perguntas de resposta livre, as quais buscaram extrair o conhecimento dos entrevistados e suas opiniões acerca do funcionamento da governança do fundo de forma que fosse possível extrair resultados sobre a possibilidade de redução da instabilidade do fundo ante as mudanças de governo.

### 3.9 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Este tópico tem como propósito apresentar os dados coletados nas entrevistas durante a pesquisa de campo. Com o intuito de alcançar os objetivos da pesquisa, os dados coletados são apresentados, sendo que foi feita a interpretação a fim de que se apresente a atuação do Fundo Amazônia na prática e no campo estrutural, bem como as respostas e impressões dos entrevistados sobre a governança do fundo.

#### 3.9.1 Entrevistas

A pesquisa foi realizada com 16 pessoas, com a finalidade de se verificar a finalidade da criação e alcance que o Fundo Amazônia estabeleceu e alcançou na prática.

As entrevistas foram feitas de forma presencial e por videoconferência, sendo três presenciais e 13 através das plataformas Meet e Whatsapp, todas foram gravadas em vídeo e por gravador de áudio e tiveram entre 30 e 90 minutos de duração. Esta grande variação foi decorrente da disponibilidade de cada entrevistado. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas para que os dados fossem organizados.

### 3.9.2 Dados dos Entrevistados

O quadro a seguir apresenta os dados dos entrevistados (nomes e cargos), a fim de identificar que cada entrevistado não é fictício.

Quadro 3 - Nomes, cargos/funções no FA, data, duração e plataformas utilizadas para as entrevistas

	Nome	Cargo	Órgão	Data	Duração	Meio
1	Virgílio Viana	Superintendente Geral	Fundação Amazonas Sustentável (FAS)	15/09/2020	27'41"	Presencial
2	Valcleia dos Santos Lima Solidade	Superintendente de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades		30/09/2020	44'19"	Presencial
3	Victor Salviati	Gerente		15/10/2020	38'14"	Presencial
4	Henrique Pereira	Professor e Ex-Chefe IBAMA Mao	UFAM	10/08/2021	28'20"	Meet
5	Carlos Nobre	Membro COFA por MCTIC 2011-2014	INPE	19/08/2021 20/08/2021	25'51" 45'05"	Whatsapp
6	Suene Morais	Assessora Imprensa	SEMAR/TO	20/08/2021	34'04"	Meet
7	Rubens Brito	Sub-secretário meio ambiente		23/08/2021	51'49"	Meet
8	Adalberto Val	Membro do COFA por SBPC	INPA	25/08/2021	73'04"	Meet
9	Naziano Filizola	Membro do CTFA 2012/2018	CTFA UFAM	31/08/2021	42'02"	Meet
10	Marcos Freitas		CTFA UFRJ	01/09/2021	44'08"	Whatsapp
11	Gabriel Lui	Coordenador	MMA	02/09/2021	38'23"	Meet
12	Juliana Santiago	Chefe do FA no BNDES	BNDES	06/09/2021	74'23"	Meet
13	André Vianna	Gerente de Projeto Cidades Florestais	IDESAM	09/09/2021	21'36"	Meet
14	Livia Kramer	Min Rel Exteriores Noruega	Noruega	10/09/2021	61'26"	Meet
15	Jacques Marcovitch	Professor Senior	FEA-USP	14/09/2021	36'35"	Meet
16	Priscilla Santos	Cons. Mudanças Climáticas Embaixada Noruega	Noruega e CEPAL	21/09/2021	34'25"	Meet

Fonte: relação dos entrevistados elaborada pela Autora, 2021.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, o objetivo é descrever e discutir os resultados encontrados a partir da análise dos dados coletados. Para isso, discutimos a relação entre os dados obtidos através das entrevistas da pesquisa, tendo como base as categorias analíticas encontradas, e a pergunta problema da pesquisa, em conformidade com o referencial teórico explanado. Após, é demonstrada uma representação gráfica, por meio de *framework* que organiza graficamente as possibilidades de condutas e situações que pudessem refletir na redução de fragilidades na governança do Fundo Amazônia, considerando-se os resultados, com respostas às proposições apresentadas (confirmando ou infirmando), bem como, respondendo o problema de pesquisa.

A primeira fase de análise de dados foi dividida em ciclos, sendo o primeiro ciclo o da codificação, em que se buscou identificar e registrar trechos dos materiais analisados que exemplificam uma mesma ideia (Gibbs, 2009).

Fez-se uma pré-análise dos dados coletados com a finalidade de sistematizar as ideias iniciais colocadas pelo quadro referencial teórico, estabelecendo-se parâmetros para a interpretação das informações coletadas. Essa fase compreendeu a leitura geral, com início da análise de entrevistas, já transcritas, efetuando-se a organização do material, para que a pesquisadora pudesse conduzir as etapas sucessivas da análise.

Dessa forma, foi feita uma primeira leitura do material correspondente às transcrições das dezesseis entrevistas, que, inseridas no Software ATLAS.ti, se transformaram em documentos que receberam como denominação o nome de cada entrevistado, correspondentes às dezesseis entrevistas, para permitir a análise dedutiva da estrutura dos dados, com a elaboração de uma lista de códigos descritivos, embasados nos aspectos identificados anteriormente na literatura, especialmente os que dizem respeito a de uma boa governança do Fundo. Nessa etapa da codificação, foi possível identificar alguns códigos descritivos que emergiram dos resultados. Os excertos das transcrições também foram identificados conforme as perguntas do roteiro de entrevistas que estavam sendo respondidas e ligados a outros dados aos quais estavam relacionados de alguma forma. Essa identificação facilitou a análise dos dados, relacionando excertos de informações às proposições que estavam sendo investigadas. Conjuntamente, a ferramenta “links” do Atlas.ti 9 permitiu o concatenamento dos aspectos analisados e o destaque de contradições na fala dos participantes. Ao longo desse processo de codificação, foram feitas anotações sobre os pensamentos e ideias derivados da leitura dos materiais, registrados no software através do rótulo do código, contendo definições relacionadas à sua ideia principal e outras anotações sobre alterações feitas durante a análise. Ao final deste

primeiro ciclo, obteve-se uma lista de códigos descritivos que serviram de base para o segundo ciclo da análise.

No ciclo da análise seguinte, foi feita a categorização, que teve como objetivo transformar os códigos descritivos em categorias abstratas, que expressam vários tipos de relações conceituais. Essa categorização buscou identificar acontecimentos, atividades e explicações sobre os aspectos investigados (Gibbs, 2009). Esse agrupamento dos códigos permitiu visualizar dados que suportam os aspectos de correlação com os princípios de governança, anteriormente identificados na literatura, com os elementos dos códigos finais compostos e, como resultado deste ciclo de análise, obtiveram-se códigos analíticos que representam os aspectos principais identificados através das entrevistas dos participantes, na busca de responder ao problema de pesquisa proposto.

Em seguida, no prosseguimento da análise, foi feita a releitura de todas as entrevistas realizadas e a recodificação dos trechos que mais exemplificavam os códigos analíticos criados (Gibbs, 2009). Algumas *networks* foram criadas no Atlas.ti que permitiram a visualização das relações de consonância e, também, de contradição entre as falas dos entrevistados e os dados coletados.

Além disso, durante a análise observou-se que os códigos criados anteriormente tinham relações com as falas dos entrevistados, com os códigos descritivos inicialmente elaborados e com a teoria identificada anteriormente na revisão de literatura e, por esse motivo, ao final da análise, foi possível consolidar a organização dos códigos, obtendo-se subsídios para a conclusão deste trabalho.

O Quadro 4 demonstra o processo de codificação e categorização, utilizando como exemplo os códigos criados dentro da dimensão dos aspectos de correlação dos conceitos de governança ao histórico do Fundo Amazônia, desde a sua criação até a suspensão, anteriormente identificados na literatura, com os elementos das categorias finais compostas, de acordo com a pergunta do problema de pesquisa e proposições apresentadas, tudo em consonância com a análise das entrevistas transcritas.

Quadro 4 - Categorização e Codificação dos Dados Coletados

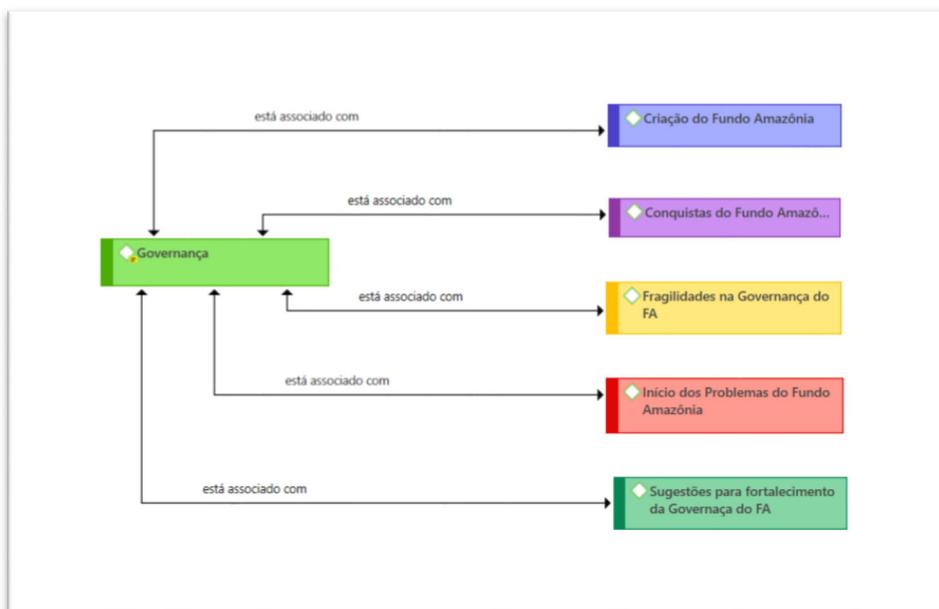
CODIFICAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO COM BASE NA TEORIA DE GOVERNANÇA		
CÓDIGOS DESCRITIVOS	CATEGORIA	CÓDIGOS ANALÍTICOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação do FA;</li> <li>• Concretização e estabilização do FA</li> </ul>	Pontos Fortes do FA	Criação do FA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação paritária;</li> <li>• Doação com base em resultados.</li> </ul>		Conquistas do FA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança de paradigma na ideologia e política de governo;</li> <li>• Suspensão do FA</li> </ul>	Ameaças que causam impacto ao FA	Início dos Problemas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de clareza na interlocução;</li> <li>• Criação por Decreto</li> </ul>	Pontos que exigem atenção no FA	Fragilidades na Governança do FA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• FA tendo base em política de Governo ou política de Estado;</li> <li>• Norma mais robusta para a existência do FA</li> </ul>	Oportunidades na reativação do FA	Sugestões para fortalecimento da Governança do FA na reativação

Fonte: elaborada pela Autora, 2021.

Assim, nesta etapa da análise e discussão dos resultados, é importante observar que novos questionamentos foram surgindo durante a análise de dados e, na medida em que se avançava na análise de cada categoria analítica, já começavam a se delinear evidências e constructos que comprovariam e confirmariam as categorias de análise imediatamente subsequentes.

Na figura a seguir, apresenta-se a rede criada no *software* ATLAS.ti 9 entre os códigos analíticos criados pela pesquisadora na análise dos dados, sendo que todos os cinco códigos analíticos criados estão associados a um código mais abstrato denominado Governança:

Figura 23 - Rede formada no ATLAS.ti de associação entre os códigos



Fonte: elaborado pela Autora usando o Software de apoio ATLAS.ti 9, 2021.

Sendo assim, apresentam-se os resultados gerais com base no critério de replicação literal para cada categoria de análise, as quais foram divididas em quatro categorias, que são os pontos fortes e pontos que exige atenção no Fundo Amazônia, as ameaças que causam impactos e a oportunidades na reativação do Fundo Amazônia, gerando os cinco códigos analíticos.

#### 4.1 FUNDO AMAZÔNIA: DESDE A CRIAÇÃO ATÉ A SUSPENSÃO

Para compreender a análise acerca da governança do Fundo Amazônia de maneira mais completa, apresenta-se a seguir todo o contexto do Fundo, desde sua criação até a suspensão, no ano de 2019, em análise transversal com as informações prestadas pelos entrevistados nesta pesquisa.

É possível afirmar que o Fundo Amazônia foi uma iniciativa de financiamento de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+), que não tinha exemplos similares anteriores à sua proposta.

A proposta do Fundo Amazônia deu-se por iniciativa e proposta do Brasil no ano de 2007, na 13ª Conferência das Partes da UNFCCC. A partir de então, foi aprovado, sua criação foi autorizada e conferida a sua gestão ao BNDES, em 2008, por meio do Decreto Presidencial 6.527/2008.

A constituição do Fundo Amazônia ocorreu com a finalidade de receber doações voluntárias para aplicação não reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, de conservação e de uso sustentável da Amazônia Legal.

Por outro lado, foi autorizado que até 20% dos recursos do fundo fossem utilizados no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países com florestas tropicais.

O que se constata é que a aplicação de recursos em aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento foi profícua.

Em relação ao apoio a projetos, de acordo com o Relatório de Atividades de 2020, apresentado em 2021, o Fundo Amazônia terminou o ano de 2020 com uma carteira de 102 projetos apoiados, dos quais 37 estão concluídos. Os recursos financeiros alocados nos projetos apoiados somam cerca de R\$1,8 bilhão e já foram desembolsados 71% já desse valor.

Ainda de acordo com as informações no sítio eletrônico oficial, o Fundo Amazônia já recebeu aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em doações.

As figuras a seguir demonstram a evolução do apoio do Fundo Amazônia, bem como a evolução das doações recebidas, em milhões de reais, até o ano de 2020:

Figura 24 - Evolução do Apoio do Fundo Amazônia até 2020



Fonte: Relatório de Atividades 2020 (FA, 2021).

Figura 25 - Evolução das Doações Recebidas do Fundo Amazônia até 2020



Fonte: Relatório de Atividades 2020 (FA, 2021).

Em relação aos principais doadores, tem-se que 93,8% dos recursos são provenientes do governo da Noruega, 5,7%, do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5%, da empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e quanto à natureza das instituições

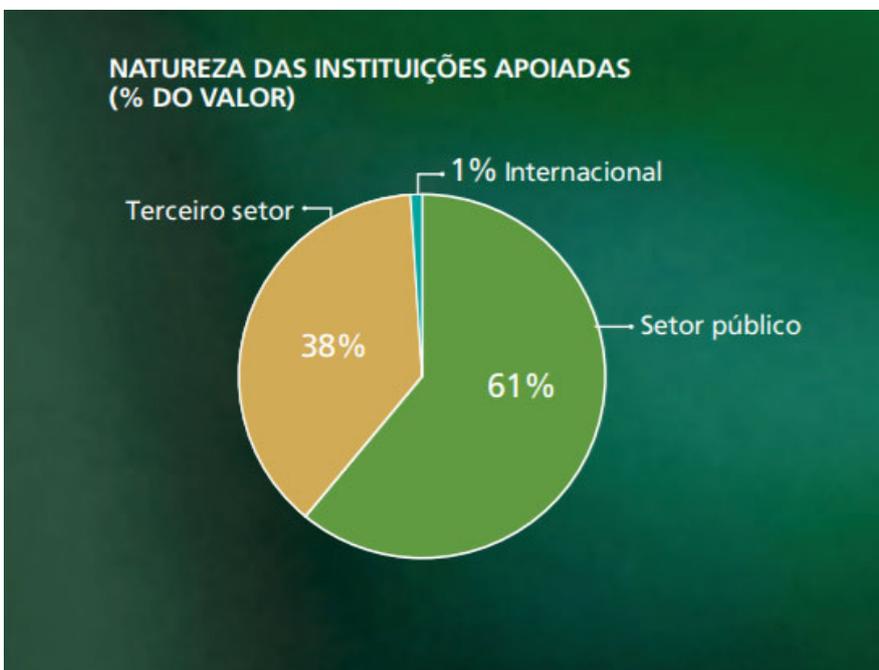
apoiadas, observa-se que 61% são do setor público, 38% do terceiro setor e 1% são instituições internacionais. O quadro a seguir representa tais percentuais:

Figura 26 - Origem das Doações



Fonte: Relatório de Atividades 2020 (FA, 2021).

Figura 27 - Natureza das Instituições Apoiadas



Fonte: Relatório de Atividades 2020 (FA, 2021).

De acordo com o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (RAFA), em relação ao ano de 2020, publicado em 2021, com as ações apoiadas, os resultados alcançados foram 1,4 milhão de imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), 1.620 missões de fiscalização ambiental realizadas, 507 organizações comunitárias fortalecidas, 202 mil pessoas beneficiadas com atividades produtivas sustentáveis, 190 unidades de conservação apoiadas, 65% da área das terras indígenas da Amazônia apoiadas, 596 publicações científicas ou informativas produzidas (FA, 2021).

Em virtude da promulgação do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu e estabeleceu regras para colegiados da administração pública federal criados por decretos (e outros diplomas menores), os dois comitês que compunham a governança do Fundo Amazônia, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), foram extintos em 28 de junho de 2019.

Alguns meses após, ocorreram alterações na captação de doações ao Fundo Amazônia, tendo em vista a publicação do Decreto 10.144/2019, de 28 de novembro de 2019, o qual revogou o artigo 2º e 3º do Decreto 6.527/2008, que dava autorização ao BNDES para proceder às captações de doações e emitir diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia e estabelecia as atribuições do CTFA. Com isso, no final do ano de 2019, o BNDES não podia mais captar novas doações ao Fundo Amazônia.

É com esse panorama que se passa a analisar e discutir os dados coletados nas entrevistas realizadas, sempre tendo como base o referencial teórico apresentado e com o fim de obter resposta ao problema de pesquisa, que tem como enfoque a governança do Fundo Amazônia.

## 4.2 CRIAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA

Para iniciar a apresentação dos resultados, parte-se da ideia de que o Fundo Amazônia, desde sua criação e implementação, passou a apresentar resultados positivos assim que se iniciaram as operações e financiamentos dos projetos aprovados.

Nesta seção, apresentam-se os resultados no que se refere ao que os entrevistados responderam de forma convergente ao referencial teórico em relação à criação, instalação e início de operação das atividades do Fundo Amazônia.

O que se observou foi que os entrevistados que, de alguma forma, tiveram contato, conhecimento ou participaram do período de criação do Fundo Amazônia falam disso de forma positiva.

Isso é evidente na fala do entrevistado Virgílio Viana, Presidente da Fundação Amazônia Sustentável (FAS), que é uma fundação privada, instituição que teve projetos aprovados, apoiados pelo Fundo Amazônia e já concluídos, ao afirmar que:

Nós fomos a primeira instituição a ter um projeto aprovado no Fundo Amazônia. Somos a organização da sociedade civil que teve o maior volume de recursos dados pelo Fundo Amazônia. A gente virou o cartão de visita do BNDES. Começou de fato a operação em 2010. A FAS foi um dos primeiros contratos. A gente sempre brinca porque o primeiro projeto aprovado foi o da FAS. Só que, por uma questão de proximidade, já que o contrato tinha que chegar a Manaus, o primeiro contratado foi o IPAM, que é lá de Brasília, e depois o ISA, que é lá de São Paulo.

Essa afirmação foi reforçada pelo entrevistado Victor Salviati, que é Gerente de Projetos da ONG FAS, ao relatar:

Começou de fato a operação em 2010. A FAS foi um dos primeiros contratos. A gente sempre brinca porque o primeiro projeto aprovado foi o da FAS. Só que, por uma questão de proximidade, já que o contrato tinha que chegar a Manaus, o primeiro contratado foi o IPAM, que é lá de Brasília, e depois o ISA, que é lá de São Paulo. . . . A gente foi a terceira instituição a assinar o contrato. Só que fomos o primeiro a ter o projeto aprovado.

O mesmo enfoque fica claro na fala da entrevistada Valcleia Solidade, que é Gerente de Projetos da ONG FAS, anteriormente mencionada:

Nesse viés de fortalecer essa política de pagamento de serviços ambientais, nós recorremos, porque estava disponível, aos recursos do Fundo Amazônia. Em 2010, nós apresentamos o primeiro projeto a eles, um projeto de 19 milhões. O projeto implementou ações de cinco anos.

A Fundação Amazonas Sustentável submeteu seus projetos ao Fundo Amazônia por entender que seus objetivos e missão se alinhavam com os requisitos para recebimento de recursos do fundo público, o que se nota, ainda, na fala da entrevistada Valcleia, ao afirmar que a missão da instituição é “a conservação ambiental. Mas eu vou falar palavras-chaves porque a missão é todo aquele texto, que é melhorar a qualidade de vida através da conservação ambiental”. Prosseguiu mencionando que “quando a gente fala de conservação e melhorar as condições sociais e econômicas da família, é um desafio muito grande. Isso trouxe a FAS a acessar o Fundo Amazônia”.

Os Projetos Bolsa Floresta e Bolsa Floresta Mais foram um dos primeiros a serem beneficiados com recursos do Fundo Amazônia, e a fala dos entrevistados oriundos dessa instituição é importante demonstração da criação e início das atividades do Fundo Amazônia.

Na fala da entrevistada Valcleia, a FAS se alinhava a isso porque:

Nasce para implementar uma política pública do estado, o Bolsa Floresta, que na realidade nasce de uma estratégia de governo estadual voltada para a questão do interior, que é o Zona Franca Verde. Dentro do Zona Franca Verde, pensavam em vários programas voltados para a questão de uma nova economia, em contraponto à economia da Zona Franca em Manaus, e com isso levar políticas públicas para o interior.

Os projetos Bolsa Floresta e Bolsa Floresta Mais, apoiados com recursos do Fundo Amazônia, tinham previsão de execução ao longo de cinco anos, mas se estenderam até 2017, conforme informou a mesma entrevistada:

Nós começamos a implementar em 2010. Esse projeto foi até 2016, 17, aliás. Um projeto de quase cinco anos. Esse projeto pagava duas ações principais. O Fundo Amazônia não investia em infraestrutura social. Esse recurso veio para fortalecer as organizações sociais comunitárias, que são as associações-mães, e impactar a questão da geração de renda. . . . Nós servimos de modelo para o Fundo Amazônia porque várias pessoas do ministério, vários parceiros, como a Noruega, a França, vieram visitar o nosso projeto. Eles foram conversar com as pessoas na ponta para saber se isso tinha gerado impacto.

Do que foi apresentado no referencial teórico sobre a governança do Fundo Amazônia, denota-se que este, desde sua proposta de criação, aprovação, implementação e operacionalização no Brasil, ocorreu de maneira satisfatória desde o ano de sua efetiva criação, até a suspensão do Fundo e seus comitês e paralisação da captação de novos recursos. Igualmente, naqueles anos, verificou-se a queda nos índices de desmatamento, quadro que mudou após a suspensão, uma vez que, desde 2019, o desmatamento na Amazônia Legal passou a ter aumentos crescentes.

Com a criação e início das atividades de apoio financeiro do FA, este passou a ter uma estrutura de governança bem elaborada, a qual era guiada pelos princípios da boa governança, com destaque para a transparência. Além das informações contidas na página oficial do Fundo na internet, não raras vezes, os projetos apoiados se submetiam a auditorias que podiam ser realizadas pelo Fundo ou mesmo pelos doadores, conforme fala de Valcleia:

O próprio Fundo Amazônia encomendou um estudo independente para saber se o recurso que a Fundação Amazonas Sustentável recebeu gerou impacto na ponta. Vieram os auditores. Nós recebemos visita do TCU, do TCE, que foram ao campo para ver se o dinheiro chegou lá na ponta. . . . Nesses anos a gente recebeu visita do pessoal da Noruega, do ministro da Alemanha, várias pessoas que foram à comunidade e conversaram com os beneficiários e foram a lugares distantes também.

E continuou a entrevistada Valcleia:

A nossa relação com o Fundo Amazônia — sempre tive uma relação muito aberta. Eles visitaram a gente. Os técnicos vieram em algumas missões e foram a campo para conversar com as próprias comunidades, participaram de várias atividades

desenvolvidas dentro dos projetos. É assim que se deu essa relação da FAS com o Fundo Amazônia. . . . A equipe técnica na época era uma equipe técnica que nos atendia, que tirava as nossas dúvidas sempre que a gente precisava. Da mesma forma, essa relação era muito aberta, muito próxima, e tinha o caminho livre. A gente, sempre que ia ao Rio de Janeiro, fazia visita, levava os relatórios. Eles sempre nos receberam lá. A gente sempre fazia questão de mostrar o trabalho, mostrar o resultado. . . . Eu fiz duas visitas à equipe técnica lá. Sempre fui muito bem recebida. Levava os materiais, os relatórios. Sempre que tinha dúvida do lado de cá, eles sempre sanavam. Às vezes eles não tinham uma leitura muito clara. . . . A gente tinha contato direto com os técnicos. A nossa relação foi ótima. No segundo projeto, também. ”

Essa transparência é bastante relatada nas falas de outros entrevistados, tal como na do entrevistado Henrique Pereira, Professor Doutor da Universidade Federal do Amazonas, o qual menciona o bom grau de transparência, embora tenha feito crítica à falta de informações detalhadas sobre os projetos e sua execução, repostando o FA a informação pelo próprio proponente:

Já como pesquisador, a questão é o acesso aos dados, o acesso às informações, aí a questão da transparência é fundamental, . . . inclusive você deve estar discutindo isso como os elementos da boa governança, o Fundo, eu creio, que até para atender os padrões internacionais dos doadores, tem, eu não diria um ótimo grau de transparência, mas um bom grau de transparência. . . . Onde é que o acesso aos dados perde acessibilidade? Perde qualidade quando o Fundo reporta ao site dos projetos para que a gente obtenha informação, portanto a responsabilidade de oferecer os dados fica do proponente e não do próprio Fundo, aí a quantidade de informações diminui. . . . conseguimos identificar quantos projetos haviam sido destinados para atuar em unidades de conservação, em torno de 30%, coincidentemente esse valor é até o que a literatura indica, reputa como papel a parte das unidades de conservação na redução do desmatamento, mas eu percebi navegando pelas páginas do Fundo, que o relato mais robusto dos projetos financiados e seus resultados tornariam a iniciativa mais transparente.

É possível, ainda, identificar que a criação do Fundo Amazônia representa um pioneirismo em termos de política internacional para implementação de ações de REDD+, entendimento que transparece, também, na fala do entrevistado Henrique Pereira:

A criação do Fundo é mais um exemplo do pioneirismo brasileiro, em termos de política ambiental e de política ambiental internacional, . . . o Fundo surgiu antes e no vazio, no vácuo da ausência de uma decisão sobre incorporação das florestas públicas no Acordo Mundial do Clima, . . . por exemplo, agora que nós temos a decisão da COP sobre o artigo seis e que criou o mecanismo de financiamento, o Fundo Verde para o clima e o REDD é realmente um mecanismo da convenção, a gente tem um arcabouço de governança e o sustentáculo político que é muito mais perene, muito mais resiliente, eu diria, do que um acordo bilateral, ainda que ambas, o modelo brasileiro, a experiência brasileira e o mecanismo internacional sejam voluntários, e dependam essencialmente da transferência de recursos para os países centrais.

Prosseguiu o entrevistado, mencionando suas percepções sobre as características e natureza do Fundo Amazônia:

Um estudo do Fundo Amazônia a gente está nesse campo do REDD+ não mercado, doações voluntárias, sem carbono offset, ou seja, sem dedução dos compromissos etc. . . . Mesmo que nós já tenhamos o que não tínhamos na época, uma política nacional, ou de REDD, que eu quero dizer, ou pagamentos para serviços ambientais, mesmo assim eu entendo que o Fundo ele mesmo, da forma e o modelo que foi criado, como eu disse, baseado em um acordo entre um país e ele por si, depende de algo até um pouco difícil de mensurar, intangível, que é a tal vontade política.

Igualmente, a criação do Fundo Amazônia, desde o início de sua operação até a suspensão, também foi e é, até hoje, objeto de pesquisas acadêmicas e análises no sentido de compreender esse mecanismo e buscar soluções para as lacunas que possam se apresentar. Isso se verifica claramente na fala do entrevistado Jacques Marcovitch, amplo conhecedor do Fundo Amazônia:

Eu sou professor da Universidade de São Paulo, tanto da FEA como do Instituto de Relações Internacionais, responsável por uma disciplina chamada Governança Ambiental, que eu tenho dado sempre em parceria e desde o primeiro ano da existência dessa disciplina, aliás, com o lançamento do primeiro livro chamado Para mudar o futuro, nós criamos um portal chamado mudarfuturo.fea.usp, esse portal contém todos os trabalhos de final de curso, durante quase 12 anos dos alunos, em um ano específico, nós dedicamos essa publicação, que virou um livro digital e que ganhou um prêmio, para o Fundo Amazônia, isso quer dizer, os 20 alunos da disciplina foram conhecer projetos do Fundo Amazônia e um desses projetos, de conhecer os projetos do Fundo Amazônia, foi uma ida ao BNDES para conhecer a governança do Fundo Amazônia, isso gerou um artigo publicado na revista de administração sobre a gestão do Fundo Amazônia, . . . então nós temos um livro que avalia projetos e nós temos um artigo que foi publicado na época, naquela época nós chegamos a escrever uma carta recomendando algumas mudanças na gestão do Fundo Amazônia, uma delas, eu me lembro de algumas, primeiro a necessidade de manter na região norte, especialmente em Manaus, porque muitas vezes os mutuários tinham que passar horas indo até o Rio de Janeiro, o BNDES trabalha em horário específicos, tinham que ficar no Rio alguns dias para conversar, e para pequenos projetos, isso gerava um custo absolutamente proibitivo, eu posso achar essa carta e te mandar; também tínhamos proposto naquela época de levar em conta a realidade da região, porque o BNDES está submetido ao Tribunal de Contas e por exemplo, todas as despesas deveriam ter comprovantes, notas fiscais, agora um barco que está fazendo um trabalho no interior em uma das áreas das comunidades ribeirinhas, não tem nota fiscal para compra de gasolina, aí gerava um problema muito sério pela distância que havia entre esse prédio extraordinário aqui do BNDES e também os projetos.

Prosseguiu o entrevistado, mencionando:

nós tivemos esse vínculo inicial com o Fundo Amazônia através dessa ida a campo, dessa pesquisa, dessas publicações, a partir daí, nós começamos a acompanhar o Fundo Amazônia, e nós acompanhamos a decisão tanto dos governos anteriores, e receber avaliações, avaliações por exemplo, avaliação do GNZ, que é a agência alemã de corporação, e finalmente quando em início de 2019 começa a haver essa suspensão dos comitês, nós então passamos a acompanhar a postura do BNDES e analisamos o relatório que foi solicitado a CEPAL, a CEPAL articulou o relatório de avaliação depois das suspensão das comissões, esse relatório eu posso te mandar, ele está no portal do Fundo Amazônia, e escrevemos um artigo junto com a professora Vanessa Pinsky, que foi coautora do primeiro artigo, sobre o Bioma Amazônia: atos e fatos, contando o que tinha sido recomendado pelo relatório da CEPAL; então é um vínculo

que tem a ver com governança ambiental e que de alguma forma alimentou a orientação de algumas teses de doutorado como da Carolina Fernandes que também lida com governança e que tem sido um dos temas que tem sido abordado.

Assim, de acordo com a análise dos documentos que demonstram a criação do Fundo Amazônia, bem como pelas entrevistas realizados, conclui-se que o Fundo foi um pioneiro mecanismo de REDD+ criado por proposta apresentada pelo Brasil na COP-13, e que apresentou resultados extraordinários desde os primeiros anos de sua criação e operação com acentuada redução do desmatamento na Amazônia Legal.

#### 4.3 CONQUISTAS DO FUNDO AMAZÔNIA

Nesta seção, apresentam-se os resultados no que se refere àquilo que foi identificado como conquistas do Fundo Amazônia ao longo de sua trajetória até a suspensão, considerando-se transversalmente o contido no referencial teórico e as falas dos dados coletados nas entrevistas realizadas.

Como já explicado, o Fundo mostra-se como uma iniciativa pioneira de REDD+ e isso, além do que foi demonstrado na revisão de literatura, também foi mencionado por diversos entrevistados, destacando-se que muitos aspectos e características do Fundo representam conquistas ao longo da sua existência, especialmente no que se refere à captação de recursos em razão da redução do desmatamento da Amazônia, que ocorria em franca escala.

A fala do entrevistado Carlos Nobre, do INPE, fortalece tal entendimento:

Então enquanto o desmatamento foi reduzido, que de 2008 até 2014 e tudo. Então aquilo estava gerando crédito depois quando o desmatamento começou a aumentar, aí aquilo não estava gerando mais crédito. . . . na época que o Brasil estava reduzindo o desmatamento aquilo foi gerando um crédito, porque o fundo ele era baseado em resultados. . . . liberaram os recursos em função do número do desmatamento que os dados PRODES do Inpe indicava. Então o desmatamento reduziu, como eu falei ontem, de um ano para outros três mil quilômetros quadrados aí multiplicavam aquele número por 100 toneladas de carbono por hectare, cinco dólares por tonelada de carbono e falávamos "bom, liberamos esse valor", vamos dizer assim, "150 milhões de dólares. . . . em 2010 ou 2011, eu não me lembro de cabeça, o próprio INPE inscreveu um projeto enorme com 65 ou 75 milhões de reais, que foram aprovados no fundo e esse dinheiro foi fundamental para o Inpe aperfeiçoar o seu sistema de monitoramento, de desmatamento, queimada, áreas queimadas. . . . então, esses 65 ou 75 milhões de reais foram essenciais para o Inpe avançar muito na condição de monitoramento. Então esse é o meu conhecimento mais direto do fundo.

Houve, portanto, um recuo no desmatamento desde os primeiros anos de criação do Fundo Amazônia até o ano de 2018, o que denota sua eficácia enquanto mecanismo de combate ao desmatamento, grande conquista que era celebrada ao longo dos anos de atuação.

Em sua fala, o mesmo entrevistado afirmou que:

Em 2012 o desmatamento chegou a 4600 quilômetros quadrados. . . . Mas é lógico que a meta que foi assinada foi a parte do desmatamento de 2008. Então os créditos foram sendo feitos a partir de como foi o desmatamento no início do projeto em 2008 e aí conforme foi diminuindo o desmatamento foi gerando esses créditos. . . . em 2009 e 2010. Porque esse comitê que verificava, a gente pegava os dados do PRODES e nós assinamos um termo técnico garantindo que aqueles números estavam corretos e, portanto, em cima daquela redução que se faziam aquela conta que eu falei com você, 100 toneladas de carbono por hectare de área não desmatada, de redução de desmatamento multiplicado por cinco dólares. . . . Em função do que começava lá na base do desmatamento em 2008, aí em 2009 reduziu o desmatamento, 2010 reduziu o desmatamento, 2011 reduziu o desmatamento, 2012 reduziu o desmatamento e assim esses quatro anos deram mais de 500 milhões de dólares confirmados. Pelo grande recuo do desmatamento até 2014, aquilo gerou um saldo que não foi gasto, se eu não me engano era na faixa, esse número eu não tenho exato não, mas é uma faixa aí de uns 500 milhões de reais.

Na ocasião em que o Fundo Amazônia foi criado, o Brasil gozava de um grande prestígio internacional, conforme se observa no relato de Carlos Nobre, do INPE:

Porque ele foi construído no momento que o desmatamento vinha despencando, o Brasil tinha um enorme protagonismo ambiental. Foi por isso que a Noruega e a Alemanha resolveram financiar e doar 1,2 bilhões de dólares. . . . E o Brasil era o país que tinha o maior índice de não emissão de poluentes pela redução rápida dos desmatamentos. Porque quando eles negociaram o fundo em 2008, o desmatamento já tinha caído de 27 mil quilômetros quadrados em 2004, para qualquer coisa na faixa de 12mil ou 11 mil em 2008. . . . então o Brasil estava com um enorme prestígio internacional e isso foi o que fez a criação do fundo. . . . a lei aprovada pelo congresso em 2010, que foi uma proposta que o presidente levou na convenção COP15 em Copenhague em 2009.

Continuou a relatar o entrevistado:

O presidente levou uma proposta voluntária de que o Brasil reduziria em 80% o desmatamento da Amazônia até 2020. . . . isso foi em 2009, e em relação à média de 1996 e 2005, essa média era 19500 quilômetros quadrados desmatados, 96 a 2005, pegando inclusive esse ano de 2004 com 27 mil quilômetros quadrado, 2005 com 21 mil quilômetros quadrados. Então a média, deu uma média gigantesca, 19.500. . . . o Presidente fez um compromisso voluntário em 2009 de que o Brasil reduziria 80% do desmatamento da Amazônia até 2020. . . . O congresso aprovou a lei, o plano de emissões do Brasil todo até 2020, que inclusive previa um aumento das emissões da energia, mais queima de combustíveis fósseis do Pré-Sal, mais prometia essa redução do desmatamento em 80% da Amazônia, dessa média de 19500 quilômetros, isso é 4975 quilômetros quadrados. . . . Então quando se desenhou e se tocou o acordo com a Noruega e a Alemanha, o Brasil vinha despencando o desmatamento, e estava tudo indo a uma direção de chegar em 2020 com menos de cinco mil. . . . Então aquilo daria todo esse 1,2 bilhões. . . . Quanto mais perto o Brasil chegasse dos cinco mil quilômetros quadrados. Por exemplo, ele em 2012 ele chegou a 4600 quilômetros quadrados, aquilo deu um supercrédito.

Todos os entrevistados mencionam o prestígio do Brasil na esfera internacional por ocasião da criação do Fundo Amazônia e como os resultados da operação do Fundo se

mostraram positivos até a ocasião de sua dissolução. A resposta do entrevistado Jacques Marcovitch demonstra isso com clareza:

Essa pergunta pode ser dirigida a dois tipos de pessoas, pode ser dirigida a instituições que foram beneficiadas pelo Fundo Amazônia, isso seria respondido de um jeito, eu como não fui beneficiado pelo Fundo Amazônia, o que eu posso responder é dizer o seguinte, houve uma acessibilidade às informações, se a pergunta é os objetivos do Fundo Amazônia foram plenamente atingidos, é claro que em partes, porque o principal indicador que diz que não foram plenamente atingidos, é o volume de recursos não comprometidos e não desembolsados, o Brasil recebeu um volume de recursos da Noruega e depois da Alemanha e um pouco da Petrobrás, mas esse volume de recursos, grande parte continua disponíveis no BNDES. . . . Agora é importante nós voltarmos as origens do Fundo Amazônia quando a ministra Marina Silva foi indicada pelo governo Lula e ela recebeu a simpatia do governo da Noruega no sentido de começar a discutir com o Capobianco que era o secretário geral do ministério na época, a criação do Fundo Amazônia, e aí há duas posturas distintas como operação internacional de certos países como Estados Unidos, e a cooperação da Noruega, a Noruega adota uma política de Hands off, que quer dizer, nós não queremos nos envolver na governança, nós queremos doar os recursos e queremos ter certeza que a gestão proposta está de acordo com os objetivos a serem alcançados, aí os comitês que a senhora citou e que foram suspensos ou dissolvidos, o que paralisou o Fundo; enquanto que a cooperação internacional de países como dos Estados Unidos, o que nós chamamos de Hands on, quer dizer, que o dinheiro acaba ficando com a agência de cooperação, e se não houver uma execução adequada, o dinheiro não flui, veja a diferença em termos de cooperação internacional, entre o Fundo Amazônia onde os noruegueses e depois os alemães já depositaram os recursos, desde que vocês alocam de acordo com os acordos que firmamos e a governança que nós acordamos, e outros que dizem: "o dinheiro está aqui conosco, na medida em que vocês vão nos apresentando resultado, nós vamos transferir isso para vocês", o Fundo Amazônia foi concebido dentro de um conceito de Hands off, de dizer o doador retira as mãos, entrega o recurso e pede para o fim executor cuidar da execução.

Uma grande conquista do Fundo Amazônia deveu-se ao fato de que os países doadores concordaram com a formação de um modelo em que não houvesse ingerência nem interferência na soberania nacional e o Brasil poderia gerir as doações recebidas da maneira que melhor lhe aprouvesse, desde que fosse obtido o resultado esperado, que era a redução do desmatamento. A fala do entrevistado reforça essa ideia:

Na realidade o modelo era um modelo muito interessante. Ou seja, você tem uma sociedade, no caso a Noruega, a sociedade norueguesa que entende, por conta da sua qualidade de vida, por conta do que produz, de como vive, entende que a conservação ambiental é de fundamental importância, mas ela não tem um espaço para conservar do ponto de vista florestal que ela pudesse usar, tá certo? Por outro lado, ela vê a Amazônia enfrentando adversidades diversas dentro desse contexto, então é justo que você tenha uma sociedade que diga assim: olha, sem mexer na soberania do país nós estamos dispostos a fazer uma doação com esta finalidade. Finalidade de diminuir o desmatamento ou manter o desmatamento em taxas razoáveis. Isso foi feito e nós aceitamos essa condição porque nós tínhamos interesse também na redução do desmatamento da Amazônia.

Outras conquistas do Fundo Amazônia podem ser observadas, entre elas a eficácia que o fundo teve no apoio a projetos de combate ao desmatamento e às queimadas, como também

nos projetos apresentados pelo Estado do Tocantins que, de acordo com o relato da Entrevistada Suene Moraes, que em 2018 exercia a assessoria de imprensa da Secretaria de Meio Ambiente daquele Estado:

O Fundo Amazônia é um fundo que trabalhava diretamente com os estados que compõem a Amazônia Legal. O Tocantins, apesar dessa característica diferente de ter o Cerrado como nosso bioma predominante... torna especial porque tem essa transição do Cerrado para a Amazônia. . . . O Fundo da Amazônia trabalhava muito com esse viés do combate às queimadas, ao desmatamento, porque o Tocantins está sempre ali no ranking. . . . O Fundo da Amazônia trabalhava justamente com esse cenário de aparelhar os órgãos, os projetos, para atuar de forma efetiva em projetos de combate a essas ações de desmatamento e queimada. . . . O estado teve condições de ir a campo realmente e fazer várias ações de prevenção, de combate, principalmente contra incêndio, que é o nosso principal gargalo aqui.

A entrevistada mencionou, ainda, quão positiva foi a relação que teve com o Fundo Amazônia, principalmente pela provável conclusão dos Projetos que foram apoiados pelo Fundo no Estado do Tocantins e pela atuação técnica dos técnicos do FA na análise da execução desses projetos:

Tem que ter um começo, meio e fim, digamos assim, de determinado projeto. No meu caso, eu não tive começo, meio e fim, não por causa do Fundo Amazônia, mas pela minha passagem pela Semarh. Até onde eu pude acompanhar, quando a gente tinha interface com o Fundo Amazônia, os projetos eram muito positivos.

A equipe do Fundo Amazônia é uma equipe muito técnica. Quando ela vinha para analisar como estava a execução do projeto, é realmente um pente-fino o que eles fazem. A gente tinha que submeter as evidências que eles citavam, principalmente planilha, orçamento, cursos. Se aquele projeto foi executado de forma eficiente, tudo isso era analisado.

E continuou relatando:

Por mais que eles cobrassem, era sempre de forma positiva para melhorar e para pensar que aquele projeto seria realmente executado dentro do que foi proposto. Dentro do que eu acompanhava, era bem positivo. Eu não via nenhum ponto negativo. Na realidade, você vem com uma proposta para justamente aparelhar estados que não têm condições de fazer aquela ação.

Da mesma forma, quando se fala em conquistas do Fundo Amazônia, uma delas foi a confiança nos resultados apresentados pelo INPE em relação aos dados de desmatamento e sua redução. O entrevistado Adalberto Luiz Val, que foi membro do COFA até 2018, menciona a confiança na correção da apuração técnica dos índices de desmatamento:

Nós todos da comissão na época entendíamos perfeitamente bem e não tínhamos dúvidas com relação aos dados do INPE, o INPE é uma instituição seriíssima, sempre foi, inquestionável. Envolveu todas as metodologias que são mundialmente usadas para essa questão de acompanhamento do desmatamento e com proxy depois conseguiu na realidade intervir no desmatamento.

O entrevistado Adalberto Val reforçou, ainda, a percepção de que, ainda que houvesse interesses políticos em torno do Fundo Amazônia, havia uma convergência de todos os interlocutores no sentido da finalidade principal, que era a proteção ambiental, com a redução do desmatamento:

É, havia vários outros interesses dentro disso, mas eu diria que havia um ponto de congruência, um ponto em comum que era a questão da conservação da floresta, esse ponto estava bem claro e é por isso que no fundo, até redundante, mas no fundo, o que acabou levando à suspensão do fundo foi o interesse de uma das partes diferente disso e a gente retoma essa devastação dessa desatinada que a gente tem na Amazônia. . . . acho que hoje olhando para trás, como eu disse para você eu acho assim, havia alguns pontos comuns e a sensação que eu tenho é que existia um alinhamento em torno da ideia da conservação da floresta. . . . eu queria abrir um parênteses, não confundir conservação com preservação. Conservação significa manter a floresta, mas usar a floresta, tá certo? Usar a informação, usar técnicas da agroecologia como é usado na Costa Rica por exemplo, eles produzem coisas no interior da floresta, aqui no Amazonas por exemplo, a gente tem a produção de peixes em canais de Igarapé, mantém a floresta e tal, mas produz peixes em canais de Igarapé, você não destrói nada. Então essa ideia era uma ideia eu diria conjugadora, ela trazia as pessoas para isso, mas havia algumas coisas também estranhas, por exemplo, como eu poderia dizer para você, financiamento de corpo de bombeiro, tinha um projeto de financiamento de corpo de bombeiro para evitar incêndio na floresta. Não sei se esse era o caminho, eu acho que isso é uma obrigação do estado.

Em suma, após a análise de todas as entrevistas, foi possível identificar inúmeras conquistas do Fundo Amazônia, entre as quais é possível enumerar um diálogo aberto entre técnicos do BNDES e os executores dos projetos, impactos e contribuições do FA nas Unidades de Conservação, auxílio no avanço das condições de monitoramento do INPE, efetividade na redução do desmatamento entre 2008 e 2014, segurança e fidedignidade nos dados de desmatamento aferidos pelo INPE:

A equipe técnica na época, era uma equipe técnica que nos atendia, que tirava as nossas dúvidas sempre que a gente precisava. Da mesma forma, essa relação era muito aberta, muito próxima, e tinha o caminho livre. A gente, sempre que ia ao Rio de Janeiro, fazia visita, levava os relatórios. Eles sempre nos receberam lá. A gente sempre fazia questão de mostrar o trabalho, mostrar o resultado. . . . Mas a relação sempre foi boa, sempre muito aberta, de muita confiança, sempre respondendo, até de forma informal a gente ligava para o celular, mas mantendo a comunicação formal que sempre teve. (Entrevista Valcleia Solidade)

Até 2013, 14, foi bastante desafiador, mas foi muito franco. Todos os técnicos, e eu trato com o BNDES, há um pouco menos de dez anos, quase semanalmente, foram muito solícitos. A gente tem aquele imaginário do funcionário público brasileiro, acomodado. No BNDES eu não encontrei nenhum. . . . Tem diversos desafios que eles vão ter que ter. Nesse segundo ciclo de interação, tem sido muito melhor. Os técnicos estão mais acostumados, mais seguros para assinar. Você tem empatia por eles e se coloca na situação deles. . . . eu sei e reforço que o Fundo Amazônia é a melhor ferramenta de conservação e desenvolvimento da Amazônia feita com cooperação internacional. Não tem nada melhor que o Fundo Amazônia. Em eficácia, eficiência, não tem. (Entrevista Victor Salvati)

Por exemplo, eu estou falando da experiência, nós fizemos um estudo no mestrado profissional de gestão de áreas protegidas, exatamente para entendermos qual foi o impacto ou contribuição do Fundo para a implantação das unidades de conservação das áreas protegidas, e a justificativa era bastante forte porque as áreas protegidas têm um papel muito importante na redução do desmatamento, na contenção do desmatamento e redução do desmatamento. (Entrevista Henrique Pereira)

Então esses 65 ou 75 milhões de reais foram essenciais para o Inpe avançar muito na condição de monitoramento. Então esse é o meu conhecimento mais direto do fundo . . . . Então quando se desenhou e se tocou o acordo com a Noruega e a Alemanha, o Brasil vinha despencando o desmatamento, e estava tudo indo em uma direção de chegar em 2020 com menos de cinco mil. (Entrevista Carlos Nobre)

Nós todos da comissão na época entendíamos perfeitamente bem e não tínhamos dúvidas com relação aos dados do INPE, o INPE é uma instituição seriíssima, sempre foi, inquestionável. Envolveu todas as metodologias que são mundialmente usadas para essa questão de acompanhamento do desmatamento e com proxy depois conseguiu na realidade intervir no desmatamento depois. (Entrevista Adalberto Val)

Do ponto de vista da participação das pessoas e do pessoal que estava lá e as interações, foi sempre muito positivo, como eu falei, então a gente estava em um grupo de alto nível, e poxa, você está com um grupo de pessoas que tem um conhecimento profundo sobre esse sistema, e principalmente sobre a questão do desmatamento, não era o meu caso, mas as pessoas que estavam lá tinham muito mais conhecimento do que eu sobre isso, então eu aproveitei bastante na medida do possível, e para que isso refletisse de alguma forma no meu conhecimento e melhorasse o meu entendimento do próprio processo dos rios, mas era algo fora do contexto do que era dado no comitê técnico. . . . Teve um período que as taxas diminuíram realmente, elas já vinham diminuindo, acho que no último ano em específico teve um aumento, se não me falha a memória, em 2018 acho que teve um aumento. Bom, depois a coisa realmente vem piorando, porque aí perdemos o fundo, perdemos os mecanismos também, isso vem piorando, mas a tendência geral era realmente de redução, e além disso, tinha uma série de reflexos que o fundo gerava. (Entrevista Naziano Filizola)

Assim, as informações que foram colhidas nas entrevistas estão em consonância com a literatura apresentada e os dados coletados nos documentos disponibilizados pelo Fundo Amazônia e dados de redução do desmatamento, constata-se que houve muitas conquistas obtidas pelo Fundo desde sua criação até a suspensão, e isso refletiu diametralmente na obtenção dos resultados esperados, com um grande incremento na redução do desmatamento desde 2008 até o ano de 2018.

#### 4.4 INÍCIO DOS PROBLEMAS ENVOLVENDO O FUNDO AMAZÔNIA

Nesta seção, apresentam-se os resultados no que se refere ao início dos problemas com o Fundo Amazônia, o que se deu a partir da mudança de ideologia de governo. É possível que esse possa ter sido um dos principais motivos para a dissolução dos comitês orientadores e técnico do Fundo e que exigirão atenção na governança, quando ocorrer a reativação do FA.

Em uma coletiva de imprensa, no mês de maio de 2019, o então ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles afirmou que havia feito uma análise em alguns contratos de projetos financiados pelo Fundo Amazônia e que havia encontrado inconsistências. Os projetos que teriam apresentado inconsistências não foram apontados, mas esse fato deu início a um mal-estar entre as instituições e uma série de desentendimentos que passaram a trazer problemas no que se refere a críticas ao Fundo Amazônia e sua governança, inclusive com falas oficiosas de que os recursos do Fundo estariam servindo para pagar salários em organizações não governamentais. Esses problemas refletiam a postura do governo federal ante a pauta ambiental, o que culminou com a suspensão do Fundo Amazônia em razão da extinção de seus comitês orientador e técnico, fato que pegou todos de surpresa, pois era algo realmente inesperado.

Essas situações são corroboradas pelas falas dos entrevistados, sendo possível destacar o que foi relatado pelos entrevistados Carlos Nobre e Suene Moraes:

Foi a primeira vez que aconteceu na história do Brasil e nunca tinha acontecido nada com todas as parcerias que o governo brasileiro desenvolvia em diversas áreas, inclusive muitos parceiros internacionais em áreas de meio ambiente, então é uma coisa que foi totalmente imprevisível. . . . eu acho que a Noruega e Alemanha foram pegas de surpresa quando o ex-ministro do Meio Ambiente, inicialmente, nos primeiros meses de governo mudou completamente as regras de governança unilateralmente e de fato sinaliza para os doadores que ele queria dirigir a maior parte dos recursos do fundo para agricultores e pecuaristas da Amazônia como pagamento para eles não desmatarem. . . . O fundo não foi criado para isso, o fundo foi criado para desenvolver uma nova economia para Amazônia, uma economia de floresta em pé, um fortalecimento dos povos amazônicos, benefícios sociais e econômicos para as populações amazônicas. . . . o fundo não foi criado para pagar o pecuarista para ele não cometer ilegalidade, esse foi o que o ex-ministro tentou começar a mudar as regras do fundo completamente. (Entrevista Carlos Nobre)

Quando eu vi o Fundo Amazônia funcionando, e como não era verba brasileira, a gente entende que ele era estável. Realmente foi um choque quando a gente viu como a questão da diplomacia pode afetar uma relação a ponto de acabar com tudo. E isso aconteceu muito rápido. O Fundo vinha desde 2008. Em um ano desmoronou tudo. As nossas construções de governança são muito frágeis. É muito fácil acabar com qualquer tipo de estrutura que nós temos hoje no Brasil, principalmente as ligadas à União. Óbvio, é um efeito dominó. Se a União não é estruturada, isso afeta os nove estados. A gente está vendo o resultado aí. E afeta os municípios, obviamente. Para falar isso hoje, tinha que ser pensado um modelo. (Entrevista Suene Moraes)

Situações semelhantes também foram mencionadas nas respostas do entrevistado Henrique Pereira:

Eu não tenho dúvidas que isso está dando na cara de todo mundo que o Brasil abandonou a sua iniciativa nacional de REDD e há um afastamento do governo central nessa discussão, consequência disso, os governos estaduais parecem querer assumir o seu protagonismo, lembrando que os governos estaduais eram clientes do Fundo. . . . Então eu acho que a natureza e o DNA, a origem do Fundo Amazônia é a sua própria desgraça, porque ele era, essencialmente, eu digo no passado (porque está claro que esse governo não tem interesse), uma política de governo.

Igualmente, o entrevistado Rubens Brito avaliou a postura do governo federal, por seus ministros:

A primeira coisa que o Salles fez foi destruir o CONAREDD, além de destruir também o COFA, que não está funcionando mais. Mas, quando estava funcionando, a gente estava discutindo as diretrizes nos estados para eles estarem aptos a negociar, fazer acordos bilaterais. Com essa gestão nova, parou tudo, ou seja, a estratégia nacional do REDD está paralisada.

Juliana Santiago, entrevistada que foi Chefe do Fundo Amazônia no BNDES durante seis anos, relatou em sua fala:

Eu no Fundo Amazônia, muito triste para nós, agora eu acho que já passei um pouco, foi uma coincidência muito boa no final das contas, eu também não esperava que o Fundo Amazônia fosse paralisado em 2019, eu vivi o processo nos primeiros seis meses da paralisação, das acusações infundadas do Ministro, até relato na minha tese todo esse processo, a defesa dos países doadores, a gestão técnica do Fundo Amazônia e do BNDES.

Foi muito doloroso o processo de você ver após uma celebração de dez anos que o Fundo Amazônia era reconhecido internacionalmente como grande exemplo de cooperação internacional para proteção de floresta, você ter um processo de dissolução como foi feito, tirando o país do protagonismo, não só de política pública, mas de diplomacia, de capacidade de negociação, mesmo com os desafios de combate ao desmatamento, a gente já vivia desde 2015 um panorama não tão favorável, não tão positivo como antes, porque os desafios são muitos, você trabalha na Amazônia, você sabe, os desafios do próprio fiscal, desafio econômico que o país enfrenta, equacionar as ações de comando e controle, os desafios sociais também, então a gente já vivia um processo de reversão do cenário positivo de queda do desmatamento, mas de fato a percepção a partir da transição de governo, de uma total ausência de estado, e isso abriu espaço para um aumento do crime ambiental muito significativo, a gente tem visto isso nos noticiários, e uma falta de confiança no processo de colaboração, mas foi um momento bom, porque esse afastamento de certa forma foi uma forma de eu tentar contribuir com o que eu poderia, que é fazer o registro histórico da iniciativa do Fundo Amazônia e não por acaso, eu foquei também na governança.

O que se observa é que há uma convergência nas falas dos entrevistados no sentido de que os projetos apoiados pelo Fundo Amazônia apresentados por organizações não governamentais, embora fossem em número maior na carteira de projetos apoiados, em montante de recursos os projetos mais volumosos foram os apresentados por organizações governamentais. Isso se ressalta, também na fala do entrevistado André Luiz Menezes, gerente de projetos do IDESAM, financiados pelo Fundo Amazônia, bem como na fala do entrevistado Marcos Aurélio Freitas, professor da UFRJ e que foi do CTFA durante três mandatos:

Também tem aquele debate que não, isso é para financiar ONGs, mas não, a maior parte do recurso do fundo na verdade foi para governo, foi para IBAMA, foi para INPE, foi para setores de meio ambiente, então eu acho que isso é um ponto que deveria ter sido feito, mas também é uma lição aprendida para novas ferramentas, novos acordos, acho que é bem importante. (Entrevista André Luiz Menezes)

Do que eu me recordo, 70% do dinheiro ia para governo, até onde eu acompanhei eles já tinham contratado 500 milhões de dólares, do dinheiro, e estava começando a operação com a Alemanha e tinha algum dinheiro da Petrobras, 30 milhões de reais, uma coisa assim, que foi pra aprovar um licenciamento dentro da Petrobras na Amazônia, e o IBAMA sugeriu que colocasse dinheiro lá, mas que era pouca coisa comparado com o norueguês, ou mesmo com o alemão. . . . E aí a gente assistia e 70% iam para governos, você sabe, união, estado e município, os outros 30% ficavam 28% em ONGs e 2%, que era um pouquinho de universidade e colocaram algum dinheiro no OTCA, também por um projeto que vinculava com o INPE, de monitoramento de desmatamento na fronteira, acho que era uma coisa desse tipo. (Entrevista Marcos Aurélio Freitas)

Esse entendimento é corroborado pela fala da entrevistada Valcleia Solidade, da ONG FAS:

Muitas vezes foi colocada essa narrativa: ‘esse dinheiro está indo todo para ONG’; como se as ONGs fossem fazer festa de São João com o dinheiro. É o contrário. Gastamos 51 milhões. Em cima dos 51 milhões, a gente está botando mais 23 milhões.

Portanto, ficou evidente, pelos documentos e notícias pesquisadas, além do que foi extraído das respostas dos entrevistados, que os problemas que começaram a desestabilizar o funcionamento do Fundo Amazônia se iniciaram após a mudança de pensamento do novo governo federal.

#### 4.5 FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

Nesta seção, serão analisadas as fragilidades da governança do Fundo Amazônia em consonância com o referencial teórico apresentado, analisando-se em conjunto com a trajetória do Fundo até o momento em que foi dissolvido, e até que ponto tais fragilidades foram determinantes para que não se pudesse evitar a paralisação do Fundo.

A primeira fragilidade talvez seja a que dizia respeito exatamente ao diploma legal que criou o Fundo Amazônia e seus Comitês Orientador e Técnico, ou seja, um decreto, e a facilidade com que este é revogado da maneira como aconteceu.

Não obstante o decreto seja o diploma legal correto para as etapas de incorporação de um tratado internacional, através de um complexo procedimento legislativo, conforme prevê a Constituição da República de 1988, a sua revogação pode se dar de maneira mais simplificada, o que não deveria ocorrer.

A incorporação ou internalização de tratados internacionais no plano do ordenamento jurídico brasileiro pode ser considerado um ato complexo, na medida em que envolve a participação tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Isso se dá para preservar o

princípio constitucional dos freios e contrapesos, ou, na expressão inglesa, *Checks and Balances*, que visa evitar a concentração de poderes apenas no Poder Executivo, ainda que este tenha a competência para celebrar os acordos internacionais.

Assim, o procedimento de incorporação dos tratados internacionais ocorre da maneira que será explicada adiante.

Primeiramente, ocorrerão as tratativas para a celebração de um acordo internacional, sendo este, ao final, assinado pelo Presidente da República, contemplando os compromissos assumidos, com a predisposição de colocar em prática seus termos. Só depois de inserido no ordenamento interno brasileiro é que o tratado internacional terá status de legislação infraconstitucional. Essa competência está descrita no artigo 84, inciso VIII da Constituição da República, transcrito a seguir:

Compete privativamente ao Presidente da República:

- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (Artigo 84, inciso VII)

No plano interno, o Presidente da República, oportunamente, encaminha o texto para ser referendado pelo Congresso Nacional, que possui a competência para o segundo momento da internalização dos tratados, conforme determina o Art. 49, inciso I, da Constituição da República, como se vê seguir:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (Artigo 49, inciso I)

Esse tipo de aprovação se chama bicameral, uma vez que deverá ser aprovado o conteúdo do tratado internacional pelas duas casas legislativas federais, quais sejam a Câmara dos Deputados e, depois de aprovado por esta, passa-se para a aprovação no Senado Federal.

O texto, então, é aprovado, e isso pode ocorrer com ou sem ressalvas, uma vez que o Congresso não é obrigado a aprovar *in totum* o contido do tratado internacional, e em seguida é expedido um decreto legislativo de aprovação. É esse decreto que dá autorização ao Presidente da República a, por fim, ratificar o tratado internacional no plano jurídico interno.

Essa ratificação pelo Presidente também poderá ocorrer com ou sem ressalvas, sendo um ato presidencial discricionário, ou seja, não obrigatório e, uma vez ratificado, aquele tratado

internacional obrigará o Chefe de Estado e o Brasil, comprometendo-se a se sujeitar a seus termos. Assim, o Presidente da República expede um decreto de promulgação e este deverá ser referendado pelo Ministério das Relações Exteriores. Esse é o disposto no artigo 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição da República, a seguir reproduzido:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

- I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; (Artigo 87, inciso I)

Após essa explicação da técnica legislativa, tem-se que, no plano prático, a incorporação dos compromissos que o Brasil assumiu na COP-13, com a aprovação do Fundo Amazônia, ocorreu por Decreto, e assim permaneceu durante toda a sua existência, sem que se buscasse alterar a norma para outra mais robusta e de alteração mais dificultosa, como uma lei, por exemplo. Mas isso não foi feito porque é consenso geral de que se esperava que o Brasil sempre fosse cumprir o compromisso assinalado no tratado internacional, partindo-se do pressuposto que um Estado deve garantir o cumprimento dos compromissos ratificados no plano internacional.

Dessa forma, quando o governo federal começou a sinalizar mudança na maneira como deveria ser conduzido o Fundo Amazônia e essas divergências acabaram culminando com a extinção do Comitê Orientador e Comitê Técnico, todas as pessoas envolvidas ou que tinham conhecimento ou contato com o Fundo, ainda que meramente acadêmico, ficaram extremamente surpresas, porque, embora pudesse haver divergências de ideologia, não se esperava que houvesse a paralisação do FA. Isso transparece na fala do entrevistado Jacques Marcovitch, ao enfatizar:

Essa é uma pergunta muito difícil porque os governos são eleitos democraticamente, o que se espera é que o compromisso de estado seja respeitado, o que houve é que esse respeito ocorreu ao longo de todo período antes de 2019, até lá os governos passados haviam feito reflexões, análises críticas, comentários, mas não havia qualquer questionamento do que o governo representando o estado brasileiro tinha acordado com os países doadores, isso nunca foi colocado em discussão, antes do atual governo.

A mesma percepção foi trazida pelo entrevistado Victor Salviati, da FAS:

Existe um movimento de insegurança jurídica nesse atual governo federal. O nosso projeto foi protocolizado em junho do ano passado, antes da extinção do COFA. . . .

foi protocolizado no dia 21 de junho, e o COFA foi extinto no dia 28. Submetemos antes. O Fundo Amazônia estava ativo com o COFA antigo, contrato vigente etc. Então tem essa questão.

Carlos Nobre também relata o tom de surpresa que recaiu sobre todos, situação que ao mesmo tempo em que representou o início dos problemas com o Fundo Amazônia, também se caracteriza como uma das fragilidades em sua governança:

Foi a primeira vez que aconteceu na história do Brasil e nunca tinha acontecido nada com todas as parcerias que o governo brasileiro desenvolvia em diversas áreas, inclusive muitos parceiros internacionais em áreas de meio ambiente, então é uma coisa que foi totalmente imprevisível. . . . Se a Noruega, Alemanha e etcetera, quiserem fazer um novo fundo com um país tropical, eles sinceramente já aprenderam com essa coisa que aconteceu aqui no Brasil. Então teriam que haver cláusulas na parceria que não permitisse que um dos lados, no caso o governo do país que está recebendo os fundos, pudesse unilateralmente mudar as regras de governança. . . . Então, eu acho que a Noruega e Alemanha foram pegas de surpresa quando o ex-ministro do Meio Ambiente, inicialmente, nos primeiros meses de governo mudou completamente as regras de governança unilateralmente e de fato sinaliza para os doadores que ele queria dirigir a maior parte dos recursos do fundo para agricultores e pecuaristas da Amazônia como pagamento para eles não desmatarem. . . . O fundo não foi criado para isso, o fundo foi criado para desenvolver uma nova economia para Amazônia, uma economia de floresta em pé, um fortalecimento dos povos amazônicos, benefícios sociais e econômicos para as populações amazônicas. Então o fundo não foi criado para pagar o pecuarista para ele não cometer ilegalidade, esse foi o que o ex-ministro tentou começar a mudar as regras do fundo completamente. Para isso também a formulação desse Comitê Orientador, os membros do Comitê Orientador, ele queria mudar tudo e basicamente para direcionar os recursos do fundo para o setor agropecuário. E logicamente não havia nenhuma previsão que isso pudesse acontecer nas negociações que foram feitas durante o governo em 2008.

Essas constatações evidenciaram a existências de fragilidades na governança do Fundo Amazônia que podem ter tido influência nas situações que redundaram na suspensão do Fundo.

#### 4.6 SUGESTÕES PARA FORTALECIMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA

Nesta seção, apresentam-se os resultados no que se refere às oportunidades de fortalecimento da governança quando ocorrer a reativação do Fundo Amazônia.

Ficou claro com a pesquisa que vários dos entrevistados sugerem, como meios para fortalecer e blindar a governança do Fundo Amazônia em caso de sua reativação, a alteração do diploma legal que o criou, que foi decreto, por outro mais robusto, de alteração mais difícil, como é a lei. Essa foi a recomendação feita pelos entrevistados Gabriel Lui, Juliana Santiago, Adalberto Val, Lívia Kramer, Rubens e Jacques Marcovitch.

Alguns entrevistados fizeram essa sugestão de transformar a criação e a governança do Fundo Amazônia em lei, porque acreditam que essa seria uma maneira de dificultar a dissolução

dos seus elementos de composição e a própria paralisação do FA, já que a lei é um diploma mais difícil de ser alterado, por possuir regras mais rígidas para edição e revogação. Podemos observar essa recomendação pela fala do entrevistado Gabriel Lui, que é analista do MMA e atuou diretamente no Fundo Amazônia durante cerca de seis anos:

Então talvez a recomendação mais óbvia fosse transformar a governança do Fundo Amazônia em lei, porque as estruturas que não estavam amarradas em lei quase todas elas pereceram com aquela revogação da estrutura de governança lá de 2019. E aí, de novo a gente recebeu essa ameaça já estando nesse ciclo de governo. Quando a gente entendeu que isso estava no radar, talvez já não desse mais tempo de proteger a estrutura a não ser se por processos judiciais.

O entrevistado Jacques Marcovitch, que foi ouvido posteriormente na sequência de entrevistas, fez igualmente a mesma recomendação de transformar a criação e a governança do Fundo Amazônia em lei:

Eu penso que essa seria uma tese muito interessante defendida por alguém que entende na área jurídica, talvez recomendando que caso o Fundo Amazônia for reativado no próximo governo, que seja feito por lei, não por decreto, essa é uma recomendação importante.

Os outros entrevistados mencionados também seguiram essa linha de pensamento, como se pode observar em trechos de suas falas a seguir reproduzidos:

Eu acho que eu fiz uma reflexão sobre essa quarta pergunta com você, você já tinha me feito ela, que era exatamente buscar um instrumento legal para além de um decreto, que desse mais segurança jurídica à governança do Fundo Amazônia, mas ao mesmo tempo tentando achar um equilíbrio para não ficar muito amarrado, acho que até uma lei seria interessante, mas tem de buscar, como eu até comentei, eu não sei qual instrumento jurídico que seria mais apropriado para assegurar que essa governança não seja tão facilmente dissolvida por decreto, que é como a governança do Fundo Amazônia antes da dissolução estava regrada. . . . eu não sou advogada, eu não tenho essas especificidades de qual seria o arcabouço legal mais adequado, mas o que nós vivenciamos nos faz aprender que nós somos uma democracia ainda em construção, e que é necessário a gente pensar em como blindar políticas públicas relevantes, políticas públicas de estado, quaisquer que sejam elas e meio ambiente também, dentro desse contexto o Fundo Amazônia também, para que a gente não fique tão vulnerável a esse processo de desmonte que a gente vivencia nas diversas agendas e na ambiental em particular, essa é a minha opinião. . . . mas de fato é o que está acontecendo, então em um ambiente antidemocrático não há lei que segure, agora vamos pensar em um mecanismo democrático, que você tem diferenças de rumo etc., como é que a gente segura minimamente uma política de estado que não tem uma descontinuidade, aí vamos pensar nesse ambiente que a gente, vamos pensar em um arcabouço legal mais adequado, então é a minha resposta é mais nesse sentido. (Entrevista Juliana Santiago)

Se tiver que ter uma discussão, essa discussão tem que partir de uma base estadual e também de uma base federal. Quais são os instrumentos adotados hoje para compor o comitê do Fundo Amazônia? O comitê foi criado por um decreto. Não seria talvez uma forma de revisar isso através de uma lei? Através de uma lei, talvez seja mais difícil fazer essa destituição, como foi feita agora. (Entrevista Rubens Brito)

Em relação à sugestão de que o Fundo Amazônia passe a ser criado amparado em lei, como mostrado anteriormente nesta pesquisa, já existe um projeto de lei com essa finalidade, o PLS 415/20, de iniciativa do Senador Kajuru, cuja exposição de motivos do projeto e tramitação está explicada no capítulo e subtítulo desta tese. Entretanto, o projeto estabelece que o fundo deva ser instituído na legislação como uma associação civil sem fins lucrativos para destinar o valor das doações recebidas em dinheiro para a realização de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Entretanto, é de se observar que tal proposta vai de encontro ao Tratado assinado pelo Brasil e pela Noruega no MOU – *Memorandum of Understanding Between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Federative Republic of Brazil* (Memorando de Entendimento entre o Governo do Reino da Noruega e o Governo da República Federativa do Brasil), o qual firmou o entendimento para a criação de um fundo público, com regras fortalecidas para efetivamente reduzir as emissões por desmatamento, o que não seria possível só com a iniciativa privada.

O entrevistado Jacques Marcovitch apontou algumas sugestões nesse sentido de comitês com mandatos irremovíveis, para o fortalecimento da governança do Fundo Amazônia:

Como fazer com que uma iniciativa, um projeto, transcenda a autoridade do governo eleito, isso parte da premissa que governos não respeitam acordos, a única forma de fazer isso seria incorporar na governança, atores não governamentais com mandatos específicos e irremovíveis, quer dizer, seria por exemplo, na atual governança, o governo não ter a possibilidade de dissolver os comitês, seriam comitês com mandatos e que não poderiam ser dissolvidos, mas minha cara professora, se não houver do lado do governante uma certa disposição, ele pode até manter o comitê e encontrar outras formas de paralisar o processo, porque aí a questão era política, não era técnica, era tipicamente política, havia um desconforto, ou uma adversidade com os destinatários dos recursos do Fundo Amazônia e aí era uma questão política, sem fundamento, porque nós temos ONG, nós temos governos estaduais e municipais que foram beneficiários, mas eu acredito que foi uma decisão política e que acabou gerando essa situação.

Adalberto Val sugeriu que, além da reformulação dos comitês do Fundo Amazônia sendo compostos por pessoas de áreas multidisciplinares para cumprimento de um mandato irremovível sem coincidência com o ano de eleição oficial para os cargos majoritários, essa determinação pode representar algo bom para o fortalecimento da governança do FA. Sugeriu, ainda, a elaboração de *white papers* para orientar esses comitês na solução de problemas, não só os ambientais, como até mesmo os de questões políticas envolvendo o Fundo:

Enfim, eu penso que sim, eu acho que a ideia, se a gente trabalhasse com comissões, não que fosse implantada no início de cada governo, mas talvez no segundo ano de cada governo e com representantes das organizações sociais, SBPC, ABC, outras organizações, outras associações, acho que seria bastante interessante. . . . Mas mais importante do que isso, eu acho que a gente precisava ter também *white papers* que fossem orientadores dessas comissões, não é ir para uma reunião de uma comissão

dizendo para a orientadora do fundo COFA sem um documento orientador, sem um documento que pudesse ter uma reflexão sobre os novos cenários, para que você pudesse avaliar projetos de acordo com esses novos cenários, tá certo? E os novos cenários não são só cenários ambientais, eles são cenários políticos também, então a gente precisa trazer todas essas características para dentro desses processos. Eu sempre digo o seguinte, o orçamento de qualquer coisa, mesmo de um projeto de pesquisa, mesmo de um processo desses do fundo, ele é a expressão máxima do pensamento político que está ali, então se você não tiver um documento que na realidade desenhe os cenários mais robustos para você tomar a decisão, as decisões vão refletir a expressão política daquele momento que você está envolvido.

Sugestão semelhante também foi reproduzida na fala dos entrevistados Virgílio Viana e Suene Moraes, como se vê a seguir, ao mencionar a criação de comitês:

Eu acredito que uma das maneiras para blindar seria o COFA ter um regimento interno muito rígido e com muitas amarras quanto à sua alteração, escrito em um contexto em que o governo veja a pluralidade da sociedade como algo positivo e não como algo que restringe o poder do executivo, onde a tomada de decisão seja de fato compartilhada pelos estados, pela sociedade civil, pela academia e pelo poder do governo federal. . . . acho que seria importante é que a orientação estratégica do COFA fosse feita a partir de uma análise cientificamente muito bem embasada. Uma das proposições que eu já ventilei em discussões sobre esse tema é ser a Academia Brasileira de Ciências convidada a reunir um conjunto de especialistas que fizessem uma análise sobre o contexto da Amazônia e recomendasse de uma forma a mais desapassionada, a mais técnica possível, quais seriam as estratégias para enfrentar o desmatamento. . . . Eu acho que o COFA poderia ter uma assessoria do estado da arte na ciência. Agora, a ciência não é una. Você tem uma convergência. Para que essa convergência seja feita por alguém de muita idoneidade, me ocorre a Academia Brasileira de Ciências como sendo um lócus que poderia liderar um grupo de especialistas que apontassem um diagnóstico sobre a Amazônia. . . . outro é ter essa governança plural, assegurada de uma maneira tal que o regimento não pudesse ser alterado facilmente. No âmbito do executivo, talvez ter um mandato para que esse gerente do Fundo Amazônia não ficasse vulnerável a pressões políticas da presidência do banco. Talvez ter um mandato de dois anos, quatro anos, que desse a ele uma independência maior. (Entrevista Virgílio Viana)

Acho que ele deveria ser mais independente da questão do viés político. Como seria trabalhado isso, já que são recursos que vêm de fora, países de fora? Talvez apresentar um modelo. . . . acho que isso poderia até ser visto com a sociedade, um debate meio de consulta pública. Já que está ligado ao governo federal, acho que caberiam até consultas públicas para ter uma nova governança sobre o Fundo Amazônia e que ela fosse respeitada. Quando houvesse trocas de governo, ela seria protegida dentro da instância do que ela se propõe. Além disso, até para não gerar instabilidade, como foi da última vez, quando os dois governos não chegaram em um consenso. Isso é tão chato. A gente acaba entrando na esfera política. Mas é o que aconteceu. Teve uma inconsistência. Não se entenderam. Teve essa falta de diplomacia. Infelizmente teve esse resultado que nós tivemos. Eu vejo que seria por meio de uma consulta pública para a gente poder chegar a um modelo perfeito e transparente de governança estável do Fundo Amazônia. Seria fundamental até para os países se sentirem mais seguros. Mas acho que tem que ser por meio de consulta pública. Se vem de cima para baixo, se torna uma coisa muito arbitrária e instável. (Entrevista Suene Moraes)

O entrevistado Rubens Brito fez recomendação semelhante, contudo, sugeriu que, dada a importância do Fundo Amazônia, poderia ser criado um mecanismo no formato similar a uma agência reguladora:

Sentar para ver qual seria o arranjo que a gente possa discutir para criar o Fundo em um novo formato, similar, por exemplo, a uma agência reguladora, cujos membros são eletivos por um período X de anos, sendo que esses membros precisam ser efetivos nos órgãos que eles representam. Acho que não faz sentido eleger uma pessoa com um cargo indicado e, daqui a um ano, um mês, dois meses, seis meses, ela estar exonerada do cargo e não ter mais vínculo nenhum com a questão ambiental.

Outra recomendação feita pelo entrevistado Jacques Marcovitch seria a criação de conselhos, sendo um conselho de governo, um conselho de agências não governamentais e um conselho de parceiros doadores, a exemplo do Projeto ECA30, europeu:

Que é chamado de ECA 30 que é uma iniciativa europeia para cumprir uma meta de restauração de florestas de 30 milhões de reais, eles criam três conselhos: um conselho de governo, um conselho de agências não governamentais, aí sim o meu exemplo, e um conselho de parceiros doadores, no caso, claro que você vai receber os dados. . . . nós temos que saber quais são as relações de poder entre esses três comitês, quer dizer, se um comitê diverge do outro, qual que vai decidir, no caso da governança do Fundo Amazônia, o BNDES era o executor, ele dependia dos comitês regrados pelo Ministério do Meio Ambiente, que eram aqueles que faziam as aferições, as avaliações técnicas, as atas são excelentes, eu não sei se você teve acesso às atas, mas tudo isso está no portal do Fundo Amazônia, então eu diria que a governança tinha sido bem concebida sujeita a alguns aprimoramentos especialmente na não alocação de recursos financeiros.

E, também houve a sugestão dos entrevistados Victor Salviati e Priscilla Santos para a manutenção de uma estrutura de governança paritária do Fundo Amazônia:

Eu acho que com a estrutura de governança da FAS paritária, governo, academia, organizações sociais, empresas, um quarto para cada, eu consigo a parte de governança, eu consigo ter equilíbrio de governança. . . . Eu sei que o Fundo Amazônia não pode fazer esse tipo de coisa por que o governo federal precisa ser maioria, não só porque às vezes pode ter uma intrusão de algum interesse privado e difuso. . . se uma empresa privada está no conselho do Fundo Amazônia, por exemplo, no comitê orientador, ela pode carregar o Fundo para um local não tão bom. Eu concordo que isso tem que estar sob gestão e gerência do setor público. Mas eu acho que a participação social dá mais controle e mais segurança para o Fundo. Eu acho que o custo da gestão é maior. Imagine fazer a gestão de um fundo de um comitê ou de um conselho mais amplo, complexo e diverso. Mas eu acho que ele seria mais resiliente.

Uma seria mais a questão dessa diversidade do conselho, não diversidade geográfica, mas diversidade de opiniões, de interesses. Infelizmente hoje se vê diversidade como uma fraqueza. Se nós três pensamos iguais, beleza, que coisa boa, não tem discussão. A gente tem que entender que a diversidade promove o desenvolvimento. Se eu não concordo com você, eu não vou bater em você. Eu vou tentar construir um argumento para combater o que você está trazendo, e você revida com argumentos, e a gente constrói. Se nós formos inteligentes, a gente vai chegar a um consenso. A diversidade das instituições que estão no Fundo Amazônia é muito importante. (Entrevista Victor Salviati)

Então eu acho que Política Pública; governança; em terceiro lugar eu colocaria tudo isso sendo feito, ou seja, essa coisa mais estrutural por trás sendo revisada e repactuada e legitimada que isso seja feito com participação da Sociedade Civil, então não somente no COFA, de um novo COFA mas que a participação na Sociedade Civil na

verdade guie esses trabalhos não somente na Sociedade Civil mas na academia e constar para que na participação desses polos tradicionais, polos indígenas, quilombolas, enfim, todos esses povos que estão mais afetados diretamente por essas políticas. E eu acho que além da participação plena e efetiva, social, a transparência, a transparência dessas decisões, do que é feito com esses recursos e a transparência também no monitoramento desse impacto, quer dizer, foi em um dos exercícios que a gente tentou fazer somente dez anos depois do Fundo nesse relatório que eu te mandei e tem outros que eu vou te mandar também que também foram publicados nesse sentido. (Entrevista Priscilla Santos)

E Salviati, assim como o Professor Jacques, também mencionou a viabilidade da participação dos países doadores nos conselhos deliberativos do Fundo Amazônia, sem que isso pudesse importar em afronta à soberania nacional, uma vez que tais países são os financiadores do Fundo, já tendo efetuado repasses de grande monta:

A terceira e última coisa é muito mais conceitual — entender que a participação dos noruegueses e alemães não fere a soberania nacional, como se tem dito. Eles fizeram um compromisso financeiro muito relevante na época, e muito pouco foi feito. Nenhuma outra nação fez uma doação tão grande quanto essa. Nenhuma outra empresa fez uma doação dessa magnitude. Então é bastante relevante. Se eles estão fazendo essa doação, eles devem ter participação em definições estratégias que estão em contrato. Todo esse imbróglgio feito não é porque existe um discurso de que a Noruega quer mandar na Amazônia.

Jacques Marcovitch recomendou, ainda, que, havendo a reativação do Fundo, as regras para aprovação de projetos deverão ser pensadas e elaboradas levando-se em consideração a realidade da Amazônia e o BNDES deverá utilizar regras diferentes das que são usadas para aprovação de projetos e contratos financeiros com a iniciativa privada:

Outra coisa que precisará enfrentar e que quando nós conversamos com o BNDES no sentido de dizer: "olha, na Amazônia a realidade é diferente, isso tem que ser bem visado, vocês tem que ter uma agência lá para entender a realidade amazônica", eles diziam o seguinte: "mas nós como BNDES estamos sujeitos a legislação do sistema financeiro subordinado ao Tribunal de Contas da União, e portanto, nós, mesmo querendo fazer essa flexibilização, nós não podíamos", qual era a solução que tinha sido encontrada? Foi encontrada uma solução de aprovar um volume de recurso que passaria ser gerido por instituições locais, tipo Fundação Amazonas Sustentável que virou agora Fundação Amazônia Sustentável, só que quando isso estava no papel, dissolveram-se os comitês e tenho a impressão que isso acabou não acontecendo, mas era uma forma de conciliar a rigidez da governança do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, veja o que isso significa em termos de estrutura pesada, e a realidade do teu estado, da tua região, que é uma realidade totalmente descolada daquela realidade que nós vamos encontrar no BNDES.

Também foi mencionada por alguns entrevistados a possibilidade de que a gestão do Fundo Amazônia passe a ser realizada por uma instituição de natureza jurídica privada, devendo isso ser instituído por lei. Entretanto, nesse ponto encontraram-se divergências nas opiniões entre eles, pois alguns entendem que a privatização não seria possível uma vez que o Tratado

Internacional que criou o Fundo Amazônia tem, na sua origem, a exigência de ser um fundo público, impassível de alteração no ordenamento jurídico interno brasileiro. Eis a resposta do entrevistado Virgílio Viana:

Eu acho que uma outra solução radicalmente diferente, além daquelas três que mencionei antes, é pensar em mecanismos de gestão privados. Ou melhor dizendo, por organizações da sociedade civil. . . . Eu apresentei isso ao vice-presidente. Eu estive com o Mourão há um mês atrás. Uma das coisas que a gente colocou foi isso: "nós estamos criando um fundo privado". Foi muito interessante porque a resposta dele foi positiva. . . . Ele falou: "é bom porque não afeta o teto de gastos". Eu não tinha me dado conta de que o dinheiro que entra no BNDES afeta o teto de gastos. Do ponto de vista do doador, o que é importa é idoneidade, seriedade, ética, importa a eficácia e a eficiência, principalmente eficácia. Você tem que conseguir o objetivo. Nas áreas onde nós atuamos a gente reduziu o desmatamento em 37%, no ano passado em relação a este ano. Enquanto na Amazônia como um todo, aumentou 28%. (Entrevista Virgílio Viana)

Em sentido contrário foi a opinião da entrevistada Lívia Kramer, que até 2018 representou a Embaixada da Noruega junto ao Fundo Amazônia, e mencionou que o interesse da Noruega, através do Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI), que é o órgão ambiental equivalente a um Ministério do Meio Ambiente, era de uma cooperação entre os dois países em parceria pública, porque essa foi a natureza da cooperação firmada, argumentando que só com a iniciativa privada seria difícil alcançar os objetivos e resultados. A entrevistada falou:

O NICFI, essa iniciativa, ela tem como objetivo principal reverter e também reduzir a perda de florestas tropicais para que a gente possa conseguir um clima mais estável no mundo, no planeta, também preservar a biodiversidade e também ter um desenvolvimento mais sustentável, esse é o objetivo principal. (Baseado nesses três) objetivos principais a gente tem dois mais específicos, que é contribuir para um manejo de área sustentável das florestas tropicais em países em desenvolvimento, e contribuir, como eu falei, pra reduzir a pressão da perda das florestas provindas do mercado global. Esse são nossos dois objetivos (inint) [00:02:49] dois atrelados a ele, que foi atualizado desde o início baseado no desenvolvimento que a gente tem visto desde 2008 quando a iniciativa foi lançada. Então, nesse contexto, baseado nesses objetivos, para que a gente possa (inint) [00:03:07] objetivos, nós vemos como de extrema importância ter essa colaboração de Estado Estado, país país, porque há ações e medidas que podem ser implementadas através do Estado e do mandato que as instituições recebem, por exemplo, como o Ministério do Meio Ambiente, e outros ministérios também, e outros órgãos.

Então, a relação com o fundo. . . pois é, quando começou a ser discutido a cooperação, que forma que essa cooperação seria criada, operacionalizada, foram discutidos modelos e avaliados modelos de cooperação, como você vem a saber bem, o ponto chave da parceria é o do reconhecimento da Noruega pelos esforços do Brasil com a redução do desmatamento, e com isso que dá a base para os repasses em dinheiro que foram feitos do governo da Noruega ao Brasil. Então, esses pagamentos por resultados, que é o que a gente chama, na época foi discutido como, quem vai ser responsável por receber esses recursos, qual instituição tem capacidade de gerir, e aí foram avaliadas várias opções, e na época uma das opções que foi apresentada foi a estrutura, o modelo de governança, do Fundo Amazônico, estaria então sendo gerido

dentro do BNDES e com toda a estrutura que o BNDES já tinha como instituição financeira . . . Então foi feita uma avaliação dessas instituições e foi-se acordado, achou-se melhor, que o Fundo Amazônia, sendo gerido pelo BNDES foi mais favorável e o BNDES como instituição financeira era a que conseguia responder aos critérios que são exigidos em acordos bilaterais entre Noruega e outros países, critérios financeiros, enfim, de acompanhamento de projetos etc. Aí foi-se criada, lá na época, essa relação inicial com o fundo, que é interessante eu falar pra você duas coisas, uma coisa é que a forma que o Fundo Amazônico foi apresentado pra gente, ele já foi apresentado . . . é o que o meu chefe que está desde o início aqui fala, o modelo tanto de pagamento . . . porque quando a gente fala de Fundo Amazônia, um é o fundo que está no BNDES, e outro que as pessoas falam é o modelo de redução, porque que dá base para os pagamentos, que eles falam. Então assim, a forma como foi apresentada, com a cultura de governança, com a participação de sociedade civil, academias dos estados amazônicos, o governo federal, o comitê técnico, o CTFA, eles brincam e falam aqui que do jeito que foi passado a Noruega aceitou sem mudar uma vírgula, porque realmente foi uma coisa que foi primeiro feita e o design da estrutura foi feito pelo Brasil, que é... e as pessoas que estão aí, que tem esse conhecimento, isso traz uma... o que a gente fala no inglês, ownership, um poder de... que você entende . . . e propriedade sobre o fundo. . . . E outra coisa interessante, é que na época era tudo muito novo, então ninguém sabia realmente como que isso ia se dar, o fundo não tinha projeto nenhum, esse fundo foi criado especificamente para os repasses, na época, da Noruega, depois a Alemanha entrou um ano, um ano e meio mais tarde. Então assim, a Noruega meio que pulou de cabeça e apostou nessa ideia, nessa forma de cooperação, que também era nova no âmbito de ajudas, parcerias para o desenvolvimento internacional, que muitas agregadas a saúde, educação, com outro formato, mas na área de clima e floresta não tinha nada parecido, então a gente meio que pulou de cabeça e apostou nessa estrutura do fundo que, com o tempo, como a gente sabe, iria se desenvolver e ir aprimorando durante o tempo.

Ao ser perguntada se a privatização poderia ser um caminho, a senhora Lívía Kramer respondeu:

Mas aí não estaria dentro do foco da parceria do NICFI. . . . Porque como eu falei, a gente precisa dessa política pública, a gente precisa da vontade do país em implementar políticas públicas que levem a redução do desmatamento, e isso o setor privado sozinho não pode fazer, então não está dentro da natureza da nossa parceria, não é nosso entendimento que esse seria o caminho, apenas uma privatização da parceria, dado o desafio que a gente está e tem na nossa frente.

Os entrevistados Jacques Marcovitch e Victor Salviati convergiram na recomendação de que o Fundo Amazônia, ao retomar suas atividades, deve abrir um escritório na Amazônia, pois no formato existente, com o escritório funcionando na sede do BNDES, no Rio de Janeiro, a distância do objeto do Fundo, que é o desmatamento na Amazônia Legal, mostra-se de difícil compreensão e execução:

A única ressalva que faço — o Fundo Amazônia tinha um escritório em Belém. Uma das críticas muito grandes dos beneficiários com o BNDES é que eles estavam longe geograficamente. Não respiravam a Amazônia. Eles tinham um escritório em Belém, mas, por questão de corte de custos, fecharam. Seria muito importante estarem na Amazônia. Tem muitas Amazonas. Tem a Amazônia de Belém, tem a Amazônia de Manaus, tem a Amazônia de Mato Grosso, tem a Amazônia do Tocantins. Teria que ver onde seria mais estratégico. A gente estava construindo o segundo andar aqui. A gente ofereceu para o Fundo da Amazônia vir para cá com umas três, quatro pessoas, para eles ficarem aqui isolados. Para fazer isso, realocar porque é setor público. Para

realocar, tem adicional de não sei o quê lá, abrir concurso. Não rolou. Isso é uma crítica que continua muito forte. Eles estão longe da Amazônia. . . . Eu recomendo fortemente que eles abram um escritório em Manaus. (Entrevista Victor Salviati)

Outra coisa que precisará enfrentar e que quando nós conversamos com o BNDES no sentido de dizer: "olha, na Amazônia a realidade é diferente, isso tem que ser bem visado, vocês tem que ter uma agência lá para entender a realidade amazônica", eles diziam o seguinte: "mas nós como BNDES estamos sujeitos à legislação do sistema financeiro subordinado ao Tribunal de Contas da União, e portanto, nós, mesmo querendo fazer essa flexibilização, nós não podíamos", qual era a solução que tinha sido encontrada? Foi encontrada uma solução de aprovar um volume de recurso que passaria ser gerido por instituições locais, tipo Fundação Amazonas Sustentável, que virou agora Fundação Amazônia Sustentável, só que quando isso estava no projeto, dissolveram-se os comitês e tenho a impressão que isso acabou não acontecendo, mas era uma forma de conciliar a rigidez da governança do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, veja o que isso significa em termos de estrutura pesada, e a realidade do teu estado, da tua região, que é uma realidade totalmente descolada daquela realidade que nós vamos encontrar no BNDES. (Entrevista Jacques Marcovitch)

Fundo Amazônia como Política de Estado e não Política de Governo, também foi sugerido por vários entrevistados, embora alguns entrevistados analisassem, na sua ótica, que o Fundo Amazônia representa uma política de Governo, ao passo que outros encaram o Fundo como uma verdadeira política de Estado. É possível observar essa conotação, por exemplo, na fala da entrevistada Juliana Santiago, analista do BNDES, que se encontra atualmente licenciada para estudo:

O Fundo Amazônia foi uma política de Estado, não sei se foi uma ingenuidade, acho que não foi ingenuidade não, eu acho que foi para dar celeridade, veja bem, o Fundo Amazônia foi idealizado em 2006... sabe porque o Fundo Amazônia não foi política de governo, foi política de estado? Porque o Fundo Amazônia foi construído a várias mãos, ele não foi construído pelo governo, teve uma participação intensa da sociedade civil, teve uma participação intensa dos diversos estados com suas diferentes ideologias políticas, partidos políticos, o Fundo Amazônia de uma construção do PPCDAM que era participativo, PPCDAM era uma política conduzida, eventualmente poderia ter uma liderança, um chamamento das reuniões pelo ministério que seja, eventualmente tinha uma liderança.

Isso também foi observado na fala do entrevistado Adalberto Val, que mencionou ser o Fundo Amazônia uma Política de Estado, e não de Governo, como se vê a seguir:

Pensando também que eu acho que a sua própria pergunta responde ela própria, está certo? Quer dizer, governança de governo, não pode ter uma governança de governo em um tratado de cooperação de países, precisa ter uma governança de estado e não uma governança de governo, está certo? Então eu acho que esse é um ponto importante. . . . Então eu diria para você, a gente precisa ter uma governança de Estado e não de Governo (inint) [00:16:50] e precisa ter uma evolução natural do acordo de cooperação de acordo com os cenários mundiais de mudanças climáticas, de comércio, os processos de inclusão social e geração de renda são outros, tá certo? Se eu voltar 50 anos atrás é uma coisa, hoje são outros completamente diferentes, então a gente precisa ir acomodando as ações de acordo com os cenários que vem acontecendo no mundo todo.

Ainda em sua fala, o entrevistado Adalberto Val foi mais além e sugeriu que, com base em uma Política de Estado, fosse criado um tratado de cooperação entre países amazônicos, porque, segundo sua ótica, a Floresta, com sua fauna e flora, não enxerga as fronteiras políticas definidas na chamada Amazônia Legal e se estende por vários países da Bacia Amazônica:

Enfim, a gente tem esta questão, então do ponto de vista político e de governança o que a gente tem é contrastes com aquilo que a gente abordou, eu diria que alguns desses processos não podem ser processos de governo, tem que ser processos de estado e esse é um dos típicos processos que tem que ser um processo de estado, quer dizer nós precisaríamos ter respeitado o que o país assinou anteriormente ou então o que seria mais lógico, você sabe disso melhor do eu até, se de repente a coisa evoluiu e a gente tem cenários diferentes, inclusive políticos que contrastam com o meu jeito de governar, o que eu tenho que fazer é vamos chamar uma grande reunião para rediscutir isso, mas não tomar posições unilaterais. Dane-se o acordo que eu fiz com vocês, eu vou mandar abrir estrada na Amazônia mesmo, vou mandar derrubar floresta, vou autorizar isso, e se passa a ter um próprio ministro envolvido com todos esses processos de desrespeito com a parte ambiental.

Pensando também que eu acho que a sua própria pergunta responde ela própria, está certo? Quer dizer, governança de governo, não pode ter uma governança de governo em um tratado de cooperação de países precisa ter uma governança de estado e não uma governança de governo, está certo? Então eu acho que esse é um ponto importante. E acho também que ainda que de certa forma houve a iniciativa dos governadores da Amazônia em retomar essa discussão em torno do fundo extremamente importante, mas a gente precisa ter um nível de governança de estado superior, tá certo? Ou seja, se nós estamos fazendo um tratado de cooperação entre dois países amigos, isso precisa ter uma governança de estado dentro do país.

A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas “políticas de Estado” –, e há outras que se realizam como parte de um programa maior e são ditas “políticas de governo” (Bucci, 2006b, p.19).

Para Derani (2006, p. 131), a política pública é um fenômeno oriundo de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação dos comportamentos sociais. Segundo a autora, o Estado passa para além do seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção (2006, p. 131).

As políticas de Estado, em geral, dizem respeito às normas contidas na Constituição da República, sendo mais complexas e perenes e costumam atravessar os governos, não podendo ser modificadas. Diz-se que políticas de Estado envolvem burocracias de mais de uma agência de Estado e acabam passando pelo parlamento ou por instâncias diversas de discussão, após

tramitação em uma esfera da máquina estatal, com estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, levando em conta a trajetória da política que se pretende implementar (Almeida, 2016).

Sobre a definição de política de Estado, Aith (2006, p. 235), esclarece:

A política de Estado deve ser analisada, portanto, a partir do enfoque sobre as finalidades que se busca com a sua implementação. Se forem finalidades essenciais do Estado, ligadas à sua organização (política e social), estrutura e desenvolvimento, estaremos diante de uma política de Estado. Exemplificando, políticas que visem à consolidação do Estado Democrático de Direito, tais como as políticas de organização estrutural de poderes estatais (Executivo, legislativo e Judiciário), são políticas que devem ser consideradas políticas de Estado.

Já as políticas públicas de governo podem ser definidas como programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, sendo metas públicas conscientes (Bucci, 2006a).

Aith (2006, p. 236), esclarece que “as políticas de governo podem ser políticas pontuais, voltadas à promoção e promoção de diversos direitos, entre os quais, os direitos humanos, dotadas de uma maior flexibilização e de maior especificidade em seus objetivos.”

Mesmo uma Política de Estado não está imune e pode ser alvo de alterações conforme as mudanças de Governo e fortalecimento ou enfraquecimento de determinadas pautas, como a pauta ambiental. Assim, ao se pensar dessa maneira, é praticamente impossível se blindar o Fundo Amazônia quanto a eventuais mudanças de posicionamento do governo federal em determinado momento da história. Isso se evidenciou na fala de vários entrevistados, tais como Carlos Nobre e Henrique Pereira, entre outros:

Agora em uma parceria de doação de um fundo com um país, quando muda o governo com aconteceu no Brasil, é quase que impossível você ter um mecanismo que garanta que o novo governo, que é totalmente a favor do modelo de substituição da floresta por pecuária, agricultura, mineração e etc. Ele é muito difícil que ele mantivesse regras anteriores que incentivavam uma rápida redução do desmatamento. (Entrevista Carlos Afonso Nobre)

Para alguns autores, uma distinção às vezes bastante útil de política de governo, política de estado, então a criação do Fundo é mais um exemplo do pioneirismo brasileiro, em termos de política ambiental e de política ambiental internacional, o Fundo surgiu antes e no vazio, no vácuo da ausência de uma decisão sobre incorporação das florestas públicas no Acordo Mundial do Clima, então eu acho que a natureza e o DNA, a origem do Fundo Amazônia é a sua própria desgraça, porque ele era, essencialmente, eu digo no passado (porque está claro que esse governo não tem interesse), uma política de governo. . . . a gente tem também um outro elemento constitutivo inato dessa experiência que a torna, de certa maneira, pouco estável, uma mudança política na Noruega, a ascensão de um governo mais da direita pode

simplesmente mudar completamente essa disposição do cidadão norueguês de apoiar as doações internacionais, mesma coisa na Alemanha. (Entrevista Henrique Pereira)

Em razão da experiência e conhecimento dos entrevistados sobre o Fundo Amazônia, muitas recomendações importantes foram pensadas e feitas por todos os participantes, que convergem com uma ideia para possível fortalecimento da governança do Fundo Amazônia.

#### 4.7 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS

Finalizada a análise e discussão de todos os dados coletados, tanto os documentais, quanto as respostas dos entrevistados, entende-se possível fazer considerações acerca das proposições que foram elaboradas a partir do problema de pesquisa, apresentando-se recomendações para mudanças que poderiam contribuir para o fortalecimento do Fundo Amazônia, tornando-o, se não imune, pelo menos mais estável ante a eventuais mudanças de governo, de forma que, ao ser reativado, não volte a ser suspenso. Essas recomendações são fruto do que foi extraído das ideias propostas pelos entrevistados, em conjunto com a análise documental e literatura apresentada sobre o tema.

No tocante à proposição que considera que o Fundo Amazônia representa uma Política de Governo e não uma Política de Estado, a pesquisa e a análise dos dados infirmou tal proposição, uma vez que o Fundo Amazônia foi concebido como fruto de verdadeira Política de Estado, não obstante seja possível haver o distanciamento dos ideais que embasaram aquela Política de Estado, de acordo com os interesses de um determinado governo, no qual pode ser fortalecida, como pode ser enfraquecida uma determinada pauta de interesses, como é o caso da pauta ambiental.

O Fundo Amazônia foi criado como Política de Estado, tendo como base o artigo 225 da Carta Magna, que estabelece que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Constituição da República, 1988).

Assim sendo, o Estado, como responsável em preservar o meio ambiente em prol das futuras gerações, tem a responsabilidade de garantir a sua proteção, fiscalizando e monitorando as atividades que são desempenhadas, garantindo a integralidade dos recursos naturais e, nesse sentido, seguindo os anseios da sociedade, com o fortalecimento da pauta ambiental, naquela ocasião criando o Fundo Amazônia. Mas é possível constatar que mesmo as políticas de Estado podem sofrer alterações, sendo que isso aconteceu, redundando na paralisação do Fundo.

Dessa forma, em relação à segunda proposição, que considera que, enquanto Fundo Público que tem como origem a cooperação internacional, o Fundo Amazônia depende das ideologias e intenções do governo existente em determinado momento e ao longo da gestão do fundo, a análise e discussão trouxe à tona a conclusão de que se confirma tal proposição, porque, embora a Política de Estado tenha dado origem ao Fundo Amazônia, não se pode olvidar que a orientação de um Estado Nacional é passível de alteração, segundo a ideologia de um determinado governo, que pode romper com os entendimentos e concepções do Estado emanados em momento anterior.

Quanto à terceira e última proposição, na qual se coloca que o Fundo Amazônia teria mais estabilidade se fosse encontrado um meio normativo que o mantivesse íntegro, com regras rígidas para sua alteração, suspensão ou exclusão, independentemente de mudanças de governo, os resultados da análise confirmaram essa afirmação, uma vez que o Fundo Amazônia, embora tenha sido criado e internalizado no ordenamento jurídico brasileiro, através de decreto, que é o diploma legal cabível para os procedimentos oriundos de acordos e tratados internacionais, poderia ter sofrido um processo de legalização, ou seja, de transformação de sua estrutura, que passaria a existir por meio de lei, que é uma espécie de diploma normativo, com regras mais rígidas para sua formação e também para sua dissolução, só podendo ser alterado pelo Congresso Nacional.

Assim, ainda que alguns elementos da estrutura de governança do Fundo Amazônia pudessem ser regulamentados por decreto ou resolução, com o fito de não se engessar sua estrutura, a base legal não permitiria que o FA pudesse ser alterado de maneira brusca.

Essa, portanto, é a primeira recomendação para fortalecer o Fundo Amazônia, uma vez que a transformação do diploma legal criador deste Fundo, que é um fundo público, criado através de decreto, para implementação por meio de lei, como dito antes, poderá dificultar mudanças bruscas de paradigmas e evitar que haja, mais uma vez, a suspensão da operação do fundo de acordo com a mudança de interesses.

Nesse sentido, o projeto de lei em tramitação para essa finalidade, o PLS 415/2020, mostra-se profícuo e adequado para essa recomendação.

A única ressalva que se faz é que o projeto propõe que o fundo se transforme em um fundo privado e, não obstante se possa vislumbrar a realização da atividade por um fundo de natureza privada, com resultados efetivos e duradouros, é preciso pontuar que o Fundo Amazônia foi criado por entendimento entre duas Nações, com a natureza jurídica de fundo público, exatamente por ter sido essa a vontade das nações amigas, sendo que a escolha do BNDES como instituição financeira responsável pela gestão do fundo, foi algo amplamente

discutido nas reuniões para assinatura do tratado, justamente pela solidez e segurança do banco, que é um banco público, e a mudança proposta também não parece ser algo que se possa fazer unilateralmente, sem uma concordância bilateral dos dois países envolvidos.

Portanto, a recomendação desta pesquisa se consolidaria na alteração da base normativa do Fundo Amazônia para lei, como propôs o projeto, entretanto, o ideal seria que se mantivesse a natureza jurídica de Fundação Pública, com a permanência da gestão dos recursos do Fundo a cargo do BNDES, instituição financeira que, ao longo dos dez anos de funcionamento do FA, aprendeu no próprio fazer a flexibilizar as regras que norteariam a aprovação de projeto e liberação de recursos.

Entretanto, cumpre mencionar que o projeto foi recentemente aprovado no Senado, no dia 24 de novembro de 2021, com prazo para recurso entre 29/11/2021 e 03/12/2021, o que ocorreu na 36ª Reunião, quando a Comissão de Meio Ambiente do Senado, aprovou o PLS 415/2020, nos termos do relatório do Senador Jayme Campos, estando disponíveis, com a aprovação, a Ata e Notas, o Parecer Final da Comissão e o Texto Final da Comissão e o Ofício n. 187/2021-CMA, que comunica a aprovação em decisão terminativa. Se não houver recurso, o projeto de lei segue para a Câmara dos Deputados, já que se trata de projeto que requer aprovação bicameral (Congresso Nacional, 2021).

Essa percepção ocorreu porque, ao contrário das operações comuns do BNDES, em que os valores liberados para financiamento dependem de regras rígidas e garantias de pagamento, exatamente porque se tratam de financiamentos com reembolso, os recursos do Fundo Amazônia, por sua vez, são recursos doados por nações e empresas nacionais ou internacionais em troca de resultado, que é a redução do desmatamento na Floresta Amazônica, ou seja, é dinheiro doado, e não emprestado, e a contraprestação é o resultado esperado para propiciar a liberação de mais recursos.

Sobre o restabelecimento dos Comitês do Fundo Amazônia, tanto o Orientador como o Técnico, a recomendação é que haja uma reformulação no modelo de governança do FA no sentido de que os comitês sejam totalmente reestruturados com composição paritária e que seus membros exerçam um mandato plurianual sem que possam ser exonerados e sem coincidência de temporalidade. Também se sugere que sejam criados Conselhos representativos dos entes governamentais, nas organizações não governamentais e dos parceiros doadores, que funcionariam como conselhos consultivos.

Então, o que se tem hoje é que o Fundo Amazônia, foi criado por decreto, a partir de um tratado internacional e de Política de Estado. A gestão era feita pelo BNDES e, embora com um bom grau de transparência em sua governança, mantinha um modelo falho de comunicação e

informação de sua atuação para a sociedade. Os comitês eram compostos por integrantes nomeados, com possibilidade de exoneração *ad nutum*, com composição tripartite, tendo representantes da União, dos Estados e da sociedade civil, sem a participação dos parceiros doadores.

Com essas percepções e recomendações feitas, e considerando que o presente estudo teve por objetivo a compreensão do contexto do Fundo Amazônia, na busca de resposta para o problema de pesquisa, a partir da formulação de proposições, tem-se que os resultados me permitiram responder à pergunta problema, com a criação de um postulado científico nesta tese, o qual denominei Degraus da Governança Pública Ambiental, degraus esses que devem ser percorridos para se alcançar um patamar de governança fortalecida para o Fundo Amazônia e, também, de outros fundos públicos ambientais, de implementação de REDD+ e pagamento por resultados, através desses quatro degraus teóricos: normativo, de gestão, de representatividade e ambiental.

O quadro 5, a seguir, representa a proposição de um *framework* teórico com as recomendações de possíveis alterações com vistas no fortalecimento do Fundo Amazônia, e que embasaram os quatro degraus de gradação da governança pública ambiental:

Quadro 5 - Framework teórico sugestivo de alteração na governança

<b>Gradação</b>	<b>Sugestões para mudanças</b>
<b>Normativa</b>	- Criação por lei - Representar uma Política de Estado
<b>Gestão</b>	- Permanecer gerido pelo BNDES
	- Melhorar a comunicação e informação do FA ao público
	- Comitês eleitos, para mandatos por tempo determinado, com poder orientador, técnico e de regulação
<b>Representatividade</b>	- Composição paritária: instituições públicas, privadas e doadores
<b>Ambiental</b>	- Garantir a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações

Fonte: elaborado pela Autora, 2021.

Portanto, a governança do Fundo Amazônia, assim, com de outros fundos públicos de origem em cooperação internacional, de implementação de REDD+ para pagamento por resultados, deve ser tratada não apenas pelo viés dos princípios de governança corporativa ou das boas práticas de governança pública ou privada, que normalmente são mencionados na literatura sobre o tema, mas deve ir além, com um postulado de Degraus da Governança Pública Ambiental, que englobam os degraus ou gradações normativa, de gestão, de representatividade e ambiental.

Ao se mencionar os degraus, não se trata aqui de um ser mais importante que o outro, já que os degraus comportam o mesmo status de importância, entretanto, é preciso ter a noção de que, por questões metodológicas, deve ser observado o percurso nessas etapas.

Esses Degraus da Governança Pública Ambiental servirão como paradigma para as propostas de alterações com vistas no fortalecimento da governança do Fundo Amazônia e outros fundos públicos ambientais, a fim de reduzir sua instabilidade ante a mudanças de governo e podem ser representadas no diagrama proposto na ilustração que segue abaixo:

Figura 28 - Diagrama dos Degraus da Governança Pública Ambiental do Fundo Amazônia



Fonte: elaborado pela Autora (2021).

Com o fortalecimento dos elementos envolvidos nessas quatro dimensões, será possível se vislumbrar um futuro para o Fundo Amazônia enquanto mecanismo perene e efetivo para a redução do desmatamento da Floresta Amazônica, no âmbito da Amazônia Legal, e de combate à degradação do meio ambiente, além de contribuir para orientar a implementação e a governança de outros fundos públicos ambientais originados na cooperação internacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi realizado com a finalidade de responder à seguinte pergunta de pesquisa: *Quais as características da Governança do Fundo Amazônia que reduziriam sua instabilidade ante as mudanças de governo?*

Para buscar as possíveis respostas, elaboraram-se as seguintes proposições, que foram, em seguida, investigadas com base em toda a fundamentação teórica apresentada, bem como nos dados coletados:

- i. Diante do problema de pesquisa e da pergunta problema, é possível considerar que o Fundo Amazônia representa uma Política de Governo e não uma Política de Estado.
- ii. Enquanto Fundo Público que tem como origem a cooperação internacional, o Fundo Amazônia depende das ideologias e intenções do governo existente naquele momento e ao longo da gestão do fundo.
- iii. O Fundo Amazônia teria mais estabilidade se fosse encontrado um meio normativo que o mantivesse íntegro, com regras rígidas para sua alteração, suspensão ou exclusão, independentemente de mudanças de governo.

A revisão de literatura propiciou o estudo dos principais conceitos teóricos envolvidos na pesquisa, especialmente a conceituação de REDD+, Fundo Amazônia, Conselho Nacional da Amazônia Legal e Teoria em Governança. Para a condensação e compreensão do referencial teórico aplicado ao problema de pesquisa e objetivos da tese, juntamente com as proposições apresentadas, foram realizadas dezesseis entrevistas com quatro perguntas semiestruturadas, nas quais foram respondentes pessoas que tiveram envolvimento técnico ou acadêmico com o Fundo Amazônia e concordaram em ser entrevistados.

As conclusões, portanto, são as apresentadas a seguir, como resultado da pesquisa que se fez na busca de respostas para o problema de pesquisa e proposições apresentadas.

No tocante à proposição que considera que Fundo Amazônia representa uma Política de Governo e não uma Política de Estado, a pesquisa e a análise dos dados infirmou tal proposição, uma vez que o Fundo Amazônia foi concebido como fruto de verdadeira Política de Estado, não obstante seja possível haver o distanciamento dos ideais que embasaram aquela Política de Estado, de acordo com os interesses de um determinado governo, no qual pode ser fortalecida, como pode ser enfraquecida uma determinada pauta de interesses, como é o caso da pauta ambiental.

Em relação à segunda proposição, que considera que, enquanto Fundo Público que tem como origem a cooperação internacional, o Fundo Amazônia depende das ideologias e intenções do governo existente em determinado momento e ao longo da gestão do fundo, a análise e discussão trouxe à tona a conclusão que se confirma tal proposição, porque, embora Política de Estado tenha dado origem ao Fundo Amazônia, não se pode olvidar que a orientação de um Estado Nacional é passível de alteração, segundo a ideologia de um determinado governo, que pode romper com os entendimentos e concepções do Estado emanados em momento anterior.

Quanto à terceira e última proposição, na qual se coloca que o Fundo Amazônia teria mais estabilidade se fosse encontrado um meio normativo que o mantivesse íntegro, com regras rígidas para sua alteração, suspensão ou exclusão, independentemente de mudanças de governo, os resultados da análise confirmaram essa afirmação, uma vez que o Fundo Amazônia, embora tenha sido criado e internalizado no ordenamento jurídico brasileiro, através de decreto, que é o diploma legal cabível para tais procedimentos oriundos de acordos e tratados internacionais, poderia ter passado por um processo de legalização, ou seja, de transformação de sua estrutura, que passaria a existir por meio de lei, que é uma espécie de diploma normativo, com regras mais rígidas para formação e também para sua dissolução, só podendo ser alterada pelo Congresso Nacional.

Assim, ainda que alguns elementos da estrutura de governança do Fundo Amazônia pudessem ser regulamentados por decreto ou resolução, com o fito de não se engessar sua estrutura, a base legal não permitiria que o FA pudesse ser alterado de maneira brusca.

Então, nesta tese foi criado o postulado científico Degraus da Governança Pública Ambiental, que percorre, necessariamente, o caminho para o fortalecimento da governança do Fundo Amazônia, e de outros fundos públicos ambientais, através de quatro degraus ou gradações teóricas que são a normativa, de gestão, de representatividade e ambiental, que servirão como paradigma para as propostas de alterações com vistas no fortalecimento da governança do Fundo Amazônia, a fim de reduzir sua instabilidade ante a mudanças de governo.

Uma governança integrada e fortalecida do Fundo Amazônia e que considere os aspectos regionais do Bioma Amazônico e as características da Amazônia Legal pode ser a resposta que vem ao encontro desses desafios.

## 5.1 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

A presente tese buscou fazer um estudo que trouxesse contribuições teóricas e práticas, como resultado de todo o referencial teórico estudado, a realização de pesquisa documental e coleta de dados através das entrevistas que foram realizadas para posterior análise, discussão e apresentação de resultados.

Assim, como contribuição teórica, apresenta-se um adendo à literatura, bem como ao conhecimento acadêmico e geral acerca do Fundo Amazônia, bem como sua estrutura de governança e a busca de meios para se fortalecer o fundo e seus mecanismos de governança ante as mudanças de governos.

Outra contribuição que pode ser apontada é o preenchimento em um *gap* na literatura no que se refere ao conhecimento sobre o Fundo Amazônia e sua governança, pois, embora existam estudos acerca do tema, estes ainda são limitados.

Caracterizou-se como uma pesquisa de caráter exploratório pode ser considerada pioneira em razão da escassa literatura acerca da governança do Fundo Amazônia, bem como sobre a busca de meios para seu fortalecimento.

Também contribuiu a pesquisa para a percepção clara de que o Fundo Amazônia representa uma verdadeira Política de Estado, em razão dos mecanismos complexos a atuação de vários atores estatais e não estatais para sua criação mas, também que, a despeito de tudo isso, o funcionamento do Fundo pode se alterar de acordo com a ideologia e posicionamento do governo existente em determinado momento e ao longo da gestão do fundo, já que, com a escolha de novos governantes, a orientação política dos novos dirigentes pode se alterar, rompendo com os entendimentos e concepções de governantes anteriores.

Quanto às contribuições práticas, algumas podem ser elencadas, entre as quais a verificação da existência e funcionamento do Fundo Amazônia e suas características de operação e governança.

Outra contribuição prática se dá no sentido de demonstrar a situação atual do Fundo Amazônia em relação aos projetos que já estavam em andamento quando ocorreu a suspensão do Fundo, com a extinção de seus comitês orientador e técnico e, ainda, vislumbrar as perspectivas de sua reativação.

Também foram encontradas respostas práticas para mudanças na governança do Fundo Amazônia que possam, de alguma forma, fortalecer o Fundo e, se não blindar, ao menos proteger seu funcionamento frente às mudanças naturais de governos que ocorrem ao longo do tempo.

Assim, uma das contribuições da pesquisa reveste-se na percepção de que o fortalecimento do Fundo Amazônia passa, necessariamente, pela transformação da base normativa de sua existência, que deixaria de ser baseado em um decreto e passaria a ser tratado por meio de lei, para se tentar blindar o Fundo de mudanças, evitando ou reduzindo sua instabilidade, de acordo com a mudança de governos e interesses. Entretanto, recomenda-se manter a natureza jurídica de fundo público, exatamente por ter sido essa a vontade das nações amigas e, igualmente, manter a função do BNDES como instituição financeira responsável pela gestão do fundo, pois houve concordância bilateral dos dois países envolvidos.

Também se apresenta como contribuição acadêmica a recomendação de restabelecimento do Comitê Orientador do Fundo Amazônia bem como de seu Comitê Técnico, com a necessária reformulação de seu modelo de governança, para que os comitês sejam totalmente reestruturados com composição paritária e que seus membros exerçam um mandato plurianual sem que possam ser exonerados e sem coincidência de temporalidade, podendo haver, ainda, a criação de Conselhos representativos dos entes governamentais, das organizações não governamentais e dos parceiros doadores, que funcionariam como conselhos consultivos.

Por fim, a última contribuição refere-se à proposição de um framework teórico com as recomendações de possíveis alterações na governança do Fundo Amazônia, com vistas no seu fortalecimento, tendo sido criado o postulado científico nesta tese, que foi denominado Degraus da Governança Pública Ambiental, o qual que percorre, necessariamente, o caminho para o fortalecimento da governança do Fundo Amazônia, e de outros fundos públicos ambientais, através de quatro degraus ou gradações teóricas que são a normativa, de gestão, de representatividade e ambiental, que comportam o mesmo status de importância, mas, por questões metodológicas, devem ser percorridos nessas etapas, sendo representadas pela transformação da base normativa do FA, com a substituição do decreto que o criou em lei, como manifestação clara de que o Fundo representa uma Política de Estado e deve ter garantias para sua perenidade. Além disso, a gestão do Fundo Amazônia permaneceria sob o comando do BNDES, em razão dos resultados profícuos apresentados nos dez anos de sua existência plena, devendo ser melhorada a comunicação do Fundo com a sociedade e partes interessadas, no sentido de informação mais clara da finalidade e atuação, aprimorando-se o critério de transparência no tocante à comunicação ao público sobre a governança do Fundo Amazônia, tudo para garantir a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

## 5.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS ESTUDOS

No que se refere às limitações do estudo, como é comum a qualquer pesquisa, nesta também é possível vislumbrar limitações e cumpre destacá-las para que futuras pesquisas venham a sanar tais lacunas.

A principal limitação se deveu ao fato de que, durante o desenvolvimento da pesquisa sobre o Fundo Amazônia, portanto no meio do curso deste doutoramento, houve a suspensão do Fundo pelo Governo Federal, em junho do ano de 2019, com a extinção do Conselho Orientador e do Conselho Técnico, além da revogação do dispositivo que permitia ao BNDES a captação de novos recursos para o FA, e isso fez com que algumas adaptações tivessem que ser realizadas no projeto de pesquisa.

Outra limitação apontada diz respeito ao universo de entrevistados, uma vez que não foram entrevistadas pessoas ligadas aos órgãos governamentais vinculados à presidência atual do Fundo Amazônia, embora tenha sido enviado convite por diversas vezes.

Também é possível afirmar que outra limitação diz respeito à própria natureza qualitativa da pesquisa, com análise de conteúdo, baseada em entrevistas e, por isso mesmo, não foram coletados dados quantitativos, nem aplicadas operações estatísticas exatas, sendo um estudo dessa natureza de análise eminentemente subjetiva, com interpretação da pesquisadora a partir do que foi respondido pelos entrevistados, a partir de seus conhecimentos e experiência sobre o Fundo Amazônia.

O próprio entendimento subjetivo de cada entrevistado pode ser considerado como limitação da pesquisa, uma vez que os respondentes trouxeram, inevitavelmente, em suas percepções, a influência de suas idiossincrasias e, ainda, posicionamentos ideológicos.

Como recomendações para estudos futuros, apresenta-se a necessidade de realização de pesquisas quantitativas para mensurar a efetividade dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia durante o período em que esteve operando, bem como a efetividade das operações financiadas na redução do desmatamento na Amazônia Legal no período em que os projetos apoiados estavam em andamento.

Outra possibilidade de indicação para pesquisas futuras que este trabalho vislumbrou, mas não pôde avaliar em profundidade no estudo, é a relação entre a atuação do Fundo Amazônia com outros mecanismos governamentais ou não governamentais de combate ao desmatamento, incluindo-se aí a fiscalização e aplicação de penalidade civis e criminais a eventuais infratores ambientais diretamente responsáveis pelo recrudescimento do desmatamento na Amazônia Legal.

Também se recomenda que, em estudos vindouros, se faça um acompanhamento das tratativas para reativação do Fundo Amazônia, bem como, em caso de voltar a operar, se fazer uma pesquisa sobre a efetividade do FA na redução do desmatamento na Amazônia Legal.

A Floresta Amazônica precisa ser preservada por ser um patrimônio de valor incalculável e essa percepção se mostra claramente na fala do entrevistado Adalberto Luis Val:

Um outro ponto que eu queria abrir um parêntese aqui com você, se você voltar o tempo geológico, eu estou falando em voltar a 65, 70 milhões de anos atrás, a gente não tinha a cordilheira dos andes, está certo? A gente tinha uma conexão clara do oceano atlântico com o oceano pacífico que passava pelo meio da Amazônia. Por isso que você vai a Alter do Chão (PA) e tem aquela areia branca, você vai ao Rio Negro, aquelas praias que parecem praias de mar. Areia cristalina, branca, do fundo do mar. Aí, pois é, por volta desse período que a gente tem o começo do levantamento dos andes e isso continua acontecendo até hoje, essa movimentação tectônica, geológica ainda continua acontecendo. Acontece que em um certo momento surgem as primeiras plantas, surgem os primeiros organismos que começam a viver nesse ambiente em ebulição, porque você imagina mesmo em milhões de anos você ter algo com a cordilheira dos andes acontecendo, interrompendo essa conexão pacífico e atlântico, formando terraços imensos na base dessa cordilheira que se forma, novas árvores surgindo e gerando uma pressão de vapor no sistema, a água que vem com as nuvens do atlântico começa batendo as cordilheiras e forma chuva na Amazônia, portanto você tem períodos de chuvas intensos em diferentes lugares da Amazônia, você tem uma oscilação dos níveis da água no sistema, você tem o aparecimento dos peixes e já aí por volta dos dez milhões, oito milhões de anos atrás, você tem uma história nesta ebulição, uma história de movimentos tectônicos dos rios. De aumento da Amazônia e as mudanças climáticas. Você pode imaginar por exemplo que a gente já teve ilhas geladas no meio da Amazônia, entendeu? Então a gente tem toda uma ebulição de coisas acontecendo nesse sistema e o que acontece com os organismos? Eles vão vivendo nesse ambiente, peixes, plantas, insetos, fungos, mamíferos que estão dentro da floresta, morcegos, tudo e eles vão incorporando esses desafios tectônicos de mudanças climáticas, de rios que se conectam e se desconectam todo tempo e essas informações vão sendo acumuladas no genoma, no código genético desses organismos. Então eu diria para você que esta biblioteca imensa que a gente tem, o código genético dos organismos amazônicos, ela é completamente desconhecida, nós conhecemos muito pouco disso. Então quando a gente desmata, quando a gente derruba uma árvore a gente não está derrubando uma árvore, a gente junto com ela está matando um monte de organismo, mas pior do que isso, a gente está queimando uma biblioteca. E eu diria para você, é queimando uma biblioteca do tipo de Alexandria, é queimando bibliotecas imensas que a gente não sabe nem qual é o conteúdo, quais são os livros que estão dentro dessa biblioteca. Então eu diria para você que o fundo Amazônia tinha um papel dos mais relevantes, não era só evitar o desmatamento, mas era não perder esse conjunto de informações que eu diria talvez a gente nunca mais vai ter porque não se trata de recuperar a floresta, eu posso recuperar a floresta, não posso? Eu replanto as árvores, trago alguns animais para viver lá, torço para que os insetos venham e comecem a polinizar, que a água volte a circular no sistema, mas e o conjunto de informações? Não, mas o conjunto de informações é para milhões de anos? Não, a gente perde aquele conjunto de informações de milhões de anos que levou para que ele fosse acumulado nos organismos de uma maneira geral.

Por fim, o Fundo Amazônia, bem como a Amazônia e sua Floresta, representa um tema pujante e muito interessante para pesquisas acadêmicas, de forma que estudos futuros muito ainda podem explorar nesse campo, que tanto interessa a toda a sociedade, e arremato com uma célebre frase do saudoso Samuel Benchimol: “A nossa Lua é a Amazônia”.

## REFERÊNCIAS<sup>1</sup>

- Aith, F. (2006). Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos (pp. 235-236). O conceito de política pública em direito. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. M. P. D. Bucci (Org.). São Paulo: Saraiva.
- Almeida, P. R. (2016). *Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias*. Instituto Millenium. Recuperado de <https://www.institutomillenium.org.br/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>
- André, M. E. D. A. (1995). *Etnografia da prática escolar*. Campinas: SP: Papirus.
- Angelsen, A., Martius, C., De Sy, V., Duchelle, A. E, Larson, A. M., & Pham, T. T. (2018). *Transforming REDD+: Lessons and new directions*. Bogor: Cifor.
- Appolinário, F. (2009). *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas.
- ATLAS.ti 9. (2021). Qualitative data analyses. Cleverbridge. Software de apoio.
- Azevedo, C. P., Sanquetta, C. R., Silva, J. N. M., & Machado, S. A. (2008). Efeito da exploração de madeira e dos tratamentos silviculturais no agrupamento ecológico de espécies. *Floresta*, 38(1).
- Banco Mundial. (1992). Governance and development. Recuperado de [https://www.academia.edu/30400144/World\\_Bank\\_Governance\\_and\\_Development\\_1992](https://www.academia.edu/30400144/World_Bank_Governance_and_Development_1992)
- Banco Mundial. (2017). *Relatório Anual 2017*. Erradicar a pobreza extrema. Promover a prosperidade compartilhada. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119PT.pdf>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2008). *Normativos Fundo Amazônia*.
- Barbosa, V. S. (2008). *Níveis de governança corporativa: rentabilidade e valorização*. Trabalho de Conclusão Curso (Graduação) – Curso de Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Recuperado de <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/17310>.
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto. São Paulo: SP: Augusto Pinheiro.
- Bloom, B. S., Engelhart, M. D., Furst, E. J., Hill, W. H., & Krathwohl, D. R. (1956). *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals by a*

---

<sup>1</sup> De acordo com as diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP – APA 6a ed. 2019 - Biblioteca FEAUSP.

*Committee of College and University Examiners* (Handbook I: Cognitive Domain). New York: Longmans Publishing.

Brasileiro, V. M. M. (2002). *Sistema de incentivos fiscais para as Regiões Norte e Nordeste após a transformação da Sudam e da Sudene em Ada e Adene*.

Bucci, M. P. D. (2006). *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.

Bucci, M. P. D. (2006a). *O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (Org.). p. 19. São Paulo: Saraiva, 2006.

Corbera, E., & Schroeder, H. (2010). Governing and implementing REDD+. *Environmental Science & Policy* 14(2), 89-99. Recuperado de <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.11.02>

*Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Brasília: Senado Federal.

Câmara, J. B. D. (2013). Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*, 21(46), 125-146. Recuperado de [Artigos%20Governança%20Ambiental/governança%20ambiental%20no%20brasil%202013\\_João%20Batista%20Câmara.pdf](http://www.scielo.br/sof/artigos/Governança%20Ambiental/governança%20ambiental%20no%20brasil%202013_João%20Batista%20Câmara.pdf)

Capital Reset. (2021). *Fim da COP: Glasgow cria mercados de carbono, coloca pressão sobre carvão e fica devendo no financiamento climático*. Recuperado de <https://www.capitalreset.com/fim-da-cop-glasgow-cria-mercados-de-carbono-coloca-pressao-sobre-carvao-e-fica-devendo-no-financiamento-climatico/>

Castells, M. (2000). *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura* (4a ed., 1, p. 114) São Paulo: Paz e Terra.

Chang, H. J. (2004). *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (p. 124). São Paulo: Unesp.

Clements, T. (2010). Reduced Expectations: the political and institutional challenges of REDD+. *Oryx. The International Journal of Conservation*, 44(3), 309-310, jul. Cambridge University Press

Congresso Nacional. (2021). *Matérias Bicamerais*. Projeto de Lei do Senado n. 415/2020. *Institui o Fundo Amazônia e dá outras providências*. Em tramitação. Recuperado de <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-415-2020>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988, 05 de outubro). Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Coutinho, A. C. et al. (2013). *Uso e cobertura da terra nas áreas desflorestadas da Amazônia*. Legal: TerraClass 2008. Brasília/DF: Embrapa. Belém: INPE.

D' Araujo, M. C. (2006). *Amazônia e o desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50*. Recuperado de [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_19/rbcs19\\_05.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_19/rbcs19_05.htm).

*Decreto n. 6.527* (2008, 01 de agosto). Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm)

*Decreto 8.576* (2015, 26 de novembro). Revogado. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm)

*Decreto n. 9.203*. (2017, 22 de novembro). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)

*Decreto n. 9.758*. (2019, 11 de abril). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm).

*Decreto n. 10.144*. (2019, 28 de novembro). Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. Recuperado de <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/786521728/decreto-10144-19>.

*Decreto n. 10.223*. (2020, 05 de fevereiro). Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10223.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10223.htm)

*Decreto n. 10.239*. (2020, 11 de fevereiro). Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10239.htm).

Derani, C. (2006). *Política Pública e a Norma Política* (p. 131). *O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (Org.). São Paulo: Saraiva.

Diniz, E. (1995). Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 38(3), 385-415. Rio de Janeiro.

Flick, U. *Qualidade na pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

Fonseca, I. F., & Bursztyn, M. (2009). A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, 24(1), 17–46. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269922009000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269922009000100003&script=sci_abstract&tlng=pt)

Fundação Amazônia Sustentável. (2009). *Relatório de Gestão*. Recuperado de <http://gife.issuelab.org/resources/19255/19255.pdf>.

- Fundação Amazônia Sustentável. (2019). *Relatório de Atividades 2019*. Recuperado de <https://fas-amazonia.org/novosite/wp-content/uploads/2020/08/fas-relato-integrado-2019-v4.pdf>
- Fundação Amazônia Sustentável. (2020). *A parceria entre a Fundação Amazonas Sustentável e o Fundo Amazônia/BNDES*. Recuperado de <https://fas-amazonas.org/wp-content/uploads/2020/05/Relat%C3%B3rioFAS-19.05-v1.pdf>.
- Fundação Amazônia Sustentável. (2021). *Relatório de Atividades 2020*. Recuperado de <https://fas-amazonia.org/novosite/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-de-atividades-fas-2020-final-versao-mobile-1.pdf>
- Fundo Amazônia. (n.d.). *Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA)*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/governanca/CTFA/>.
- Fundo Amazônia. (n.d.). *Projetos Apoiados*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>
- Fundo Amazônia. (2008). *Regimento Interno do Comitê Orientador*. Recuperado de [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/COFA\\_Regimento\\_nov2008.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/COFA_Regimento_nov2008.pdf).
- Fundo Amazônia. (2010). *Relatório de Atividades 2010*. Recuperado de [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2010\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2010_port.pdf)
- Fundo Amazônia. (2014). *Governança*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.
- Fundo Amazônia. (2018). *Relatório de Atividades 2018*. Recuperado de [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2018\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf)
- Fundo Amazônia. (2019). *Relatório de Atividades 2019*. Recuperado de [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2019\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2019_port.pdf)
- Fundo Amazônia. (2020). *Pesca Sustentável*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Pesca-Sustentavel/>.
- Fundo Amazônia. (2020a). *Projetos Bolsa Floresta+*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Bolsa-Floresta/>.
- Fundo Amazônia. (2020b). *Relatório Anual de Atividades do Fundo Amazônia de 2020*. Recuperado de [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2020\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2020_port.pdf)
- Fundo Amazônia. (2021). *Informe 31/outubro/2021*. Recuperado de [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/informe-de-carteira/2021\\_5bi\\_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/informe-de-carteira/2021_5bi_Informe-da-Carteira-Fundo-Amazonia.pdf)

- Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS.
- Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.
- Godoi, C., K., Mello, R., B., & Silva, A. B. (2010). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. Paradigmas, Estratégias e Métodos (2a ed.)* São Paulo: Saraiva.
- Gomides, J. E., & Silva, A., C. (2009). O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental Um resgate histórico. *Revista de Ciências Gerenciais*.
- Gonçalves, A. (2005). O Conceito de Governança. Trabalho apresentado no *XIV Congresso Nacional do CONPEDI* (pp. 1–26). Recuperado de [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito\\_de\\_governanca.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf).
- Guimarães, L., F. (2013). *Fundo Amazônia: uma visão sobre a governança*. (p. 13). *Fundo Amazônia: Evolução Recente e Perspectivas*. Jacques Marcovitch (org). São Paulo: Edusp.
- Helene, M. E. M. (2009) *Florestas: Desmatamento e Destruição*. São Paulo: Scipione.
- Heerdt, M. L., & Leonel, V. (2006). *Metodologia Científica e da Pesquisa: livro didático, rev. e atual*. Palhoça, SC: UnisulVirtual.
- International Federation of Accountants. (2013). *International framework: good governance in the public sector*.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2019). *Governança Corporativa*. Recuperado de <http://www.ibgc.org.br>.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2021). *IBGE atualiza limites de municípios no mapa da Amazônia Legal*. Recuperado de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/30958-ibge-atualiza-limites-de-municipios-no-mapa-da-amazonia-legal>
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (n.d.). Terra Brasilis. PRODES. (2017). *Taxa de Desmatamento na Amazônia Legal por Estados até 2021*. Recuperado de [http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (n.d.) Terra Brasilis. Prodes. Mapa do Desmatamento da Amazônia Legal até 2020. Recuperado de <http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/map/deforestation?hl=pt-br>
- Irawan, S., & Tacconi, L. (2013). Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD) and decentralized forest management. In *Forest*, 11, 427-438.
- Jacobi, P. R., & Sinisgalli, P. A. de A. (2012). Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6), 1469–1478. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232012000600011&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232012000600011&script=sci_abstract&lng=pt)

- Keen, J., & Packwood, T. (2005). Usando estudos de caso na pesquisa em serviços e em políticas de saúde. In Pope C, Mays N, organizadores. *Pesquisa qualitativa na atenção à saúde*. Porto Alegre: Artmed.
- Klijn, E. H., Koopenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector. *Public Administration*, 73.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Korhonen-Kurki, K., Brockhaus, M., Efrin, M., Juhola, S., Moira, M., Cynthia, M., & Bimo, D. (2017). Analyzing REDD+ as an experiment of transformative climate governance: Insights from Indonesia. *Environmental Science and Policy*, 73(December 2016), 61–70. doi:10.1016/j.envsci.2017.03.014.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (1996). *Técnicas de Pesquisa* (3a ed., p. 145). São Paulo: Atlas.
- Lederer, M. (2012). REDD+ governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 3(1), 107–113. doi:10.1002/wcc.155
- Lei n. 1.806/1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/11806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11806.htm).
- Lei n. 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5173.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Plano%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Plano%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias).
- Lei n. 11.284 (2006, 02 de março). Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis n.ºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm)
- Lei Complementar n. 31. (1977, 11 de outubro) Cria o Estado do Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp31.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp31.htm).
- Lei Complementar n. 101 (2000, 4 de maio). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)
- Machado Filho, C. P. (2006). *Responsabilidade social e governança. O debate e as implicações* (p. 76). São Paulo: Thomsom.
- Marcovitch, J. (2011). *A gestão da Amazônia (ações empresariais, políticas públicas,*

*estudos e propostas*). São Paulo: EDUSP.

Marcovitch, J., & Pinsky, V. C. (2014). Amazon Fund: financing deforestation avoidance. *Revista de Administração*, 49(2), 280-90, abr./maio/jun.

Marcovitch, J. (2020). Bioma Amazônia: atos e fatos. *Estudos Avançados*, 34(100), 83-106. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.007>

Matias, E. F. P. (2005). A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global (p. 462). São Paulo: Paz e Terra.

Mattar, F. N. (1999). *Pesquisa de Marketing* (5a ed.). São Paulo: Atlas.

May, T. (2004). *Pesquisa social: questões, métodos e processo*. Porto Alegre: Artmed.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna (p. 21). *Rev del CLAD Reforma y Democracia*.

Medida Provisória nº 2.157-5.(2001, 24 de agosto). Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2157-5.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2157-5.htm)

Meza, M. L. F. G., Moratta, N. G., & Groschupf, S. L. B. (2016). Governança Pública. In Gonçalves (Org.), *Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais*. cap. 5, 135-194. Curitiba: UTFPR, 2016. 336p.

Minayo, M. C. S. (2007). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* (6a ed.). São Paulo – Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco.

Ministério de Meio Ambiente. (2012). *Nota Informativa Nº 1 – REDD+ BRASIL*. Recuperado de [http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018\\_captacaodescentralizacao.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018_captacaodescentralizacao.pdf).

Ministério do Meio Ambiente. (2016). *Amazônia*. Recuperado de <http://www.mma.gov.br/biomas/amaz%C3%B4nia>.

Ministério do Meio Ambiente. (2017). *Redd+ Brasil*. Fundo Amazônia. Recuperado de <http://redd.mma.gov.br>.

Ministério de Meio Ambiente. (2018). *Nota Informativa 2018 - Florestas Tropicais, Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas*. Recuperado de [http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018\\_captacaodescentralizacao.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018_captacaodescentralizacao.pdf).

Ministério do Meio Ambiente. (2019). *Redd+ Brasil*. Fundo Amazônia. Recuperado de <http://redd.mma.gov.br/pt/o-que-e-redd>.

Ministério do Meio Ambiente. (2019a). Clima. *Clima, ozônio e desertificação*. Recuperado de <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/climaozoniodesertificacao/mudancasclimaticas>

- Mota, J. A., Gazoni, J. L., Reganhan, J. M., Teixeira, M., Silveira, D., & Góes, G. S. (2008). Trajetória da Governança Ambiental. *IPEA, 01*(Regional e Urbano), 11–20. Retrieved from <http://hdl.handle.net/11058/5523>.
- Nações Unidas. (2013). *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Economia Verde*. Recuperado de [http://www.unep.org.br/eventos\\_detalhar.php?id\\_eventos=39](http://www.unep.org.br/eventos_detalhar.php?id_eventos=39).
- Nalini, R. (2005). *Ética Ambiental* (2a ed., p. 143). Campinas: Millenium.
- Nascimento, E. P. (2012). Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Revista de Estudos Avançados*, 26(74).
- Oliveira Junior, M., M., Boehe, D., M., & Borini, F., M. (2009). *Estratégia e inovação em corporações multinacionais* (pp. 22, 26, 37). São Paulo: Saraiva.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. I. (2015). GovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*, 49(5), 1263-1290, set. /out. Rio de Janeiro.
- Parker, C., Mitchell, A., & Trivedi, M., Mardas, N. (2009). *The Little REDD + Book* (p. 14). Oxford: Global Canopy Programme.
- Pereira, D., Santos, D., Vedoveto, M., Guimarães, J., & Veríssimo, A. (2010). *Fatos florestais da Amazônia 2010*. Belém: Imazon, 124 p.
- Peters, G. (2013). O que é governança? *Revista do TCU*, 127, 28-33. Recuperado de <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>
- Petersen, R., Davis, C., Herold, M., & De Sy, V. (2018). *Tropical forest monitoring: Exploring the gaps between what is required and what is possible for REDD+ and other initiatives*. Washington: World Resources Institute (WRI).
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). Why the concern governance now? In Pierre, J., Peters, G. B. *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press Ltd.
- Pinsky, V. C. (2017). *Experimentalist governance in climate finance: the case of REDD+ in Brazil*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/T.12.2018.td
- Pinto, M. de A. (2012). *Gestão de Reservas Florestais: reflexões a partir da Floresta Estadual do Antimary (AC)*. 146f. Belém, Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, 2012. e-14122017-163027. Recuperado de [www.teses.usp.br](http://www.teses.usp.br)
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* (2a ed.). Novo Hamburgo: Feevale.
- Putz, F. E., Sist, P., Fredericksen, T., & Dykstra, D. (2008). Reduced-impact logging: Challenges and opportunities. *Forest Ecology and Management*, 256, 1427–1433.

- Resolução n. 1, de 17 de junho de 2020. *Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional da Amazônia Legal e dá outras providências*. Recuperado de <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-17-de-junho-de-2020-262408150> e <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/resolucao-no-1-de-17-de-junho-de-2020-regimento-interno-do-cnal-dou-versao-pdf.pdf>
- Reuters. (2020). *Mourão assume comitê do Fundo Amazônia no lugar de Salles. Decisão de troca foi tomada após reunião do vice-presidente com embaixadores de Alemanha e Noruega, principais doadores do Fundo*. Recuperado de <https://noticias.r7.com/brasil/mourao-assume-comite-do-fundo-amazonia-no-lugar-de-salles-28052020>
- Reuters. (2021). *Deforestation in Brazil's Amazon rises in Oct, despite COP26 vows*. Recuperado de <https://www.reuters.com/business/cop/deforestation-brazils-amazon-rises-oct-despite-cop26-vows-2021-11-12/>
- Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado* (p. 36). São Paulo: Garamond.
- Santos, M. H. C. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte. In *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 40(3), 335-376.
- Sathler, B., Adamo, S. B., & Lima, E. (2015). Mudanças climáticas e mitigação no setor florestal: REDD+, políticas nacionais e desenvolvimento sustentável local na Amazônia Legal. *Revista Bras. de Est. Populacional*, 32(3), 619-630, set./dez.
- SEEG (2021). Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. Documento Analítico-SEEG 9 (1990-2020). *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações de metas de clima do Brasil*. Recuperado de <http://seeg.eco.br/documentos-analiticos>
- Senado Federal. Notícias. (2021). *Projeto que transforma fundo Amazônia em lei está na pauta da CMA*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/18/projeto-que-transforma-fundo-amazonia-em-lei-esta-na-pauta-da-cma>
- Serfaty, S., Marques, W., Serruya, N., & Pereira, C. L. de O. (2010). *Arcabouço Jurídico Institucional*. Embrapa Amazônia Oriental, Belém, PA, Capítulo 1, 2010. Recuperado de <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/880836/2/Gestao.pdf>
- Souza, C. A. (2013). A construção da estratégia brasileira de REDD: A simplificação do debate na priorização da Amazônia. *Ambiente & Sociedade*, XVI(1), 99-116, jan./mar. São Paulo.
- Thompson, P. (1992). *A voz do passado: história oral*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Tribunal de Contas da União. (2014). *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- UNFCCC. (2014). *Decision booklet REDD+. Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)*. Recuperado de [https:// unfccc.int/6917.php](https://unfccc.int/6917.php).
- Veiga, J. E. (2013). *A desgovernança mundial da sustentabilidade* (pp. 13-77). São Paulo: Editora 34.
- Veiga, J. E. (2014). O âmago da sustentabilidade. *Estudos Avançados*, 28(82), 7–23. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/s0103-40142014000300002>.
- Venturini, A., Monteiro, M. A., Menezes, C. R. C. (2010). ZEE- Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Oeste do Estado do Pará (Vol. 2). *Embrapa Amazônia Oriental*. Recuperado de <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/880836/2/Gestao.pdf>.
- Vidigal, A. C. (2000). Governança corporativa. *O Globo*. Rio de Janeiro, dez. Primeiro Caderno, p. 7.
- Voss, C., Tsiriktsis, N., & Frohlich, M. (2002). Case Research In Operations Management. *International Journal of Operations and Production Management*, 22(2), 195-219.
- World Bank. (2017). *A melhoria da governança é elemento fundamental para a garantia do crescimento equitativo nos países em desenvolvimento*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>
- World Bank. (2017a). World Development Report. Chapter 1. Governance for development: the challenges (p. 41). Recuperado de [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/9781464809507\\_C h01.pdf?sequence=30&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/9781464809507_C h01.pdf?sequence=30&isAllowed=y). Acesso em 20mar, 2019.
- World Comission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future* (p. 43). *Oxford University Press*.
- World Resources Institute. (2009). *World Resources 2002-2004. Decisions for the Earth: balance, voice, and power*. Washington.
- WWF-Brasil. (2018). *Projeto Pesca Sustentável*. Recuperado em 19 Setembro de 2020, em [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/areas\\_prioritarias/amazonia/nossas\\_solucoes\\_na\\_amazonia/pesca\\_sustentavel/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia/nossas_solucoes_na_amazonia/pesca_sustentavel/).
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. (C. M. Herrera, trad., 5a ed.). Porto Alegre: Bookman.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A

A seguir, demonstra-se um esboço das entrevistas que foram aplicadas aos sujeitos pesquisados:

#### ENTREVISTA SOBRE O FUNDO AMAZÔNIA

##### Formulação do Problema de Pesquisa

Quais as características para a Governança do Fundo Amazônia que reduziriam sua instabilidade ante as mudanças de governo?

##### 1 Sujeitos da Pesquisa

A pesquisa foi realizada com base em estudo de caso, tipo único. O Estudo de caso e a coleta de dados foi baseada em um roteiro de entrevistas semiestruturadas com quatro perguntas correlatas ao tema, sendo que as entrevistas foram realizadas com pessoas que tiveram algum tipo de contato e participação no Fundo Amazônia, desde o ano de sua criação, 2008, até 2019, quando foi suspenso, especialmente aqueles que participaram das últimas reuniões do COFA e CTFA, e também que tivessem conhecimento do assunto, ainda que meramente acadêmico. Assim, a pesquisa foi realizada com 16 pessoas maiores de 18 anos, mediante autorização por meio de Termo de Consentimento, e o perfil dos entrevistados foi variado, pois abordou todos os *stakeholders*, incluídos os Administradores do Fundo Amazônia, passando pelos responsáveis por instituições não governamentais e projetos beneficiados, além dos entes governamentais envolvidos na gestão do Fundo, como o banco financiador.

Assim, foram entrevistadas dezesseis pessoas, sendo representante da Noruega, representantes do Fundo Amazônia, respectivamente do COFA e do CTFA, representante do INPE (que calcula taxas de desmatamento), representantes do BNDES, representantes de projetos apoiados e financiados e pesquisadores de universidades, de acordo com o organograma de governança do fundo.

## 2 Elaboração das Entrevistas

A seguir, apresenta-se um esboço das entrevistas que foram aplicadas às pessoas do universo delimitado da pesquisa:

Quatro perguntas semiestruturadas com intuito de obter informações sobre o Fundo Amazônia.

NOME DO ENTREVISTADO:	
CARGO:	
ÓRGÃO OU ENTIDADE:	
UNIDADE DA FEDERAÇÃO:	
DATA:	
PERGUNTA 1	Fale-me sobre sua instituição, a missão dela e qual sua relação com o Fundo Amazônia.
PERGUNTA 2	A sua interação com o Fundo Amazônia foi positiva e os objetivos acordados foram atingidos? Em caso positivo, por quê? Em caso negativo, por quê?
PERGUNTA 3	Quais características da Governança poderiam evitar a instabilidade do Fundo Amazônia com as mudanças e transições de governos?
PERGUNTA 4	Que recomendações você faria para evitar que eventuais mudanças de governo pudessem atingir o modelo de governança do Fundo Amazônia e outros fundos públicos.

2) Observações (se faltar espaço escreva no verso)

---

OBRIGADO PELA COLABORAÇÃO.  
SE POSSÍVEL, ANEXAR FOTOGRAFIAS DIGITAIS.

**APÊNDICE B****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) Senhor (a):

Ao cumprimentar o(a) senhor(a), lhe convido para participar da pesquisa para tese de doutorado intitulada “GOVERNANÇA NA APLICAÇÃO DE INVESTIMENTOS PARA AÇÕES DE COMBATE AO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA: ESTUDO DE CASO DO FUNDO AMAZÔNIA que tem como objetivo estudo de caso sobre o Fundo Amazônia e sua governança.

Essa pesquisa consiste em entrevista com duas perguntas semiestruturadas de resposta aberta e livre, cujo tratamento irá embasar a tese de Doutorado em Administração consistente em DINTER FEA-USP/UEA, da doutoranda Naira Neila Batista de Oliveira Norte. Sua participação nos é muito importante, uma vez que contribuirá para a compreensão acerca do tema pesquisado.

A entrevista leva em torno de 30 minutos a 1 hora, na modalidade presencial com áudio-gravação, para melhor fidelidade das respostas dadas. A gravação só será realizada se houver seu consentimento.

No entanto, mesmo após a sua autorização, você tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento para a utilização de seu nome, qualificação e imagem, em qualquer fase da pesquisa independente do motivo e sem qualquer prejuízo a sua pessoa.

Para qualquer informação mais detalhada pode entrar em contato com Naira Neila Batista de Oliveira Norte através do e-mail [nairanorte@usp.br](mailto:nairanorte@usp.br) ou com o Orientador Professor Doutor Moacir de Miranda Oliveira Júnior pelo e-mail [mirandaoliveira@usp.br](mailto:mirandaoliveira@usp.br)

---

**CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO**

Eu, \_\_\_\_\_, entendi o conteúdo da pesquisa e aceito participar de livre e espontânea vontade, autorizando divulgação de nome e imagem. Afirmando que me foi entregue uma cópia desse documento.

Manaus, 30/09/2020

Assinatura do Participante

## APÊNDICE C

Demonstração, no Software ATLAS.ti 9, da inserção das transcrições das entrevistas realizadas, com todos os códigos elaborados a partir da análise de conteúdo e correlação dos códigos de análise com as citações identificadas.

The screenshot displays the ATLAS.ti 9 software interface, specifically the 'Gerenciador de Citações' (Citation Manager) window. The interface is divided into several sections:

- Menu Bar:** Includes 'Arquivo', 'Início', 'Pesquisar & Codificar', 'Analisar', 'Importar & Exportar', 'Ferramentas', 'Ajuda', 'Citações', 'Pesquisar & Filtrar', and 'Exibir'.
- Toolbar:** Contains icons for 'Código Inteligente', 'Aplicar Códigos', 'Código em Vivo', 'Codificação Rápida', 'Renomear Excluir Citação', 'Mesclear Citações', 'Resumernar Citações', 'Gerenciar', 'Origem do Link', 'Destino do Link', 'Abrir Rede', 'Nuvem de Palavras', 'Lista de Palavras', 'Relatório', and 'Exportar para o Excel'.
- Explorador (Left Panel):** Shows a tree view of codes and documents. The 'Códigos' section includes:
  - Conquistas do Fundo Amazônia (124-1)
  - Criação do Fundo Amazônia (292-1)
  - Fragilidades na Governança do FA (147-1)
  - Governança (102-5)** (highlighted)
  - Início dos Problemas do Fundo Amazônia (120-1)
  - Sugestões para fortalecimento da Govern... (163-1)
- Gerenciador de Citações (Main Table):** A table with columns: ID, Referencial, Nome, Conteúdo de Texto, Documento, Densidade, and Códigos. The table lists 18 citations from '1\_S24217J22 - Entrevista Virgilio Viana'. The selected citation (ID 1:1) has the following content:
 

eu acredito que uma das maneiras para blindar seria o COFA ter um regi...  
 acho que seria importante é que a orientação estratégica do COFA fos...  
 Eu acho que o COFA poderia ter uma assessoria do estado da arte na...  
 outro é ter essa governança plural, assegurada de uma maneira tal que...  
 Eu vejo esses três mecanismos como mecanismos que poderiam assegu...  
 Eu acho que uma outra solução radicalmente diferente, além daquelas...  
 Do ponto de vista do doador, o que é importa é idoneidade, seriedade...  
 Eu colocaria essas três mais uma opção radical, que é ter uma gestão d...  
 Nós fomos a primeira instituição a ter um projeto aprovado no Fundo...  
 Essa tecnologia social que a gente desenvolveu é algo que é muito rele...  
 A gente propôs a mesma lógica, que a gente fosse, entre aspas, um pres...  
 Mais paritário, mais equânime, com menos peso para os estados, que...  
 Cerca de 45% do recurso foi para as instituições não governamentais. 5...  
 Então a ideia conceitual é como fazer com que a gestão tenha uma g...  
 Eu não tinha me dado conta de que o dinheiro que entra no BNDES at...  
 muitas vezes foi colocada essa narrativa: "esse dinheiro está indo tod...
- Comentário (Bottom Right):** A text area for adding comments to the selected citation.