



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA**  
**E DESENVOLVIMENTO**

**A TRAJETÓRIA DO FUNDO AMAZÔNIA:  
CONFIGURAÇÃO, ESTABILIDADE, PARALISAÇÃO E  
RETOMADA ANALISADA POR MEIO DO MODELO  
DE EQUILÍBRIO PONTUADO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES**

BRASÍLIA – DF

2023

# **A TRAJETÓRIA DO FUNDO AMAZÔNIA: CONFIGURAÇÃO, ESTABILIDADE, PARALISAÇÃO E RETOMADA ANALISADA POR MEIO DO MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Marcos De Souza Fonseca Guimarães

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gaetani

Brasília - DF

2023

- G963a            Guimaráes, Marcos de Souza Fonseca  
                    A trajetória do Fundo Amazônia: configuração, estabilidade, paralisação e retomada analisada por meio do modelo de equilíbrio pontuado / Marcos de Souza Fonseca Guimaráes. -- Brasília: Enap, 2023.  
                    96 f. : il.
- Dissertação (Mestrado --Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.
- Orientação: Prof. Dr. Francisco Gaetani.  
                    1. Desenvolvimento Econômico Sustentável. 2. Economia Ambiental. 3. Fundo Amazônia. 4. Modelo de Equilíbrio Pontuado. I. Título. II. Gaetani, Francisco orient.

CDD 338.927

**MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES**

**A TRAJETÓRIA DO FUNDO AMAZÔNIA:  
CONFIGURAÇÃO, ESTABILIDADE, PARALISAÇÃO E  
RETOMADA ANALISADA POR MEIO DO MODELO  
DE EQUILÍBRIO PONTUADO**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 23 de novembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Francisco Gaetani, Orientador – ENAP

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – ENAP

---

Prof. Dr. Mauro Santos Silva – ENAP

BRASÍLIA

2023

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os professores da equipe do curso de Mestrado da ENAP que me concederam a honra, o privilégio e a alegria de poder participar de suas aulas, sempre online, em um dos períodos mais sombrios da história do país – uma pandemia em que pelo menos quatrocentos mil brasileiros poderiam ter sido poupados de uma morte angustiante, se a ciência tivesse sido valorizada por todos os agentes políticos que ocupavam os principais cargos eletivos e de direção do país. Muito obrigado por toda a dedicação e comprometimento em construir um Estado melhor para o século XXI.

Agradeço à minha querida esposa Myriam pela paciência e apoio. Sempre juntos. Completamente.

*“Nada é mais contínuo, tampouco é tão permanente, ao longo desses cinco séculos, do que essa classe dirigente exógena e infiel ao seu povo. No afã de gastar gente e matas, bichos e coisas para lucrar, acabam com as florestas mais portentosas da terra. Desmontam morrarias incomensuráveis, na busca de minerais. Erodem e arrasam terras sem conta. Gastam gente, aos milhões”.*

DARCY RIBEIRO

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIEC	Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARPA	Projeto Áreas Protegidas da Amazônia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CER	Certificados de Emissões Reduzidas
CGU	Controladoria-Geral da União
CNAL	Conselho Nacional da Amazônia Legal
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COP	Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
DEFAM	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia
DETER	Detecção do Desmatamento em Tempo Real
FAM	Fundo Amazônia
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IMAFLOA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	Painel Intragovernamental sobre Mudanças Climáticas
MDL	Mecanismos de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização Não Governamental

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PGTA	Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
PIN	Plano Nacional de Integração
PIS/PASPE	Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
REDD+	Redução de emissões proveniente de desmatamento e degradação florestal, e conservação, manejo e aumento dos estoques de carbono
SEEG	Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
VPR	Vice-Presidência da República

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução da seca na fronteira dos biomas amazônico e do cerrado.....	01
Figura 2: Cronograma das fases do Fundo Amazônia.....	04
Figura 3: Custos e benefícios das políticas públicas.....	09
Figura 4: Estrutura hierárquica de convicções dentro das coalizões de defesa.....	10
Figura 5: Ambientes políticos, arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas.....	12
Figura 6: Ciclo de políticas públicas.....	15
Figura 7: Modelo de Múltiplos Fluxos.....	17
Figura 8: Método do Equilíbrio Pontuado.....	21
Figura 9: Narrativa do Fundo Amazônia.....	24
Figura 10: Distribuição dos projetos apoiados por tipo de entidade.....	43
Figura 11: Anomalia diária de temperatura do ar na superfície global.....	50
Figura 12: Governança do Fundo Amazônia até maio de 2019.....	54

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relação dos dez projetos com ONG que mais receberam recursos.....	35
Tabela 2: Relação dos dez projetos com outras instituições que mais receberam recursos.....	36
Tabela 3: Relação dos projetos cancelados que receberam mais recursos.....	39
Tabela 4: Relação dos projetos concluídos que devolveram mais recursos.....	41

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de desmatamento anual na Amazônia por Km <sup>2</sup> .....	27
Gráfico 2: Emissões de GEE brasileiras em 2021.....	30
Gráfico 3: Valores anuais e totais de doações por doador.....	32
Gráfico 4: Valores anuais de projetos.....	38
Gráfico 5: Valores anuais e totais aprovados por tipo de instituição.....	40
Gráfico 6: Valores anuais e totais concluídos por tipo de instituição.....	40
Gráfico 7: Valores anuais e totais cancelados por tipo de instituição.....	41

## **RESUMO**

A destruição da Floresta Amazônica afeta o ciclo de chuvas do continente, prejudicando a produtividade agrícola da região, além de possuir o potencial de desestabilizar de forma definitiva o clima planetário, acarretando em consequências profundas e imprevisíveis. O Fundo Amazônia é uma inovadora ferramenta de captação de doações voluntárias para impulsionar projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa por meio da prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia, bem como estimular o desenvolvimento econômico sustentável. Criado em 2008, já captou cerca de R\$ 3,4 bilhões e passou por diversas fases: concepção, decolagem gradual, execução com significativo aporte de recursos em projetos com entidades do terceiro setor, até ser paralisado em 2019 e retomado novamente em 2023. Utilizando o referencial teórico do modelo de equilíbrio pontuado verificou-se a importância da imagem da política para embasar a criação e o aprimoramento de instituições que foram sólidas o suficiente para suportar tentativas de redirecionamento de seus recursos para outras finalidades, demonstrando sua resiliência na função de garantir a manutenção da estabilidade da política voltada para favorecer a comunidade local com soluções inovadoras voltadas para uma economia sustentável, contando com a colaboração da comunidade internacional e das entidades do terceiro setor.

**Palavras Chaves:** Desenvolvimento econômico sustentável, Fundo Amazônia, Modelo do Equilíbrio Pontuado.

## **ABSTRACT**

The destruction of the Amazon rainforest affects the rainfall cycle of the South American continent, jeopardizing the agricultural productivity of the region, as well as possessing the potential to destabilize the whole planet's climate, leading to profound and unpredictable consequences. The Fundo Amazônia is an innovative instrument for raise voluntary donations to support projects to reduce greenhouse gas emissions through prevention and combating deforestation in the Amazon. It also aims to stimulate sustainable economic development. Created in 2008, it has already raised around R\$3.4 billion and has gone through several phases: conception, gradual take-off, execution with a significant investment of resources in projects with third sector entities. It was halted in 2019 but resumed again in 2023. Using the theoretical framework of the punctuated equilibrium model, it was verified that the policy image is important to support the creation and improvement of institutions that are solid enough to redirect their resources to other purposes, demonstrating their resilience in the role of ensure the maintenance of policy stability aimed at favoring the local community with innovative solutions pursuing a sustainable economy, with the collaboration of the international community and third sector entities.

**KEYWORDS:** Sustainable economic development, Amazon Fund, Punctuated Equilibrium Model.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1 PROBLEMA, QUESTÕES E OBJETIVOS DA PESQUISA.....	5
1.2 METODOLOGIA.....	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	6
2.2 COMUNIDADES POLÍTICAS E O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA.....	9
2.3 AMBIENTES POLÍTICOS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	11
2.4 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
2.5 MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO.....	17
3. NARRATIVA DO FUNDO AMAZÔNIA .....	22
3.1 EVENTOS PRÉVIOS.....	25
3.2 O EPISÓDIO E OS EVENTOS CONTEMPORÂNEOS E RELEVANTES .....	29
3.3 EVENTOS POSTERIORES.....	48
4. ANÁLISE DA DINÂMICA DO FUNDO AMAZÔNIA .....	51
4.1 ENTRADA DO REDD+ NA AGENDA PÚBLICA COMO SUPORTE PARA A ESTRUTURAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA .....	51
4.2 PERÍODO DE APARENTE ESTABILIDADE COM MUDANÇAS INCREMENTAIS PARA ATINGIR OS OBJETIVOS PRETENDIDOS .....	56
4.3 TENTATIVA DE DESESTABILIZAÇÃO E RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL.....	57
4.4 RETORNO A NORMALIDADE E RETOMADA DAS ATIVIDADES.....	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	72
ANEXO I – EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO COFA .....	77
ANEXO II – CALENDÁRIOS DE REUNIÕES REALIZADAS.....	79
ANEXO III – MODELO DE ENTREVISTA.....	82
ANEXO IV – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE .....	84

## 1. INTRODUÇÃO

A Floresta Amazônica abrange seis países: Brasil, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. No território nacional, ela cobre uma área de 4,2 milhões de km<sup>2</sup>, distribuída em nove estados: Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Mato Grosso, Maranhão e Tocantins.

A umidade atmosférica gerada pela transpiração de suas árvores garante o equilíbrio hídrico e a estabilidade dos índices pluviométricos do continente. O desmatamento na região está gerando atraso nas estações chuvosas, diminuição da precipitação e aumento de incêndios, prejudicando não só a biodiversidade dos biomas, mas também a manutenção da produtividade agrícola (MARENGO, 2022).

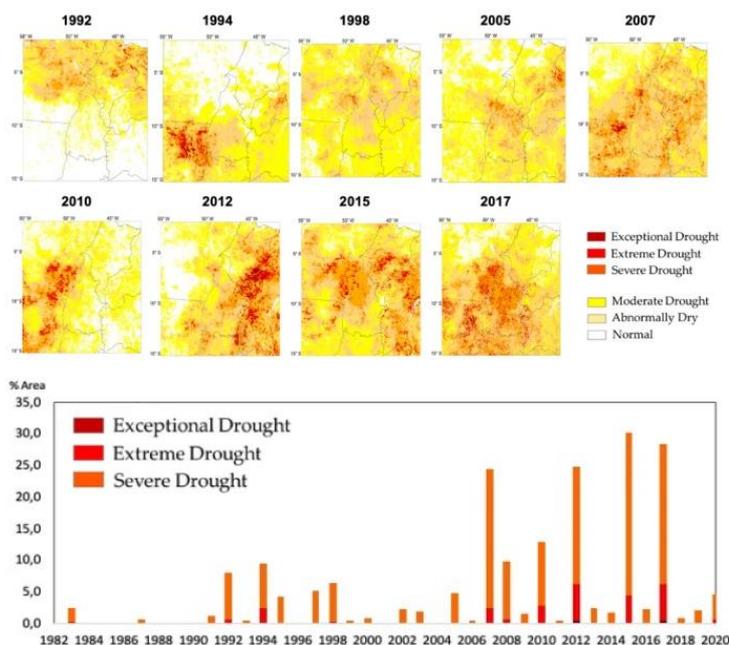


Figura 1: Evolução das secas na fronteira dos biomas amazônico e do cerrado. Fonte: Nature Magazine (DE BOLLE, 2019)

As externalidades negativas não se restringem apenas ao continente. Garantir a manutenção da existência da floresta é essencial para o equilíbrio do ecossistema mundial, uma vez que retém sozinha cerca de 80 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, que, se liberadas, poderiam elevar a temperatura do planeta em cerca de 1,5°C. Considerando esse potencial de agravar o aquecimento global ao lançar CO<sub>2</sub> na atmosfera, a floresta é considerada uma verdadeira bomba de carbono devido ao seu potencial de desestabilização definitiva do clima planetário, que já está em seu limite (DE BOLLE, 2019).

Cerca de 20% do bioma amazônico já foi perdido e outros 20% estão em processo de degradação, em uma região que convencionou-se chamar de arco do fogo. Nesse ritmo, segundo modelos matemáticos, em 2039 a Amazônia atingiria um ponto de não retorno, no qual o aumento das estações mais secas transformaria a floresta em uma espécie de savana, liberando o carbono retido de forma espontânea, mesmo sem a continuidade da influência de qualquer atividade humana (ALVES, 2021).

O Fundo Amazônia é um importante instrumento da política pública criado em 2008 para captar recursos doados voluntariamente e aplicá-los em projetos voltados para reduzir as emissões de gases de efeito estufa por meio do combate ao desmatamento. Estudar as razões de sua criação, das escolhas de alocação de recursos, sua interrupção e retomada pode contribuir para a compreensão de como a política é formada e orientada para intervir na realidade social.

Durante o período de concepção e desenvolvimento do Fundo Amazônia, houve discussões cheias de esperança sobre o potencial desse instrumento para enfrentar a degradação da floresta e o uso desordenado do solo. Esperava-se que ele pudesse contribuir para alterar o modelo de negócios e a mentalidade que impulsionavam atividades predatórias, especialmente em uma região onde apenas 14% da terra tinha titularidade legal.

Desde aquele momento, ficou evidente a urgência e o tamanho do desafio. Políticas puramente repressivas seriam insuficientes e o foco deveria ser em sustentabilidade a longo prazo, por meio de um modelo de desenvolvimento que também incorporasse a conservação dos recursos naturais e o conhecimento dos povos originários uma vez que essas comunidades habitam a região há milênios, preservando a floresta. Nas palavras do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES:

*“Não há mais espaço, nem tempo, para experimentação. As questões urgentes que surgem devido ao processo global de mudança climática em andamento são óbvias. Portanto, promover ações que contribuam para a conservação do meio ambiente, assegurando um mínimo de equilíbrio aos ecossistemas do planeta - para as futuras gerações - tornou-se algo muito maior do que apenas mais um tópico na agenda pública. Eu diria que o meio ambiente é o grande tema da nova agenda de desenvolvimento. E cabe ao Brasil um papel de liderança mais decisivo nesse processo”* (BNDES, 2010).

A expansão da fronteira agrícola extensiva agrega pouco valor e representa uma resistência ao processo de reorganização e inovação. Nesse contexto, o Fundo Amazônia poderia ser o catalisador, o incubador para criar uma nova racionalidade econômica, auxiliando na *"regularização fundiária, metas de desmatamento, desenvolvimento de cadeias produtivas na região, formação de capital humano, combate aos desequilíbrios intra-regionais e financiamento para negócios sustentáveis"* (BNDES, 2010).

O Fundo era visto como um instrumento que deveria priorizar ações voltadas para o fortalecimento da governança e das políticas públicas para conter o desmatamento, identificar gargalos e definir prioridades. Também havia preocupação com o monitoramento dos resultados para garantir a viabilidade e a continuidade, gerando conhecimento e novas tecnologias, com o propósito de unir os mundos do setor produtivo e científico, público e privado, pressões de curto prazo com uma perspectiva de longo prazo, repressão a crimes ambientais e criação de novos incentivos econômicos.

No aspecto da governança, havia clareza de que o governo sozinho não seria capaz de potencializar as mudanças necessárias. *"Qualquer modelo de governança, atualmente, está longe de ser uma decisão do governo, passa a ser uma decisão da sociedade civil em conjunto com os empresários interagindo com o governo. Um modelo supranacional. (...) A batalha política ainda não está ganha e, sem vencê-la, dificilmente avançaremos na governança. E precisamos avançar, disseminar por toda a sociedade brasileira a ideia de que a questão da Amazônia é uma questão do Brasil e do mundo"* (BNDES, 2010).

Após quase uma década de funcionamento, as pesquisas sobre o Fundo Amazônia buscaram identificar suas forças e fraquezas tanto na perspectiva de governança e estrutura quanto na sustentabilidade financeira e no alcance de resultados. Concluiu-se que o Fundo era viável, superando as dificuldades iniciais da operação graças à grande demanda por projetos, principalmente com a criação de uma unidade especializada no BNDES para gerir os recursos do Fundo (MARCOVITCH, 2014).

Críticas foram apresentadas argumentando que medidas deveriam ser implementadas para avaliar a eficácia das ações apoiadas e promover a replicação das mais ágeis e bem-sucedidas. Além de ajudar a ajustar as prioridades de alocação de recursos, essas

medidas deveriam servir de referência para futuros projetos de forma integrada (MARCOVITCH, 2014).

Essa atenção aos resultados pode ser traduzida na divergência de entendimento entre os países doadores, que expressaram preocupações com o desempenho dos projetos do Fundo Amazônia na geração de reduções futuras, o que só seria possível com uma mudança de mentalidade e a criação de um modelo econômico sustentável para a região. Enquanto isso, o governo brasileiro argumentava que as conquistas atuais na redução do desmatamento já eram suficientes (CORREA, 2018).

Outras críticas foram direcionadas às diretrizes aprovadas pelo Fundo, que não priorizavam estrategicamente o atendimento às regiões mais ameaçadas. Na época, investir os recursos do Fundo no desenvolvimento de atividades sustentáveis por meio de Organizações não Governamentais - ONGs parecia mais promissor e menos suscetível a críticas, uma vez que apresentava um impacto maior com menos recursos (CORREA, 2019).

Com base nas conclusões das pesquisas já realizadas e utilizando o referencial teórico do modelo de equilíbrio, por meio de uma abordagem qualitativa, vamos tentar compreender quais foram as principais consequências na sua dinâmica de estabilidade motivadas pelas decisões de alocação de recursos via parcerias ou com entidades estatais em cada uma das diferentes etapas de desenho, início da execução, decolagem, paralisação e retomada das atividades do Fundo Amazônia.



Figura 2: Cronograma das fases do Fundo Amazônia.  
Fonte: Elaboração Própria

O modelo de equilíbrio pontuado explica que diferentes questões surgem na agenda apenas em momentos de mudança, enquanto a maior parte do tempo é marcada por um equilíbrio induzido pelas instituições que impede a entrada de novos debates. A ruptura desse equilíbrio para permitir a emergência de novas abordagens depende de ambientes institucionais favoráveis e é exatamente o foco das disputas políticas (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

A aplicação desse modelo ao processo de formulação, alteração e implementação da política de controle do desmatamento pode explicar não apenas como um problema chega à agenda, mas também como as mudanças no contexto institucional e no clima nacional permitem sua remoção, especialmente em processos não democráticos e sem ampla participação da sociedade.

### **1.1 PROBLEMA, QUESTÕES E OBJETIVOS DA PESQUISA**

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a trajetória do Fundo Amazônia por meio do modelo de equilíbrio pontuado para aprofundar a compreensão das dinâmicas de tomada de decisão, da entrada de questões na agenda e sua remoção, das tentativas de mudanças de suas estruturas institucionais e da imagem da política pública considerando suas diferentes fases de desenho, execução, interrupção e retomada.

Essa proposta de pesquisa destaca a análise da dinâmica institucional, utilizando o modelo de equilíbrio pontuado como referencial teórico com objetivo de compreender os fatores que determinaram seu equilíbrio inicial, investigar as causas subjacentes às mudanças incrementais ao longo do tempo e examinar o período de ruptura determinado pela mudança de configuração dos atores que estabeleceu um novo equilíbrio.

### **1.2 METODOLOGIA**

A pesquisa consiste em um estudo de caso sobre as experiências da execução da política de Redução de emissões proveniente de desmatamento e degradação florestal, e conservação, manejo e aumento dos estoques de carbono – REDD+ por meio do Fundo Amazônia. Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória que, por meio de uma abordagem qualitativa, pretende compreender melhor a complexa trajetória do Fundo Amazônia em diferentes ambientes políticos e institucionais.

Em relação aos procedimentos empregados, os dados foram obtidos por meio de consultas a documentos processuais, dados de transparência ativa dos órgãos governamentais

envolvidos e da literatura correlata ao tema, além da realização de entrevistas semiestruturadas com alguns atores relevantes. Os roteiros de entrevistas foram ajustados para cada respondente individual e abrangeram a participação de representantes de ONGs responsável pela execução dos projetos, do BNDES e do MMA.

Utilizou-se o método narrativo para encadear as diversas fases do FAM, com explicação de suas conexões por meio de sua trama ou argumento que identifica o significado de cada uma de suas etapas: desenho, início da execução, decolagem, paralisação e retomada das atividades do Fundo Amazônia (BARZELAY, VELARDE, CEJUDO e GAETANI, 2002).

Durante as entrevistas foram identificados os temas dominantes e seus significados, categorizando as informações sobre os resultados do Fundo, suas fraquezas e qualidades, bem como a percepção sobre o que deve ser superado para viabilizar seu fortalecimento e ampliação. Busca-se também uma compreensão mais profunda e contextualizada das dinâmicas que envolvem a trajetória do Fundo Amazônia, especialmente no que se refere à aplicação do modelo de equilíbrio pontuado e suas influências na tomada de decisões, explorando as perspectivas, opiniões, experiências e conhecimentos dos principais atores envolvidos no processo do Fundo Amazônia.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Vivemos numa era em que os governos nacionais não são capazes de lidar sozinhos com diversos problemas relevantes porque são globais: regulação do mercado financeiro e da evasão para paraísos fiscais não podem ser resolvidas unicamente com reformas tributárias internas; adotar melhorias em nosso modelo de exploração agrícola para reduzir nossas emissões de CO<sup>2</sup> não será suficiente para eliminar os efeitos das mudanças climáticas; reduzir a desigualdade nacional e mundial sem o apoio das nações mais ricas também é inviável.

O contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é dinâmico e inclui a interação constante entre indivíduos, empresas e organizações nacionais e internacionais. O papel do governo está constantemente sendo questionado devido aos problemas decorrentes da globalização, da necessidade de competir na economia mundial, da diversidade das demandas da sociedade e da dificuldade em dar respostas adequadas aos anseios da população (SARAVIA, 2006).

Os fenômenos sociais não podem ser inteiramente compreendidos apenas com análise da estrutura formal do Estado e devem considerar as relações informais entre os diversos atores e como o poder é distribuído para dar vazão às diversas demandas da população, como se dão as negociações, competições e quais são as características da direção das decisões e do equilíbrio construído que nunca é estático, mas a altera conforme mudam as circunstâncias.

As tentativas de mudar ou manter a realidade por meio de decisões e ações políticas nesse contexto complexo estão relacionados diretamente com políticas públicas. Tradicionalmente entendia-se que as demandas da sociedade geravam ações do Estado, mas constatou-se que também pode ocorrer o inverso, ou seja, as políticas públicas não são apenas resultado do processo político, mas também tem o poder de moldar seus conflitos.

Existem muitas definições de políticas públicas, a mais simples foi elaborada por Thomas Dye como sendo *“uma escolha por parte do governo em fazer ou não fazer”*. Já o conceito de William Jenkins define política pública de uma forma mais abrangente, como um processo e não uma simples escolha, em que *“várias decisões inter-relacionadas são tomadas por agentes políticos ou grupo de atores na seleção de objetivos e meios para atingir certos resultados desejados em determinada situação”* (HOWLETT, 2009).

É importante entender que a política pública é pública, ou seja, são formuladas por decisões de agentes públicos que detém competência para isso. Podem até ser executadas com auxílio de entes privados, mas o Estado está sempre presente para solução pacífica de conflitos quanto aos bens públicos. Resumindo, podemos considerar política pública como sendo um conjunto de meios, decisões e ações que congregam diferentes atores e concentram esforços utilizados pelos governos com vistas a mudar uma realidade, efetivar direitos e atender necessidades públicas (PALUDO, 2015).

Encontramos os seguintes componentes comuns nas definições: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto e uma sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006).

Finalmente, as tipologias de políticas quanto a sua finalidade objetivam compreender e prever a natureza dos conflitos na produção de políticas públicas durante sua formulação e posteriormente, durante sua execução. Segundo Theodor Lowi, são três os tipos básicos de políticas públicas: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

As primeiras têm como função ofertar certos serviços ou benefícios a uma parcela da população, recebendo pouca oposição da sociedade porque o beneficiário e o perdedor nunca precisam entrar diretamente em confronto e, também, por não ser disponibilizada a todos os membros da população. São decisões altamente individualizadas e que apenas por acumulação poderão ser chamadas de política públicas. A típica relação política na arena distributiva é a da não interferência mútua, permitindo a coalizão de interesses diferentes uma vez que os conflitos tendem a ser reduzidos e vários interesses podem ser atendidos simultaneamente.

Já as políticas regulatórias são criadas por meio da normatização de comportamentos, incidindo de forma diferente em cada segmento social. No caso das políticas regulatórias, as decisões individuais devem ser tomadas por meio de uma regra geral, ou seja, ao contrário das distributivas, não podem ser desagregadas em um grande número de itens. Por conta dessas características a coalizão típica que envolve as políticas regulatórias são de interesses tangenciais que geralmente envolvem todo um segmento da economia uma vez que são estabelecidos de forma clara tanto os atores beneficiados quanto os preteridos, tendendo a gerar conflitos muito maiores.

As políticas redistributivas visam à redistribuição de rendas em forma de prestação de serviços, benefícios e recursos pelo Estado, chamadas de políticas do bem-estar social, que, ao contrário das anteriores, exercem um impacto sobre uma categoria muito mais ampla de beneficiados. Evidentemente que diante da dificuldade de operacionalização das classificações devido a diversas características comuns entre as políticas elas podem ser alocadas em diversas categorias dependendo da interpretação e dos critérios aplicados, uma tipologia em termos de custos e benefícios foi sugerida, a partir da ótica de sua distribuição entre diferentes grupos (SOUZA, 2002).

Finalmente as políticas constitutivas são as voltadas para o estabelecimento das normas e procedimentos a partir dos quais as políticas públicas são formuladas e implementadas

incluindo a definição das competências, podendo ser compreendidas como sendo aquelas que estabelecem as “regras do jogo”.

A definição dos custos e benefícios ajuda a compreender como cada tipo de política vai encontrar diferentes formas de apoio e rejeição dentro das disputas políticas, sendo que as políticas ambientais são caracterizadas por terem benefícios difusos e custos concentrados como as demais políticas regulatórias, o que leva a uma tendência de facilitar a organização dos grupos de interesse contrários cujos representantes preferem receber crédito por seu desmanche, ao contrário das políticas sociais, cujos custos são difusos levando a uma estratégia de ocultação das iniciativas de desmanche (FONSECA, 2022).

		<b>Custos:</b>	
		Concentrados	Distribuídos
<b>Benefícios:</b>	Concentrados	Redistributiva (serviços públicos)	Distributiva (políticas sociais)
	Distribuídos	Regulatória (políticas ambientais)	Constitutivas (regras sociais)

**Figura 3: Custos e benefícios das políticas públicas.**  
 Fonte: Elaboração própria

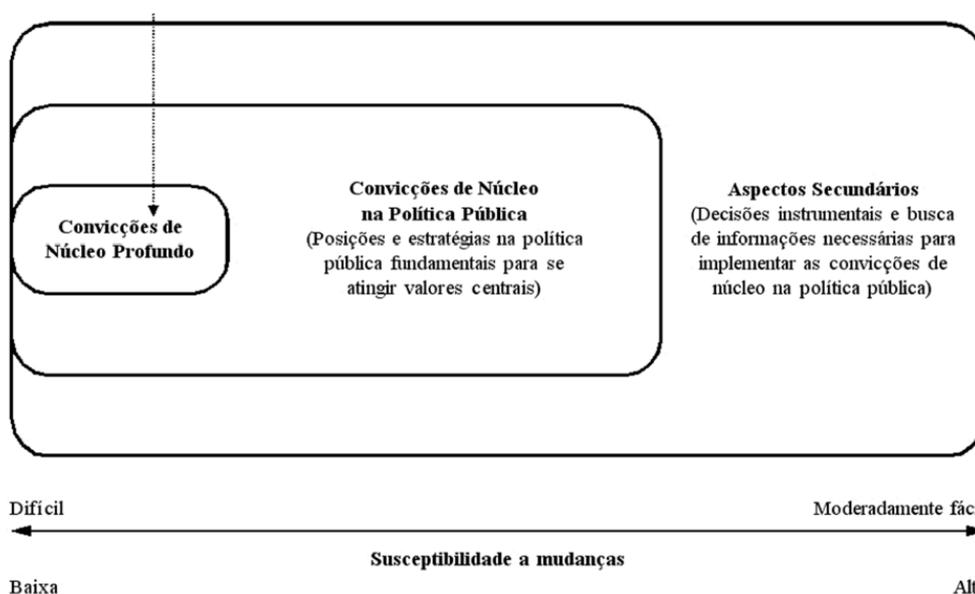
## 2.2 COMUNIDADES POLÍTICAS E O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA

Inicialmente a ciência política considerava política pública como um resultado do sistema político e, por isso, estudava-se as demandas e os processos decisórios, a partir dos anos 1950, passou-se a interessar também pelo processo decisório e os atores envolvidos. Atualmente um conjunto de conceitos como comunidades políticas e coalizões de defesa tenta dar mais coerência a complexidade.

A partir dos modelos de formulação de políticas públicas percebemos que as políticas são um processo que está sempre mudando ao longo do tempo. Ao estudarmos esse processo, devemos atentar para todos os atores que têm capacidade de influenciar as decisões, suas motivações, sistemas de crenças, formas como se organizam, teorias e premissas defendidas e a importância do papel dos dados científicos e da argumentação.

O processo político não se restringe às instituições governamentais e modelos com perspectivas mais amplas são necessários para uma compreensão mais realista do fenômeno. A polarização política vivenciada no Brasil evidencia que questões muitas vezes desprezadas, como a própria limitação cognitiva dos atores políticos e a forma como interpretam e manipulam a realidade a partir de seu sistema de crenças para compreender e impor sua visão e seus interesses são importantes para compreensão do processo político e até mesmo do jogo democrático como um todo.

Uma comunidade política compartilha uma visão da sociedade e seus valores para conseguir colocar o tema no centro da agenda política e impor uma determinada solução para um problema identificado. Nesse sentido o *Advocacy Coalition Framework – ACF* serve de guia para responder questões sobre coalizões, aprendizagem orientada para políticas e mudanças em política públicas ao estabelecer categorias, premissas e definições básicas de modo a permitir testar hipótese e postular relações causais entre diferentes conceitos (WEIBLE, 2013).



**Figura 4:** Estrutura hierárquica de convicções dentro das coalizões de defesa.  
**Fonte:** Conforme Parsons (OLIVEIRA, 2011)

As premissas do modelo ACF são a) os subsistemas, entendidos como um domínio do tema ou territorial por um conjunto de pessoas ativamente envolvidas, são a unidade primária de análise para compreender o processo político; b) os atores relevantes do subsistema, caracterizado como aqueles que tentam influenciar tarefas e arranjos, tais como agentes públicos, empresários, representantes do terceiro setor, cientistas, consultores e membros da

mídia; c) a razão limitada dos indivíduos influenciados por sistemas de crenças que os levam a estar propensos a considerar seus adversários mais poderosos e diabólicos do que realmente são; d) Política e programas incorporam teorias, premissas e suposições implícitas que reproduzem a crença dos atores, permitindo sua cooperação. Subsistemas são simplificados para propiciar a coalizão de um número maior de atores; e) informações técnicas e científicas são importantes para compreender as tarefas desenvolvidas e os arranjos criados para mobilizar apoiadores e argumentar com oponentes; f) pesquisas devem focar numa perspectiva longa de tempo para tentar compreender o processo político e suas mudanças (WEIBLE, 2013).

### **2.3 AMBIENTES POLÍTICOS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A noção de ambiente político-institucional visa chamar atenção para o fato de que arranjos institucionais e seus instrumentos de políticas públicas não operam no vácuo, mas sob um conjunto de regras gerais como os dispositivos constitucionais que informam os processos de organização administrativa do Estado e do sistema político (CAMPOS, 2018).

Já os arranjos institucionais são modelos de governança implícitos que definem como se dará a implementação de uma política pública e como serão configurados seus instrumentos que fornecem a organização dos procedimentos e a estabilização cotidiana das relações sociais em seu interior. Portanto, a governança é operacionalizada por meio de instrumentos de políticas públicas cuja criação introduzem modificações profundas nas políticas públicas por meio do exercício de poder que são raramente neutros e que carregam um conceito concreto da relação política e sociedade (CAMPOS, 2018).

A escolha e o uso de instrumentos caracterizados como técnicas, métodos de operação, dispositivos permitem que políticas governamentais sejam operacionalizadas materialmente. Instrumentação de política envolve não apenas a compreensão das razões que levaram à decisão de optar ou reter um instrumento em vez de outro, mas também consideração dos efeitos produzidos por essas escolhas, quais os atores e interesses são privilegiados e, até mesmo como os problemas enfrentados pelas políticas públicas são representados (CAMPOS, 2018).

Arranjos institucionais com altas capacidades técnico administrativas, envolvendo a combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação tendem a promover melhores resultados de políticas públicas em termos de entregas; e arranjos institucionais promotores de altas capacidades político-relacionais, envolvendo interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil, tendem a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas.



**Figura 5: Ambientes políticos, arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas.**  
Fonte: Machado, Pires e Gomide, 2018

Além de questionar quem governa, quem dirige a sociedade ou controla o debate sobre os objetivos coletivos, faz-se necessário também investigar como isso é feito e como o modo de exercer poder diferencia as sociedades em sua organização, ou seja, cada instrumento é constituído de uma forma de conhecimento sobre controle e forma de exercício uma vez que não são neutros e produzem resultados específicos.

*“The instruments partly determine what resources can be used and by whom. Like any institution, instruments allow forms of collective action to stabilize, and make the actor’s behaviour more predictable and probably more visible. From this angle, instrumentation is really a political issue, since the choice of instrument – which, moreover, may form the object of political conflicts – will partly structure the process and its results” (LE GALÈS, 2011).*

Ocorre que o processo político nem sempre é racional e muitas vezes é conduzido por puro oportunismo ao invés de um cuidadoso projeto. Para melhor entendermos essas afirmações precisamos compreender seus principais conceitos (CAPANO, 2015):

- a) Política pública exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões tomadas por um governo;
- b) Arranjos institucionais são o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica; e,
- c) Capacidades estatais são as condições de que dispõe o Estado para atingir os objetivos das políticas públicas de forma efetiva, desde a identificação dos problemas, formulação de soluções, execução das ações e entrega dos resultados.

Ao abordar o aspecto da capacidade, a literatura divide-se em três ondas de estudo (MATTHEWS, 2012):

- a) Primeira onda: foca na erosão e no esvaziamento do poder e da influência do Estado como consequência do desenvolvimento da New Public Management – NPM, durante as décadas de 1980 e 1990, baseada em princípios neoliberais;
- b) Segunda onda: ao criticar a primeira, aborda o ressurgimento da capacidade estatal na medida que as mudanças provocadas não teriam diminuído a capacidade do Estado, mas reformulado e melhorado;
- c) Terceira onda: interpreta as mudanças do governo por meio de uma governança em rede, focando na construção social de uma prática por meio da capacidade dos indivíduos de criar e agir sobre significados.

Os desafios às capacidades estatais da primeira correspondem mitigação da hegemonia do Estado para intervir na sociedade, num contexto econômico em que a globalização permitiu o engajamento de atores externos como empresas multinacionais e organizações não governamentais no processo político.

A segunda onda critica essa abordagem da erosão da capacidade estatal focada na globalização e na governança para indicar que atuações regulatórias ao invés de diminuir a capacidade permitiram alcançar e consolidar a influência em áreas da atividade econômica antes inexistentes, ou seja, aumentando a capacidade estatal. Abordagens neoliberais de estado mínimo foram muito criticadas em virtude de questões como mudanças climáticas que necessitam de cooperação internacional e imposição estatal tanto na questão de regulação quanto de imposição de decisões difíceis para toda a sociedade.

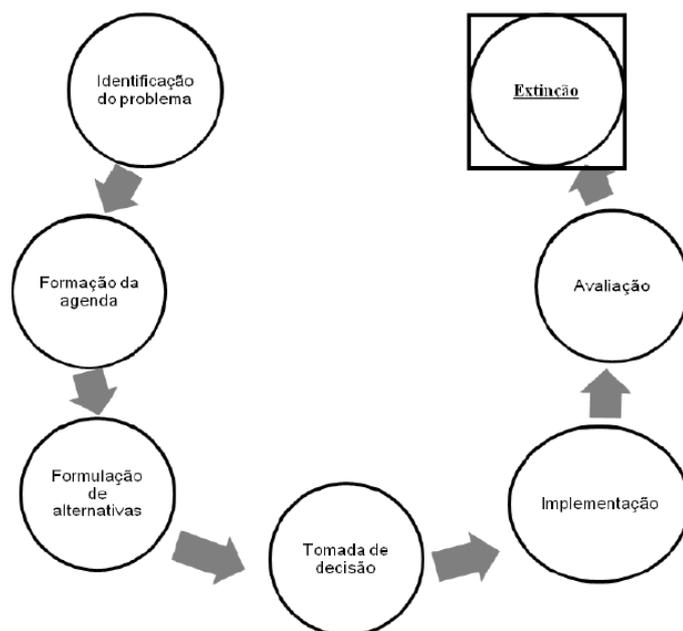
Finalmente, a terceira onda trata da reconstrução da capacidade estatal uma vez que, de certa forma a redução de sua capacidade tenha sido imposta por forças exógenas, via programas de desestatização e diminuição de regulação. O desafio é assegurar a capacidade de resposta estatal e sua liderança para evitar seu esvaziamento e conseqüente falha de governança. O sucesso, portanto, depende do reconhecimento da complexidade e da interdependência e da necessidade de interação que se não for considerada diminui as possibilidades de conquistar seus objetivos políticos.

## **2.4 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Problemas da esfera pública não são enfrentados com uma única decisão, mas envolvem uma série de escolhas, muitas delas feitas inadvertidamente e é esse processo, esse conjunto de decisões, que compõe uma política pública. Esta sequência de decisões pode ser expressada por meio de um ciclo composto por estágios para facilitar a compreensão sobre como uma política ocorre na prática (LOTTA, 2019):

- a) Agenda: seleção dos temas prioritários a serem enfrentados pelo Estado;
- b) Formulação: escolhas das alternativas possíveis e decisão sobre seus modelos e objetivos para mitigação dos problemas identificados;
- c) Implementação: execução dos planos formulados, implementação da política na realidade social; e,
- d) Avaliação: quando os resultados das políticas públicas serão mensurados.

Fica subentendido nessa simplificação que todas as etapas são um processo contínuo e inseparável, ou seja, não existe uma descontinuidade entre a agenda/formulação e execução/avaliação e que uma política pública não existe eternamente, sendo que em algum momento poderá ou deverá ser extinta (DE SOUZA e SECCHI, 2015).



**Figura 6: Ciclo de políticas públicas.**  
**Fonte: (DE SOUZA e SECCHI, 2015)**

Existem três modelos de processos de formulação de políticas públicas que servem de referências analíticas para compreender o contexto político e institucional e a dinâmica das ideias durante a formação da agenda de políticas governamentais em que são selecionadas questões que serão objeto da atuação do governo em detrimento de outras que não serão enfrentadas (CAPELLA, 2006):

- a) Lata de lixo (COHEN, 1972): descreve uma anarquia organizada em que formuladores de políticas criam várias soluções e esperam a oportunidade certa para as usarem quando o problema adequado ocorrer;
- b) Múltiplos fluxos (KINGDON, 2003): a partir do modelo anterior, identifica três fluxos relativamente independentes que devem convergir para que um agente empreendedor aproveite a janela de oportunidade para trazer o problema para a agenda governamental: identificação do problema como prioritário, formulação de uma solução viável e, aceitação da política em virtude do clima nacional;
- c) Equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993): explica que diferentes questões ascendem à agenda de decisão apenas em momentos pontuados de mudanças, sendo que na maior parte do tempo existe um equilíbrio induzido pelas instituições que dificultam a entrada de novas discussões permitindo apenas pequenas alterações incrementadas no rumo das políticas.

Interessante observar, quanto ao primeiro modelo, que estudos reais no setor público indicaram que as escolhas do processo decisório não são necessariamente racionais, mas são realizadas no que os autores definiram como uma anarquia organizada. Na verdade, muitas vezes, existe uma inversão: é elaborado um rol de diversas soluções que são armazenadas pelos formuladores de políticas numa “lata de lixo”, esperando uma oportunidade para serem utilizadas quando os problemas certos aparecerem (MUCCIARONI, 2012).

As decisões são resultado de uma interação fluida de quatro fluxos independentes sem uma clara preferência: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha, sendo que o foco deve ser nos atores como variáveis chave e a oportunidade de escolha pode ser definida quando a organização é chamada a tomar uma decisão.

Para o modelo de Kingdon, existem três fluxos relativamente independentes que devem convergir para que um problema passe a integrar a agenda do governo quando o momento oportuno, ou janela de oportunidade, estiver disponível:

- a) reconhecimento do problema em momentos de crise ou devido ao acúmulo de informações ou análise de indicadores;
- b) formulação de soluções que sejam viáveis tanto técnica quanto financeiramente;
- c) política vigente ou aceitação do tema em virtude do clima nacional.

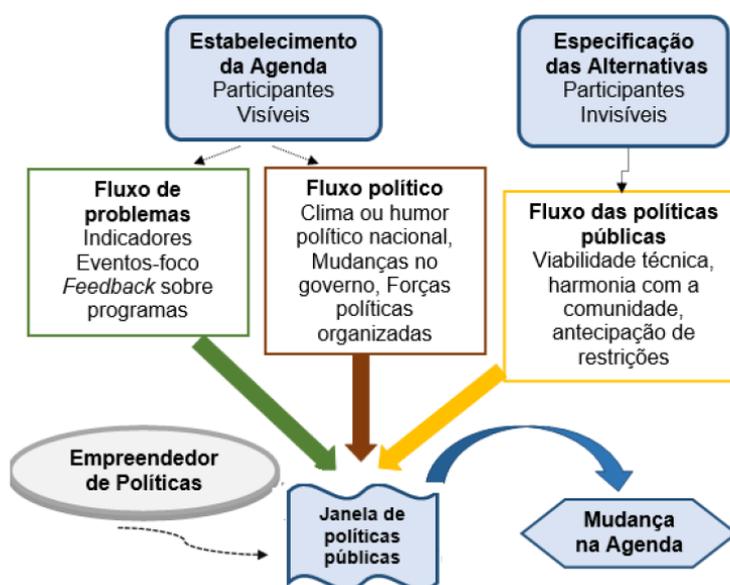


Figura 7: Modelo de Múltiplos Fluxos.  
 Fonte: Revista Brasileira de Ecoturismo (NASCIMENTO, 2017)

Interessante observar que a definição do problema não é necessariamente uma etapa anterior aos estudos das soluções que podem ocorrer concomitantemente ou até mesmo antes. Outra característica do modelo que explica a formação da agenda é a atuação do empreendedor da política, personificado em especialistas negociadores com conexões políticas que defendem a ideia, unem os fluxos e aproveitam as janelas para, no momento oportuno, em que suas ideias sejam receptivas, incluir na agenda (CAPELLA, 2006).

Como o modelo de equilíbrio pontuado será utilizado como referencial teórico aplicado para entender o contexto, mobilizações, abertura e fechamento da agenda, rompimento do equilíbrio, mudanças de abordagens e tomadas de decisões no âmbito do Fundo Amazônia, dedicaremos um subitem aprofundado sobre o tema a seguir.

## **2.5 MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO**

O modelo do equilíbrio pontuado explica porque a forma com que problemas e soluções são apresentados é crucial para romper as restrições impostas às novas ideias. Isso ocorre porque o foco das disputas políticas reside justamente neste ponto e novas abordagens podem encontrar ambientes institucionais mais favoráveis para tratar do tema.

Esse modelo ajuda a compreender como certas questões entram e saem da agenda governamental, permitindo a organização de novas estruturas institucionais que perduram por décadas, criando uma ilusão de equilíbrio mesmo em contextos políticos instáveis. Com base nos eixos das estruturas institucionais e no processo de configuração da agenda, ele explica a existência de longos períodos de estabilidade, nos quais os interesses econômicos são preservados pelo sistema político, bem como a ocorrência de momentos de rápida mudança, quando uma verdadeira competição de ideias e interesses é observada. Além disso, aborda questões relativas ao comportamento conservador das instituições em contraste com as brechas de oportunidades para que empreendedores implementem novas soluções (BAUMGARTNER, 1993).

Para isso, três fluxos de processos são estudados: as condições para a criação de estruturas que sustentam ideias em políticas públicas; a dinâmica de seu declínio; e as condições em que monopólios se tornam inviáveis devido à falta de consenso, permitindo a emergência de novos padrões de políticas (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

As conclusões da aplicação desse modelo indicam que a dinâmica do sistema político apresenta uma considerável estabilidade, com longos períodos de mudanças incrementais, interrompidos por breves e intensos períodos de mudanças abruptas (BAUMGARTNER e JONES, 1993):

- a) Não é possível manter um equilíbrio de longo prazo em políticas públicas, uma vez que novas ideias sempre podem afetar os monopólios estabelecidos;
- b) Aqueles que temporariamente estão em desvantagem nas disputas podem reverter sua situação ao convencer outros de que seu ponto de vista é mais preciso do que o de seus oponentes, alterando arranjos estáveis que persistiram por décadas, sem necessidade de convencer seus adversários;
- c) Novas interpretações para velhos problemas atraem a atenção de outras instituições importantes que inicialmente não se interessavam pelo tema;
- d) Atos estratégicos de manipulação de jurisdições podem ser induzidos por atores empreendedores na definição das agendas;
- e) O entusiasmo gerado pela aceitação das ideias propostas possibilita a criação de novas instituições para substituir as anteriores, que sustentavam o antigo equilíbrio, favorecendo as novas abordagens propostas na busca pela implementação das políticas.

Cada grupo de interesse e todos os empreendedores políticos têm como principal atividade a busca pelo estabelecimento de um monopólio sobre a compreensão do problema e das escolhas políticas, com o objetivo de construir uma estrutura organizacional para fortalecer essa compreensão e impedir o acesso de outros atores ao debate. Como resultado, surgem áreas de interesse em determinadas políticas setoriais em que grupos conseguem conquistar esse monopólio, reduzindo assim o conflito contínuo entre diversas visões e associando instituições a ideias que as sustentam, gerando certo isolamento que dificulta a coordenação de ações integradas (BAUMGARTNER, 1993).

Ideais como patriotismo, soberania, crescimento econômico, progresso, sustentabilidade, redução da desigualdade e justiça são utilizados para construir uma imagem positiva da política proposta ou adotada, a fim de convencer que ela é o meio adequado para alcançar esses valores de longo prazo da sociedade. Portanto, as imagens disputam a narrativa: o que alguns podem entender como desenvolvimento econômico soberano, outros podem interpretar como uma estrutura que gera desigualdades e destrói recursos naturais que deveriam beneficiar toda a sociedade (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Por outro lado, os atores em desvantagem que desafiam a posição dominante podem interagir com atores de outros setores para obter apoio e escolher arenas em que seus recursos e habilidades sejam superiores aos concorrentes e, eventualmente, reverter a direção política anterior. Geralmente, a parte mais estável do ciclo político refere-se ao período de implementação, no qual as mudanças tendem a ser incrementais, enquanto a parte mais dinâmica ocorre no período de definição da agenda, quando as mudanças são mais radicais.

Uma vez que o equilíbrio é mantido por instituições que, apesar de duradouras, também podem ser alteradas, ele tende a ser ocasional e superficial. Esforços são direcionados para alterar instituições de modo a representar melhor os interesses daqueles afetados pelas decisões tomadas por elas. Portanto, a modificação de suas regras é fundamental para definir seus resultados de maneira a favorecer um grupo em detrimento de outro, seja de forma incremental ou radical em momentos de crise (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

*“The organization of governmental institutions plays a important role in structuring political participation, forcing some groups out while allowing other groups into the process. So institutional forces can push the system away from whatever equilibrium it might have reach if the competition among groups were the only thing that mattered. (...)*

*Associated with such institutional arrangements is invariably a supporting definition of relevant policy issues. In particular issues may be defined to include only a single dimension of conflict. The tight connection between institution and idea provides powerful support for the prevailing distribution of political advantage. But this stability cannot provide general equilibrium, because a change in issue definition can lead to destabilization and rapid change away from the old point of stability. This happen when issues are redefined to bring in new participants. Similarly a change in institutional rules of standing or of jurisdiction can rupture an old equilibrium. If a social equilibrium is induced only by the structures that determine participation in its choice, then altering the structures (or change the rules) can cause the equilibrium quickly to disappear” (BAUMGARTNER, 1993).*

A importância da construção de uma imagem da política foi abordada por Naomi Klein ao descrever os ataques ao patrimônio público, orquestrados pelas privatizações neoliberais na ocorrência de crises, chamados de oportunidades de mercado, como '*capitalismo*

*do desastre'*, salientando a tática da doutrina do choque articulada por Milton Friedman, em que corporações e políticos exploram o medo e a desorientação para forçar mudanças institucionais que seriam impossíveis em situações democraticamente normais (KLEIN, 2008).

*“Only a crisis – actual or perceived – produces real change. When that crisis occurs, the action that are taken depend on the ideas that are lying around. That, I believed is our basis function: to develop alternatives to existing policies, to keep them alive and available until the politically impossible becomes politically inevitable.”*

Mudanças incrementais são geradas por feedback negativo, no qual mais recursos devem ser investidos para atingir efeitos menores e marginais. Entretanto, no contexto de crises, as ações políticas são submetidas a feedbacks positivos, caracterizados por uma cascata exponencial cada vez maior de efeitos que desequilibram o sistema. Nestes casos, as instituições não são momentaneamente desviadas de seu curso normal, mas alcançam um novo ponto de estabilidade radicalmente diferente do inicial (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Na figura abaixo, as variações no percurso da linha azul representam a mudança das políticas ao longo do tempo, enquanto as linhas paralelas representam as instituições e os limites que impõem a essas possibilidades de mudanças. Durante o período relativamente estável de feedback negativo apenas pequenas alterações são observadas e durante o período de ruptura em que atua o feedback positivo, um novo ponto de equilíbrio é alcançado.

O processo de feedback positivo não dura para sempre. A difusão pode ser descrita como uma curva em “S”. No início as mudanças são pequenas, para rapidamente acelerar e atingir um ponto de saturação quando o feedback negativo é reestabelecido e um novo período de estabilidade é mantido pelas novas instituições criadas.

*“When shocks or changes are introduced in this system, they may lead not just to a momentary deviation from normal, with a more or less rapid return to the status quo, but rather to new points of stability, as the system settles down at a point radically different from the original.”*

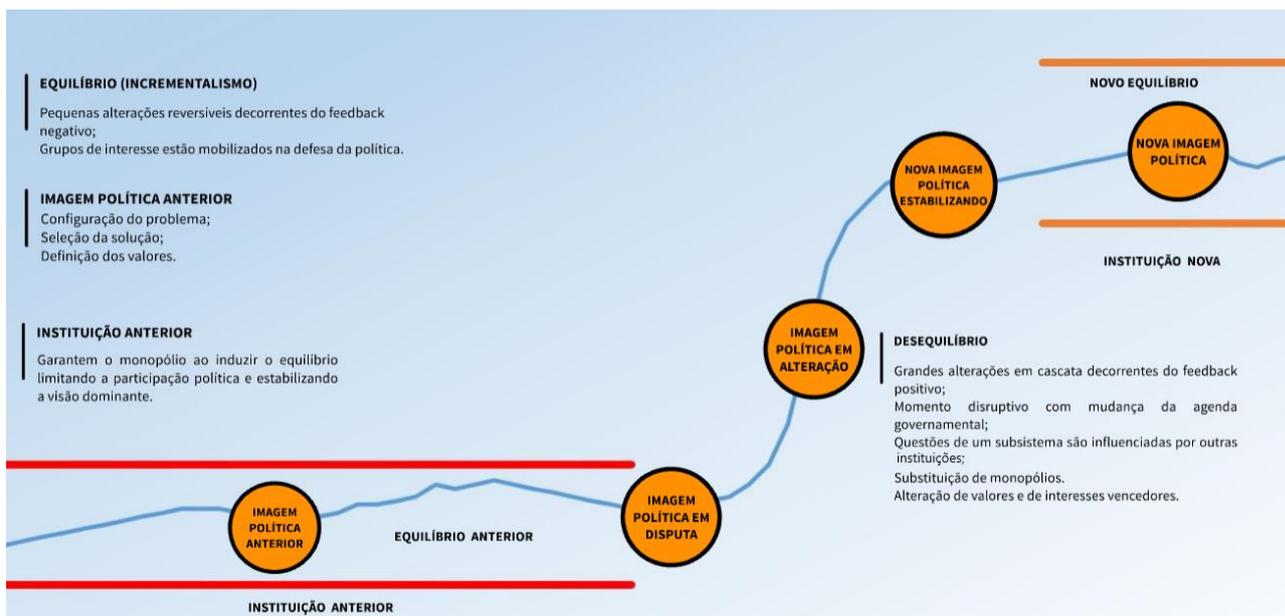


Figura 8: Método do Equilíbrio pontuado.  
 Fonte: Elaboração Própria.

O modelo de equilíbrio pontuado pode ser comparado com a teoria da destruição criativa do economista Joseph Schumpeter, que parte do pressuposto de que o sistema econômico é um processo dinâmico. Ele argumenta que os monopólios de arranjos e suposições duradouras devem ser destruídos para liberar recursos e energia para a inovação, a verdadeira força do capitalismo capaz de melhorar a produtividade e a competitividade. Os defensores de processos ultrapassados que são substituídos perdem espaço na competição com as novas tecnologias, porém o dinamismo e a competitividade da economia do país como um todo serão beneficiados pelo crescimento proporcionado por novos produtos mais eficientes criados por empreendedores (TÜLÜCE, 2015).

Um excelente exemplo de destruição criativa foi a Revolução Industrial, que além de impulsionar o sistema capitalista, resultou em uma extinção massiva de plantas e animais. Isso nos leva ao caso mais notório da teoria de Darwin, desta vez no campo da biologia, que explica por meio da seleção natural como as espécies evoluem: a poluição das fábricas na cidade de Manchester, em meados do século XIX, acarretou em uma rápida alteração na população de mariposas, que até então era bastante estável. A fuligem preta aderida às árvores, casas e rochas tornou as mutações escuras menos sujeitas a predação. As mariposas brancas passaram a ficar mais expostas e, em apenas 50 anos, deixaram de compor 99% da população para apenas 1%, o que indica o quão rápido pode ser o processo evolucionário descrito por Darwin em certas condições (WEINER, 2014).

Esses três processos descrevem períodos de equilíbrio e rápida alteração, e todos estão conectados com as políticas de proteção do meio ambiente e o Fundo Amazônia, que é um importante instrumento, uma vez que vivemos em um período que pode definir como será o futuro da humanidade e do planeta como um todo.

*“Most earth scientists now agree that during the last one hundred years, the planet’s surface temperature has risen, with hesitations and reversals, by about half a degree centigrade. This now notorious global warming began around the time of Darwin’s death, in the 1880s. (...) If present thinking is correct, temperatures in the next hundred years may be higher than they have been in the last several million years, and the change may come as much as ten times as fast as it did in those million of years. (...) Never before was such havoc caused by the expansion of a single species. Never before was the leading actor aware of the action, concern about the consequences, conscious of guilt” (WEINER, 2014).*

### **3. NARRATIVA DO FUNDO AMAZÔNIA**

Com o objetivo de compreender o progresso das mudanças na política pública ambiental no contexto do desenvolvimento do Fundo Amazônia, organizamos uma estrutura narrativa para o Fundo Amazônia, apresentada na próxima figura.

Essa estrutura é composta por eventos paralelos e sequenciais, aplicando o guia metodológico para pesquisas de processos de mudanças em políticas públicas que foi elaborado para projetos de pesquisa voltados para analisar mudanças em políticas de gestão, que englobam regras, rotinas nas áreas de organização, planejamento de gastos, processos e gestão financeira, serviço público, relações trabalhistas, compras, organização e métodos, além de auditoria e avaliação. Ele também pode ser adaptado para o estudo de políticas setoriais (BARZELAY, VELARDE, CEJUDO e GAETANI, 2002).

O elemento fundamental dentro dessa experiência é um Evento - E. Uma série de eventos relacionados a uma política pública constitui um Episódio. O primeiro passo é

identificar todos os Eventos que compõem o Episódio, para que os resultados ou conclusões do episódio possam ser identificados e explicados.

Para isso, é necessário também examinar outros eventos circundantes que são fontes de mudança ou estabilidade para a política analisada. Isso inclui os PI/EV - Prior Events / Eventos anteriores, que ocorreram antes do Episódio e ajudam a compreender a situação no início do período. Isso inclui fatores que influenciaram o processo de agenda. Além disso, existem os CE / EC - Contemporaneous Events / Eventos Concomitantes, que ocorrem simultaneamente com o Episódio. Ambos são considerados fontes de ocorrência para os episódios.

Além desses eventos, o modelo também inclui RE / ER - Related Events / Eventos Relacionados, que ocorrem simultaneamente com o Episódio, mas são mais afetados por eles do que influenciam. Finalmente, há os LE / EP - Later Events / Eventos Posteriores, cujas condições de ocorrência derivam do próprio Episódio.

Todas as informações a seguir foram compiladas das atas de reuniões do COFA e das entrevistas realizadas, além de informações disponíveis no site do Fundo Amazônia.

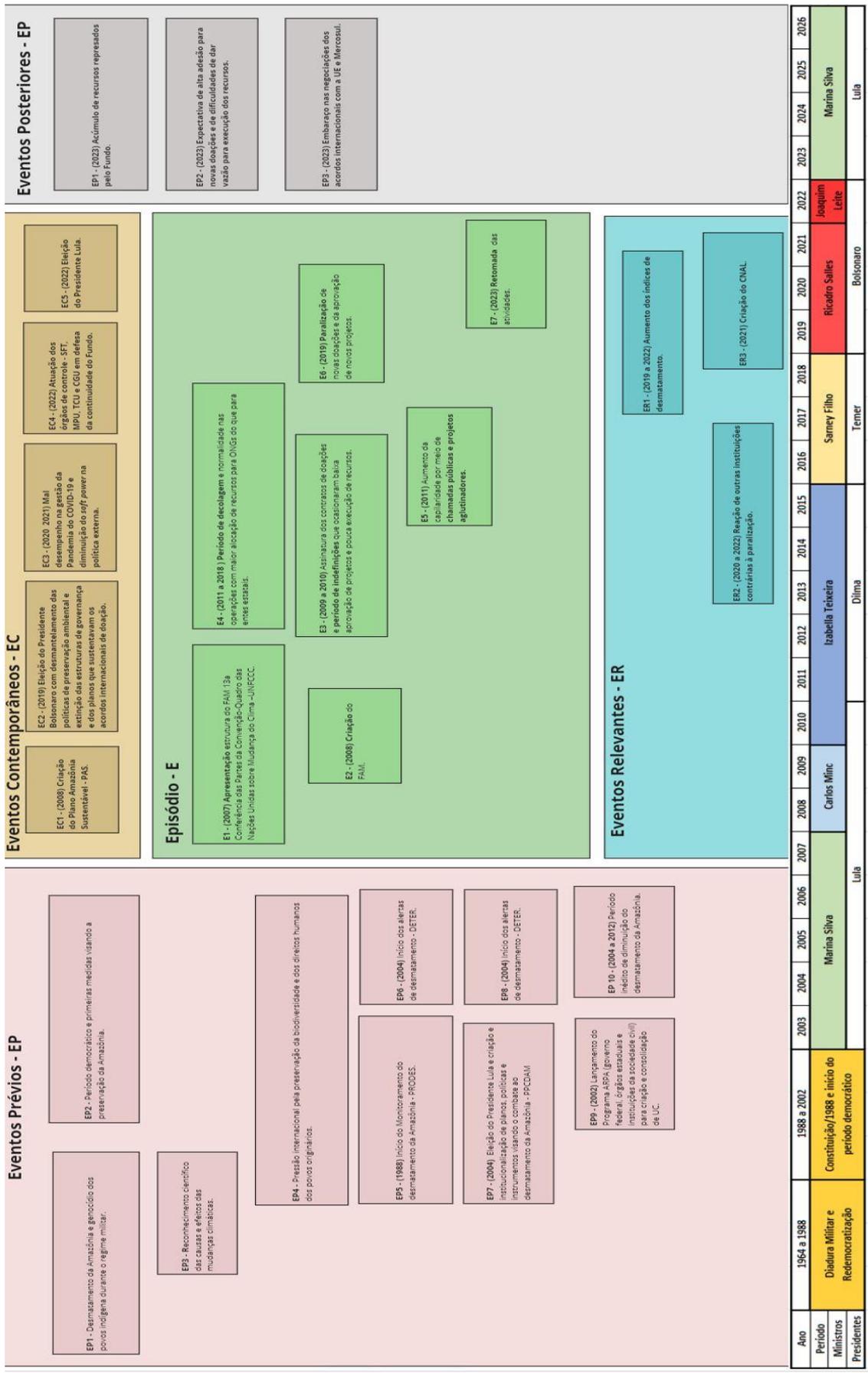


Figura 9: Narrativa do Fundo Amazônia.  
Fonte: Elaboração Própria

### 3.1 EVENTOS PRÉVIOS

Desde a década de 1960, a região amazônica tem sido integrada economicamente por meio de uma ocupação voltada para a pecuária extensiva e a extração de madeira e minérios, o que resultou em pobreza e desigualdade nas regiões cuja riqueza natural foi esgotada (MARCOVITCH, 2014). A situação agravou-se com a invasão de garimpeiros e madeireiros, bem como com a expansão das fronteiras agrícolas, um dos eixos do Plano Nacional de Integração - PIN. Esse plano tinha como principal objetivo a ocupação da região amazônica por meio da imigração de populações da região nordeste que sofriam com a seca. Isso ocorreu com a construção de grandes rodovias, como a Transamazônica e a rodovia Cuiabá-Santarém, desconsiderando completamente a existência das populações originárias que viviam na região (ASCENO, 2020).

A estratégia violenta de integração dos povos indígenas, sob a lógica de um governo autoritário, impactou a opinião pública internacional, mobilizando grupos progressistas. A imprensa estrangeira passou a divulgar o que era chamado de genocídio das populações indígenas do Brasil, com a repercussão de múltiplas denúncias:

*“Trabalhos forçados, prisões clandestinas, apropriação indevida de recursos naturais de territórios indígenas, massacres com armas de fogo, torturas, sequestros de crianças, contágios propositais de doenças, fornecimento de alimentos envenenados, estupros e uso de napalm por aviões da Força Aérea Brasileira, entre outros’ (GOMES, 2022).”*

No início da década de 1970, chegou-se a aventar a morte de cerca de 30 mil indivíduos. Atualmente, estima-se que, no mínimo, 8.350 indígenas tenham morrido em decorrência da ação direta ou omissão de agentes do Estado naquele período (CNV, 2014). Coincidentemente, foi no início da década de 70 que a questão ambiental começou a permear as relações internacionais com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, na Conferência de Estocolmo, em 1972.

Todas essas experiências e decisões tomadas no passado, sintetizada de forma brilhante por Darcy Ribeiro na citação inicial deste trabalho de pesquisa, configuram um *path dependence* que trouxe a questão ambiental para as agendas nacional e internacional, mas que

também dificultam uma mudança de rumo futura visando um desenvolvimento econômico sustentável para a região.

Com a restauração da democracia e a aprovação da Constituição Federal de 1988, o direito a um meio ambiente saudável foi introduzido e sua proteção passou a ser um dever do Estado. Trata-se de um direito de titularidade coletiva, inclusive das futuras gerações, não pertencendo a um indivíduo, consagrado no princípio da solidariedade geracional que rompe com a visão anterior de desenvolvimento predatório. A Constituição transferiu a questão ambiental da esfera da propriedade privada para a esfera dos direitos coletivos (FONSECA, 2022).

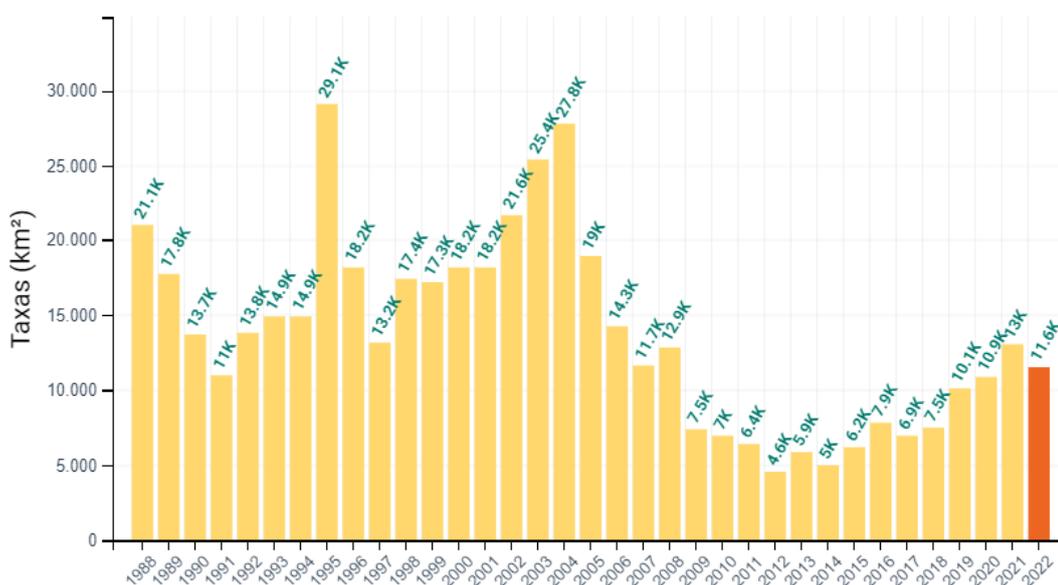
*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”*

Ainda de acordo com a Constituição, o poder público está obrigado a adotar práticas comprometidas com a proteção do meio ambiente, sob pena de responsabilização. Isso é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A ordem econômica tem como objetivo assegurar a todos uma existência digna, observando o princípio da defesa do meio ambiente. Isso inclui o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos, serviços e seus processos de elaboração e prestação. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização deve assegurar a preservação do meio ambiente, inclusive em relação ao uso dos recursos naturais.

Da mesma forma, os anseios globais discutidos desde a Declaração de Estocolmo de 1972, que inseriu o meio ambiente na agenda dos Estados e da sociedade civil, estão refletidos em acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Esses resultados são consequência das pressões internacionais decorrentes do reconhecimento científico das causas e efeitos das mudanças climáticas, e devem ser respeitados: Eco-92 (1992), que resultou na Agenda 21; Rio + 10 (2002), que resultou no Protocolo de Kyoto; Rio + 20 (2012), que renovou os acordos anteriores; até a recente realização da COP26, que visa reduzir os efeitos das mudanças climáticas.

Somente com o início do monitoramento do desmatamento em 1988, por meio da criação do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – Prodes, gerido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe, é que o governo brasileiro e a sociedade como um todo tiveram ciência exata da dimensão do problema e puderam pautar as decisões e o planejamento de políticas com evidências sólidas. Os dados são apresentados anualmente por meio de uma estimativa apresentada em dezembro e dos dados consolidados no primeiro semestre do ano seguinte, através de imagens de satélite.

Foram justamente esses dados do histórico do desmatamento, extremamente elevados, principalmente em 2004, que levaram à criação e adoção do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia – PPCDAm. Ele foi implementado com o objetivo de monitorar, regular o uso da terra e promover o desenvolvimento sustentável. Como resultado, verificou-se um período inédito de diminuição a partir de 2005, com a priorização de ações de monitoramento e controle. Entretanto, desde 2009, já se tinha consciência do esgotamento desse tipo de atuação, cada vez mais custosa e com menos resultados, sendo necessária a implantação de novos mecanismos direcionados para o fomento de atividades econômicas sustentáveis, a fim de continuar a cumprir as metas de desmatamento.



**Gráfico 1: Taxa de desmatamento anual na Amazônia por Km²**  
**Fonte: PRODES**

Como resultado do PPCDAm, foram criados mais de 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação federais, e 10 milhões de hectares de terras indígenas foram homologados a partir de seu eixo de ordenamento fundiário.

Conforme já relatado, o eixo de monitoramento e controle foi o maior responsável pela queda nas taxas de desmatamento, principalmente devido à eficiência do Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real – DETER. Esse sistema foi criado juntamente com o PPCDAm, em 2004 pelo Inpe, para emitir alertas imediatos que dão suporte aos trabalhos de fiscalização do Ibama em complemento às informações anuais consolidadas apresentadas pelo PRODES: enquanto o PRODES fornece informações sobre dados anteriores consolidados, necessários para o planejamento de políticas de longo prazo, o DETER permite que os órgãos de fiscalização ambiental direcionem seus trabalhos para áreas prioritárias por meio de alertas em tempo real. Atualmente, a resolução do satélite permite a identificação de uma área de três hectares de corte de árvores, desmatamento por garimpo e incêndios.

Foram essas medidas de redução do desmatamento que possibilitaram a captação de doações para o Fundo Amazônia, por meio da conversão da redução de emissão de CO<sub>2</sub>. Além disso, os instrumentos de políticas públicas criados direcionaram o funcionamento futuro do Fundo, especialmente as condicionantes do PPCDAm e suas estratégias de implementação: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; e fomento a atividades produtivas sustentáveis.

Um evento anterior que influenciou o sucesso das captações do Fundo Amazônia foi o direcionamento de diretrizes no âmbito de cooperação para o desenvolvimento do Governo da Noruega para apoiar e fortalecer os povos indígenas, principalmente no contexto de defesa dos seus direitos humanos, por meio da alocação de verbas públicas para atuação de ONGs norueguesas e internacionais assegurando o foco nas questões indígenas quando se trata do trabalho com a biodiversidade das florestas tropicais, seguindo os compromissos da Declaração de Johannesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega, 2005).

Finalmente, podemos citar o reconhecimento do sucesso da iniciativa de parceria internacional do Projeto Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, criado pelo Decreto nº 4.326/2022, com financiamento do governo da Alemanha e execução pelo Fundo Brasileiro

para a Biodiversidade – Funbio, cuja primeira fase resultou na criação de 46 Unidades de Conservação, abrangendo 23 milhões de hectares de áreas protegidas e também foi um balizador para o potencial de futuras cooperações internacionais com a participação de entidades do terceiro setor na execução de projetos para promover a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável.

*“Globalization and the rise of transnational actors have contributed to a new dynamic of interplay between international and domestic politics to facilitate closer collaboration between states and non-state actors for the environment.(...) Partnerships provide means for governments and transnational actors to experiment with new instruments to tackle environmental problems and to advance policy trajectories incrementally both at the domestic and international planes”*(ANDONOVA, 2014).

### **3.2 O EPISÓDIO E OS EVENTOS CONTEMPORÂNEOS E RELEVANTES**

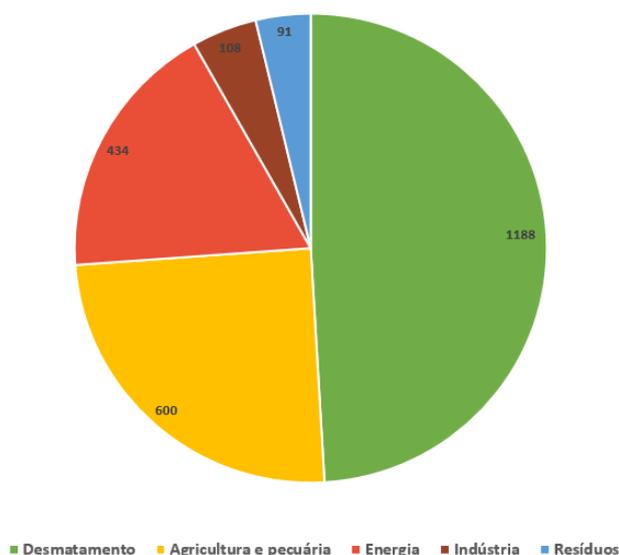
Segundo representante da sociedade civil entrevistada, a ideia de criação do Fundo Amazônia surgiu a partir das discussões do RED para pressionar os debates internacionais diante da necessidade de incluir os países em desenvolvimento na equação dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDL para reduzir as emissões previstas no Protocolo de Quioto. Segundo o protocolo apenas os países industrializados desenvolvidos listados em seu Anexo I teriam compromissos estabelecidos para reduzir emissões.

O setor privado deveria contribuir no processo de redução por meio de um mercado de carbono transacionável semelhante aos mecanismos existentes de gases poluidores na Europa e Estados Unidos. Cada tonelada de CO<sub>2</sub> retirada da atmosfera pode ser negociada no mercado mundial para que cada país consiga atingir suas metas. As empresas que não conseguirem reduzir compram Certificados de emissões reduzidas – CER de países em desenvolvimento para cumprir suas metas e esses recursos devem ser utilizados para promover o desenvolvimento sustentável.

Como o Brasil tem uma matriz energética limpa, baseada em hidroeletricidade, com emissões oriundas do desmatamento e não da queima de combustíveis fósseis, restou apenas

projetos de reflorestamento para sequestrar carbono uma vez que redução do desmatamento ficou excluído do mercado de carbono.

Para melhor esclarecimento do contexto, segundo o último dado disponível na plataforma do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa – SEEG do Observatório do Clima, em 2021 o nível de emissões foi o maior desde 2003 e apresentou as seguintes proporções em milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>:



**Gráfico 2: Emissões de GEE brasileiras em 2021.**  
**Fonte: Elaboração Própria**

Para enfrentar o desafio de reconhecer a importância da floresta preservada, diante da prioridade inicialmente dada a melhoria das empresas e da matriz energética, principalmente do setor de petróleo e gás, mantendo a viabilidade e os preços do carbono, propôs-se a criação de mecanismos para também incorporar os países em desenvolvimento responsáveis por expressivas emissões decorrentes de desmatamento.

A solução seria um instrumento de captação de recursos internacional em que o país que for capaz de comprovar a redução das emissões pela diminuição do desmatamento teria direito à um certificado de recursos que poderiam ser investidos de forma soberana em projetos de desenvolvimento sustentável.

O Fundo Amazônia foi proposto pelo Brasil em 2007, na 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e criado pelo Decreto nº 6.527/2008, sendo gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –

BNDES, que é o agente financeiro responsável tanto pelo recebimento quanto pela destinação dos recursos. Trata-se de uma iniciativa pioneira de captação e gestão de recursos de doações voluntárias para reduzir o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável que já arrecadou um montante de R\$ 3.4 bilhões.

Foram anos de discussões para ajustar os detalhes da concepção do Fundo, desde a sua apresentação até a publicação do Decreto de criação, pois os doadores não têm assento nem poder de voto no seu Conselho Orientador. Isso significa que o Fundo é privado, sem personalidade jurídica própria e está inserido em um registro contábil no BNDES. A decisão de aplicação cabe exclusivamente aos representantes brasileiros, dentro das diretrizes e critérios estabelecidos.

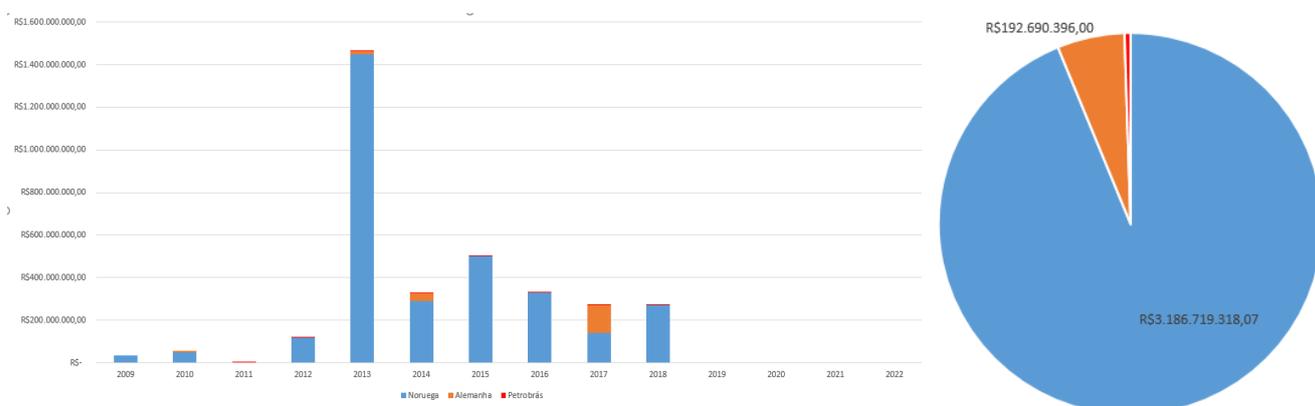
Além de estar sujeito a auditoria de conformidade relacionada à atuação do BNDES como um todo, também foi contratada uma auditoria externa para avaliar as questões de compatibilidade financeira, tais como saldos de recursos aplicados, taxas de juros, registros contábeis e custos operacionais.

O primeiro acordo de doação foi firmado entre o Governo da Noruega e o BNDES em 2009 que incluiu todas as definições e estruturas criadas pelo Decreto nº 6.527/2008 para estabelecer regras, como a definição anual das contribuições de acordo com as taxas de redução do desmatamento, e a aplicação exclusiva dos recursos em projetos financiados pelo Fundo que contribuam para a redução das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com os critérios estabelecidos pelo COFA.

Anualmente, os doadores se reúnem com o BNDES para discutir questões relacionadas aos resultados dos projetos, principais riscos de implementação e planos de alteração dos critérios de aplicação estabelecidos. Eles também têm o direito de reter os desembolsos em caso de detecção de fraudes relevantes ou desvios em relação aos objetivos e propósitos do Fundo.

As doações começaram em 2009 com o compromisso assumido pelo governo da Noruega, responsável por mais de 90% das doações, e contaram com o apoio da Alemanha e da Petrobras. A maior doação foi feita pela Noruega em 2013, no valor de R\$ 1.449.642.401,00,

e a última doação ocorreu em 2018, devido à paralisação a partir de 2019 decorrente da quebra dos acordos internacionais por parte do governo brasileiro.



**Gráfico 3: Valores anuais e totais de doações por doador**  
**Fonte: Elaboração Própria**

É importante ressaltar que a doação realizada em 2013 ocorreu após a superação de uma restrição tributária que existia para o recebimento de doações pelo Fundo Amazônia. Essa restrição estava relacionada à possível incidência de PIS/Pasep e COFINS caso os recursos recebidos não fossem utilizados em até dois anos. Com a obtenção da isenção, decorrente da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, os recursos que estavam planejados para serem parcelados nos anos anteriores foram depositados integralmente em 2013.

Segundo representante do BNDES entrevistado, se não tivesse havido esse empecilho, o montante de doações anuais durante o período de 2009 a 2013 seria aproximadamente homogêneo e proporcionalmente parecido com o de 2014.

Os recursos ainda não utilizados são aplicados em dois Fundos de Investimentos de Renda Fixa, geridos pelo Banco do Brasil, um para doações nacionais e outro para as internacionais (Fundo Gaia I e Fundo Gaia II). As disponibilidades de caixa em dezembro de 2021, conforme dados de suas demonstrações financeiras, eram de R\$ 3.583.826,00.

As primeiras reuniões do COFA ocorreram durante o exercício de 2008, tendo sido aprovado o seu regimento interno. Foi em 2009 que as diretrizes para a aplicação dos recursos foram validadas pelo COFA, permitindo a alocação de até 20% do total dos recursos fora do bioma amazônico. Essas diretrizes priorizaram ações de ordenamento territorial, conservação e integração dos sistemas de monitoramento e controle. Também foram definidas condicionantes mínimas para os projetos, prevendo critérios como indicadores de resultados, coerência com as

áreas temáticas do Fundo, ações do PPCDAM e PAS, além de limites máximos para valores de projetos individuais.

Também em 2009 foram acompanhadas a elaboração dos Planos Estaduais de Prevenção e Combate ao Desmatamento que deveriam ser compatíveis com o Plano Nacional e eram pré-requisito para que os representantes estaduais que participavam do Conselho pudessem votar nas deliberações do COFA. Foi neste mesmo exercício que estava sendo definido os detalhes para construção do site que iria dar transparência a todas as decisões tomadas, projetos contratados e resultados futuros.

Num primeiro momento os projetos apresentados de forma espontânea eram muito diversos, já indicando a necessidade de induzir a demanda para melhorar a qualidade e a quantidade dos projetos propostos por meio de visita a todos os Estados e aos Municípios prioritários.

Também estava sendo discutida a possibilidade de permitir o financiamento de projetos aprestados por empresas com fins lucrativos e os procedimentos e critérios específicos necessários nesses casos, inclusive percentual de contrapartida mínima. O maior desafio era a identificação clara e objetiva dos benefícios coletivos dos projetos cujas características deveriam estar associadas à redução do desmatamento e ao desenvolvimento sustentável para serem aprovados.

Os critérios para aprovação dos projetos, além do percentual máximo de 20% para projetos em outros biomas foram inicialmente definidos da seguinte forma:

- a) Critério geográfico de priorização para municípios prioritários para prevenção, sobre influência de grandes obras do PAC ou com maior cobertura florestal;
- b) Critério temático para ações para valorizar a floresta em pé, promover o ordenamento territorial e estruturar e integrar sistemas de controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- c) Critério de diversidade de atores envolvidos com articulação do poder público, setor privado, movimentos sociais e comunidades locais;
- d) Critério do público alvo que preveja benefícios diretos a comunidades tradicionais, assentamentos e agricultores familiares;

- e) Critério de relevância com maior possibilidade de replicabilidade e maior impacto;
- f) Critério de linhas de aplicação que contemplem atividades produtivas sustentáveis e desenvolvimento tecnológico e científico.

Diversos condicionantes mínimos além do alinhamento obrigatório com o PPCDAM e com os Planos Estaduais também foram aprovados:

- a) Obrigatoriedade de prever indicadores de resultados mensuráveis;
- b) Anuência do proponente e do executor na apresentação;
- c) Consentimento das comunidades tradicionais e povos indígenas atendidos;
- d) Coerência com as áreas temáticas do Fundo;
- e) Obrigatoriedade de contribuir com a estratégia REDD;
- f) Obrigatoriedade dos projetos representarem adicionalidade aos recursos dos orçamentos públicos;
- g) Explicitação da base territorial;
- h) Mecanismos de divulgação na internet;
- i) Sustentabilidade dos resultados após a implementação;
- j) Apresentar benefícios coletivos;
- k) Não podem representar a substituição de outras fontes de financiamento.

O Comitê estabeleceu todos os critérios e diretrizes, mas compete ao BNDES definir as regras operacionais para captar, selecionar e executar os projetos. Desde o início da operação do Fundo, sempre houve preocupação em aumentar a capilaridade das operações visando beneficiar um maior número de comunidades. Por isso, passou-se a priorizar chamadas públicas na forma de editais e seleção por meio de iniciativas agregadoras de pequenos projetos, induzindo a demanda a partir de temas aprovados no COFA.

Segundo o representante do BNDES entrevistado, todas as chamadas públicas foram construídas a partir do problema identificado pelos Ministérios setoriais e órgãos competentes para gerenciar a política de forma orgânica dentro do funcionamento das estruturas de governança do Fundo, com participação de todos os atores interessados e do público alvo.

As regras rígidas do BNDES e o custo relativo das operações inviabilizariam um investimento direto em pequenos projetos. Por isso, a solução de projetos aglutinadores foi

adotada. A ideia inicial era realizar chamadas públicas com os governos estaduais ou fomentar ações estruturantes, como investimentos em infraestrutura produtiva, logística e serviços, devido à dificuldade de criar mecanismos simples para aprovação de projetos por associações comunitárias com baixa capacidade de elaboração na Amazônia.

Para realizar esse trabalho de estabelecer uma maior coordenação entre os atores do governo e da sociedade civil, visando ampliar a escala de atuação do Fundo com foco em ações estruturantes, o Banco criou em 2009 um Departamento específico: Departamento de Gestão do Fundo Amazônia – DEFAM, com 8 funcionários, que passou a ter 27 funcionários a partir de 2010.

Da carteira total de projetos beneficiados com recursos do Fundo durante o período de 2009 a 2022, 60% foram direcionados para entidades do terceiro setor e 40% para entidades do setor público, incluindo Estados, Municípios, União e Universidades. Em termos de montante de recursos, o terceiro setor recebeu a alocação de 36%, enquanto Estados ficaram com 32% e a União com 29%.

Observando as tabelas abaixo, verifica-se que, apesar do terceiro setor ter recebido a maior quantidade de recursos, os projetos mais vultosos foram firmados com entidades públicas, em especial o Ibama, Inpe e Governos Estaduais. O valor dos projetos com ONGs ficou em patamares máximos em torno de R\$ 20 a R\$ 30 milhões, com exceção do Projeto Lira - Legado Integrado da Região Amazônica, contratado com o Instituto Ipê em 30 de outubro de 2018, no valor de R\$ 45 milhões, logo após a eleição presidencial.

Instituição	Projeto	Ano aprovação	Valor Aprovado	Ano Conclusão	Status	Valor Desembolsado
Instituto Ipê	Legado Integrado	2018	R\$ 45.000.000,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 34.443.033,83
Fundação Fas	Bolsa Floresta +	2016	R\$ 31.518.490,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 31.518.490,00
Rioterra	Plantar Rondônia	2017	R\$ 25.305.337,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 25.305.337,00
Instituto Ipam	Assentamentos Sustentáveis	2011	R\$ 24.939.200,37	2022	CONCLUÍDO	R\$ 23.408.189,46
CI-Brasil	Tapajós Sustentável	2017	R\$ 23.679.628,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 17.605.631,99
Instituto ISPN	PPP- ECOS - Fase 2	2018	R\$ 22.765.773,53		EM EXECUÇÃO	R\$ 21.209.881,05
Fundação Funbio	ARPA Fase 2	2009	R\$ 20.000.000,00	2015	CONCLUÍDO	R\$ 19.949.058,91
Fundação Fas	Bolsa Floresta	2009	R\$ 19.169.087,00	2015	CONCLUÍDO	R\$ 19.107.547,89
CTI	Povos Indígenas Isolados	2014	R\$ 19.043.330,00	2020	CONCLUÍDO	R\$ 19.043.330,00
Instituto Ibam	Qualificação da Gestão Ambiental	2012	R\$ 18.853.482,32	2021	CONCLUÍDO	R\$ 18.853.482,32

**Tabela 1: Relação dos dez projetos com ONG que mais receberam recursos.**  
Fonte: Portal Fundo Amazônia

Quanto aos maiores projetos aprovados para instituições públicas, é importante ressaltar os dois contratos assinados para fornecer recursos ao Ibama, destinados ao pagamento das despesas de fiscalização ambiental realizada em todos os Estados da Amazônia Legal. Essa

aprovação ocorreu por meio de uma exceção aprovada pelo COFA em 2016, em relação à condicionante do princípio de adicionalidade de recursos aos orçamentos públicos destinados às áreas de aplicação do Fundo Amazônia.

A justificativa aprovada pelos doadores também foi que os recursos assegurariam a continuidade das ações de monitoramento e controle diante das restrições orçamentárias decorrentes das quedas de arrecadação, que resultaram em sucessivos contingenciamentos para o IBAMA. Essas restrições ameaçavam a atuação estratégica de fiscalização na Amazônia, contribuindo, inclusive, para o aumento do desmatamento observado no período.

Instituição	Projeto	Ano aprovação	Valor Aprovado	Ano Conclusão	Status	Valor Desembolsado
Ibama	Provisc I-B	2018	R\$ 140.264.000,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 140.264.000,00
Pará	Programa Municípios Verdes	2013	R\$ 82.378.560,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 45.591.647,24
Mato Grosso	Terra a Limpo	2018	R\$ 72.900.000,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 13.467.750,00
Inpe	Monitoramento por Satélite	2014	R\$ 66.952.436,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 66.952.436,00
SFB	Inventário Florestal Nacional	2012	R\$ 65.000.555,12		EM EXECUÇÃO	R\$ 38.149.719,06
Ministério da Defesa	Amazônia SAR - Censipam	2015	R\$ 63.923.626,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 47.958.727,94
Acre	Ativo Ambiental Florestal	2010	R\$ 60.000.000,00	2021	CONCLUÍDO	R\$ 52.930.867,68
Ibama	Amazônia Legal	2016	R\$ 56.295.964,63	2019	CONCLUÍDO	R\$ 56.295.964,63
Inpe	Monitoramento por Satélite	2017	R\$ 49.778.000,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 49.116.902,68
Tocantins	CAR Tocantins	2013	R\$ 40.504.400,00		EM EXECUÇÃO	R\$ 24.788.284,00

**Tabela 2: Relação dos dez projetos com outras instituições que mais receberam recursos.**  
**Fonte: Portal Fundo Amazônia**

A atuação do Fundo Amazônia iniciou com a aprovação dos primeiros projetos em 2009, acelerando a partir de 2011, quando os valores passaram de cerca de R\$ 100 milhões anuais para R\$ 300 milhões. No entanto, a aprovação de novos projetos foi interrompida a partir de 2019. No total, foram aprovados 114 projetos no valor de R\$ 2 bilhões.

O período inicial, desde o lançamento do Fundo até 2011, foi um período de aprendizado, no qual foram identificados problemas e iniciativas de maior sucesso nas primeiras operações. Com a identificação da necessidade de ampliar a escala, foram reconhecidos projetos estruturantes, como investimentos relevantes no desenvolvimento do Cadastro Ambiental Rural - CAR e apoios a projetos produtivos sustentáveis.

É importante destacar que a implantação do CAR permitiu uma visão muito mais precisa do território. Verificou-se que há mais área de vegetação nativa sob o domínio de proprietários privados do que no sistema nacional de unidades de conservação da natureza. Em outras palavras, mais ativos de biodiversidade foram identificados sob domínio privado do que sob domínio público.

Em 2011 foi considerado o fim da fase inicial em que houve um intenso trabalho para a sua concepção, negociação e organização, tendo contado com esforços não só do governo brasileiro, mas também da sociedade civil, envolvendo inclusive negociações internacionais gerando um aprendizado acumulado com os acertos de suas primeiras operações.

A nova fase representou um aumento da envergadura e da escala das operações, bem como contribuiu para o fortalecimento da atuação do Fundo, visando a implantação de uma política nacional de mudanças climáticas por meio da redução das emissões de gases de efeito estufa associadas ao desmatamento da Amazônia. A estratégia era priorizar projetos estruturantes como o Cadastro Ambiental Rural – CAR, além de regularização fundiária, projetos de trabalho e renda e fortalecimentos institucional das secretarias de meio ambiente estaduais e municipais.

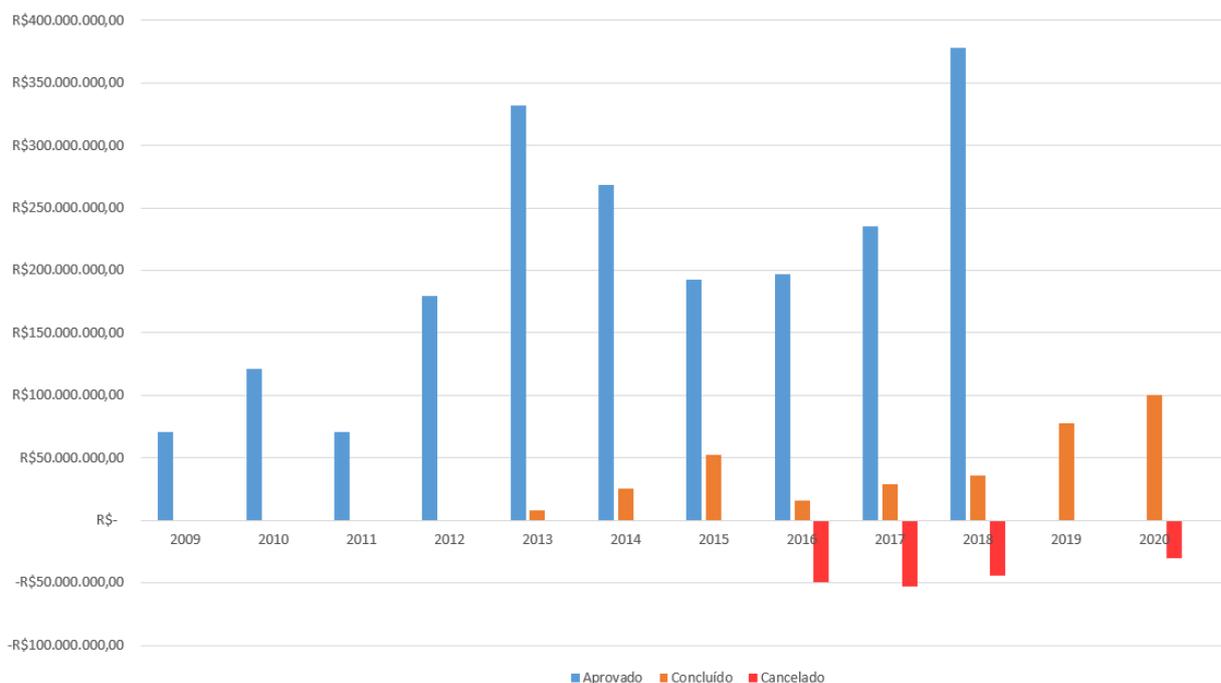
Já em 2011 foi aprovada a chamada pública para projetos produtivos sustentáveis a fim de atender povos e comunidades tradicionais, assentamentos e agricultores familiares na forma aglutinadora de 6 a 20 projetos no valor máximo total de R\$ 10 milhões individual e R\$ 50 milhões no total.

Em 2012 não houve nenhuma reunião do COFA, mas em 2013 foi elaborada uma chamada pública para elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PGTA, construída com a participação conjunta do MMA, da FUNAI, com subsídios fornecidos pelas comunidades indígenas, alinhados com os eixos de apoio a atividades econômicas, gestão ambiental e proteção territorial.

O segundo ciclo, que teve início em 2011, caracterizou-se por um volume maior de recursos captados e desembolsados, através de uma carteira robusta de projetos aprovados, resultado do amadurecimento dos procedimentos e discussões do COFA. No entanto, em 2015, surgiu a preocupação com o baixo índice de execução dos projetos ligados ao setor público estadual e federal. Esse desempenho destoava do bom desempenho dos projetos firmados com municípios e entidades do terceiro setor.

A preocupação era que montantes relevantes de recursos ficassem represados, prejudicando a atuação e imagem do Fundo. Esses recursos deveriam ser cancelados ou ter seu escopo reduzido para, posteriormente, pleitearem novamente recursos em uma nova etapa. De

acordo com o BNDES, os principais motivos para o atraso na execução dos projetos foram: *"desmobilização de equipes; demora nos processos licitatórios; descontinuidade do projeto; projetos elaborados por terceiros sem apropriação pelas equipes executoras; demora na obtenção de licenças e/ou manifestações de conformidade dos órgãos ambientais; dificuldades na sistematização da prestação de contas; e dificuldades para viabilizar ou comprovar contrapartidas."*



**Gráfico 4: Valores anuais de projetos**  
**Fonte: Elaboração Própria**

A transferência da Coordenação do PPCDam da Casa Civil para o MMA a partir de 2013, segundo entidades do terceiro setor, pode ter dificultado o diálogo com o Poder Executivo e a coordenação diante das dificuldades de fomento à aplicação de recursos em ações relacionadas a atividades sustentáveis, além de ações de monitoramento e controle visando o combate ao desmatamento. Isso foi particularmente desafiador diante dos problemas apresentados por dados que comprovam o aumento do desmatamento em regiões de construção de novas obras de infraestrutura, como hidroelétricas e rodovias.

Os primeiros projetos foram concluídos em 2013 e os demais continuam a ser executados e finalizados mesmo após 2019. Até dezembro de 2022, 60 projetos foram concluídos no valor de R\$ 590 milhões e 12 foram cancelados, totalizando R\$ 178 milhões. Isso inclui diversos projetos volumosos com governos estaduais e um com o Ministério da

Justiça. Ainda estão em execução 42 projetos aprovados, somando um valor total de R\$ 1.233 bilhão. Deste montante, já foi desembolsado R\$ 932 milhões até dezembro de 2012.

Instituição	Projeto	Valor Aprovado	Ano Cancelamento
Amapá	Gestão Ambiental e Dinamização de Cadeias Produtivas	R\$ 40.304.200,00	2018
Associação Fundo Vale	Renda Florestal	R\$ 35.000.000,00	2017
Ministério da Justiça	Companhia de Operações Ambientais	R\$ 30.631.480,00	2020
Maranhão	Maranhão Sustentável	R\$ 20.036.000,00	2016
Amazonas	Gestão Ambiental Sustentável de Terras Indígenas	R\$ 16.465.000,00	2016
Amazonas	SEPROR	R\$ 14.900.000,00	2017
Roraima	Bombeiros Roraima	R\$ 12.800.000,00	2016

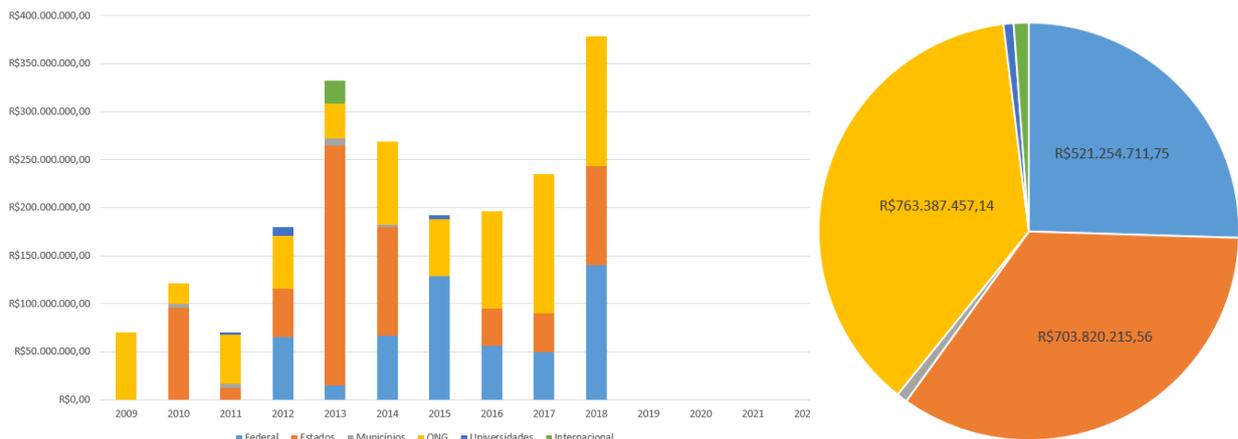
**Tabela 3: Relação dos projetos cancelados que receberam mais recursos.**  
**Fonte: Portal Fundo Amazônia**

Analisando os valores anuais aprovados por natureza do executor, observa-se que no princípio a maior parte dos recursos foi direcionado para ONGs e governos estaduais. Quanto aos valores totais de 2018, último exercício em que foram aprovados projetos, verifica-se um certo equilíbrio entre órgãos do governo federal, governos estaduais e ONGs salientando que o quantitativo de projetos aprovado para ONGs foi maior e os projetos com entes estatais tinha valores médios superiores.

A preocupação de distribuição equilibrada entre as entidades sempre esteve nas discussões do COFA. Também foi proposta a discussão sobre a possibilidade de apoio ao setor privado em estudos de viabilidade de cadeias produtivas sustentáveis para a região diante da impossibilidade de se discutir sustentabilidade no Brasil sem considerar a sustentabilidade do agronegócio. Outra preocupação era elaborar mecanismos de monitoramento dos impactos da aplicação dos recursos do Fundo diante dos projetos já executados e em execução.

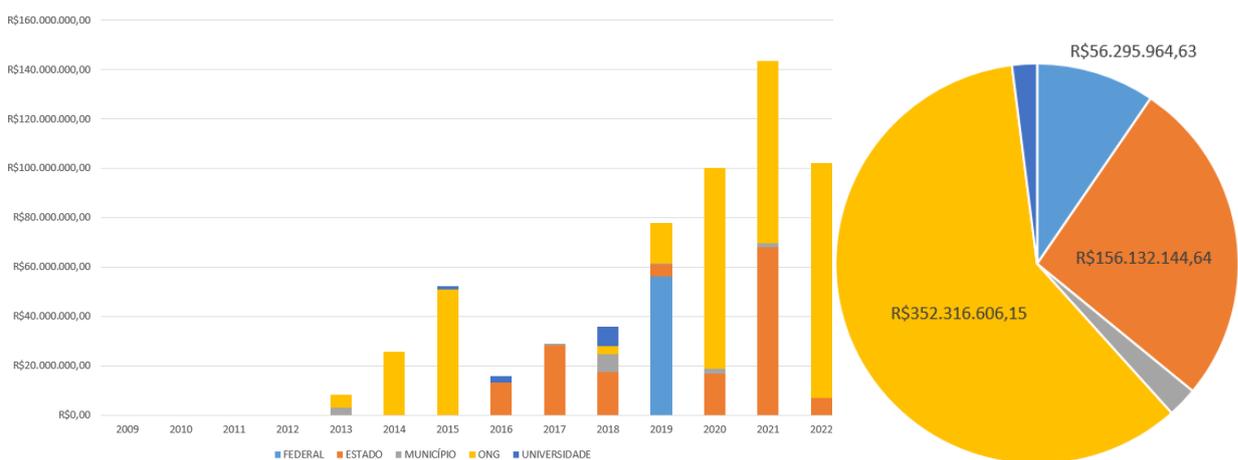
O grande gargalo que sempre foi um desafio para as operações do Fundo foi a necessidade de ampliação do acesso de pequenas organizações para ampliar a capilaridade das operações atingindo maior número de beneficiados o que foi realizado com sucesso por meio de seleção de projetos através de chamadas públicas.

Foi editado o Decreto nº 8.773/2016 que alterou o Decreto nº 6.527/2008, cujas principais alterações foram a ampliação da área de atuação do fundo de bioma Amazônia para Amazônia Legal e obrigatoriedade de atendimento das diretrizes do REDD+ concebida por meio do Decreto nº 8.576/2015.



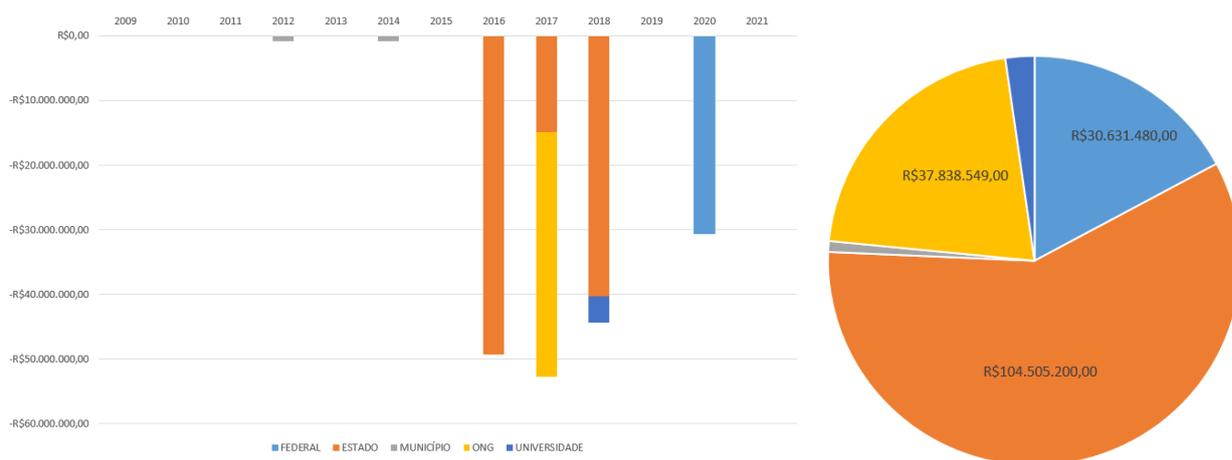
**Gráfico 5: Valores anuais e totais aprovados por tipo de instituição**  
**Fonte: Elaboração Própria**

A maior capacidade das entidades do terceiro setor de executar os recursos pode ser observada a partir dos dados de projetos concluídos até dezembro de 2022, representando mais de 60% do total de recursos executados.



**Gráfico 6: Valores anuais e totais concluídos por tipo de instituição**  
**Fonte: Elaboração Própria**

Observando-se os dados dos projetos aprovados que foram cancelados, verifica-se que a maior parte dos recursos tinham sido assinados com os governos estaduais que deixaram de utilizar mais de R\$ 100 milhões.



**Gráfico 7: Valores anuais e totais cancelados por tipo de instituição**  
**Fonte: Elaboração Própria**

Além dos projetos cancelados, 32 projetos concluídos devolveram R\$ 42,4 milhões de recursos ao Fundo, sendo que a maior parte destes recursos devolvidos deveriam ter sido geridos e executados pelos governos estaduais, reforçando as dificuldades que essas instituições tiveram em executar seus projetos, conforme demonstrado na tabela dos maiores recursos devolvidos, a seguir:

Instituição	Projeto	Valor Aprovado	Valor devolvido
Paraná	CAR Paraná	R\$ 14.110.253,86	R\$ 13.025.780,85
Roraima	CAR Roraima	R\$ 10.820.500,00	R\$ 9.406.191,63
Acre	Valorização do Ativo Ambiental Florestal	R\$ 60.000.000,00	R\$ 7.069.132,32
Mato Grosso do Sul	CAR Mato Grosso do Sul	R\$ 8.789.800,00	R\$ 4.214.440,70
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - Fase	Fundo Dema	R\$ 9.347.384,00	R\$ 2.745.684,93
Amazonas	Reflorestamento no Sul do Estado do Amazonas	R\$ 20.000.000,00	R\$ 2.424.713,81

**Tabela 4: Relação dos projetos concluídos que devolveram mais recursos.**  
**Fonte: Portal Fundo Amazônia**

Conforme já exposto, durante todo o período de atuação do COFA, diversas questões estratégicas foram discutidas, tais como: possibilidade de priorização de recursos em áreas urbanas na região amazônica; viabilidade em apoiar iniciativas do setor privado; aplicar recursos em outros biomas, como o cerrado e/ou dentro do bioma amazônico em outros países; melhorias na estratégia de captação de recursos; aumento de escala e capilaridade; aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação da efetividade de sua aplicação; e, mecanismos de fortalecimento da organização social produtiva local e ampliação a acesso a instrumentos financeiros e de crédito para dar autonomia ao público alvo composto por comunidades tradicionais, povos indígenas, assentados da reforma agrária e agricultores familiares.

Já a chamada pública para recuperação da vegetação nativa tinha como critério conexão de fragmentos de vegetação nativa e recuperação em áreas constantes de municípios

prioritários, sendo o público alvo: áreas em unidade de conservação da natureza, de posse ou domínio público; áreas de reserva legal e área de preservação permanente em assentamentos de reforma agrária ou em territórios quilombolas; áreas em terras indígenas; áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente em pequenas propriedades ou posses rurais de até quatro módulos fiscais.

O apoio à fiscalização ambiental estadual visava financiar projetos de fiscalização, investigação e combate a crimes ambientais para reduzir o desmatamento. E o apoio a projetos de concessão florestal tinha como objetivo mudar o perfil da produção de madeira para promover o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida e estabilidade social da população local.

Havia um entendimento por parte do BNDES de que o modelo de chamadas públicas era importante para induzir bons projetos em áreas temáticas relevantes, dando legitimidade, visibilidade e transparência na seleção dos projetos garantindo uma maior eficiência em virtude do menor custo de transação e o êxito na implementação ao engajar instituições aglutinadoras com capacidade de estimular a capilaridade e o alcance dos beneficiados, sendo a maior dificuldade detectada o engajamento do setor privado na prevenção e combate ao desmatamento.

Em 2018 foram abertas as chamadas públicas para recuperação de cobertura vegetal discutidas no ano anterior e deliberou-se sobre critérios a serem adotados em futuras chamadas públicas para atender a projetos em assentamentos da reforma agrária, categoria fundiária que mais contribui para o total de desmatamento, sendo prioritárias ações de regularização fundiária, implantação de planos de recuperação de áreas degradadas e pagamentos por serviços ambientais.

Outra iniciativa que estava sendo discutida era o apoio à elaboração, revisão, detalhamento e implementação de zoneamento ecológico econômico previsto na Lei nº 6.938/1981, principalmente naqueles estágios em que sua maturação estivesse menos avançada. Também foram deliberadas iniciativas para apoiar aos Corpos de Bombeiros Estaduais da Amazônia Legal objetivando melhorar suas estruturas para o combate ao desmatamento.

Finalmente, foi discutido o acréscimo de um foco para apoio no eixo ciência, tecnologia e inovação para promoção do engajamento do setor privado por meio de alavancagem de ações associadas às atividades do Fundo como pesquisa científica e empresas que trabalham com comunidades ligadas à floresta.

Na última reunião do COFA, realizada em novembro de 2018, antes de sua paralisação até 2023, o balanço de atividades demonstrava um portfólio de 102 projetos apoiados no valor de \$ 1.9 bilhão, com desembolsos de R\$ 1 bilhão. As chamadas públicas denominadas Consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentável e inclusiva e Recuperação de cobertura vegetal tiveram 66 projetos aprovados na primeira fase de habilitação.

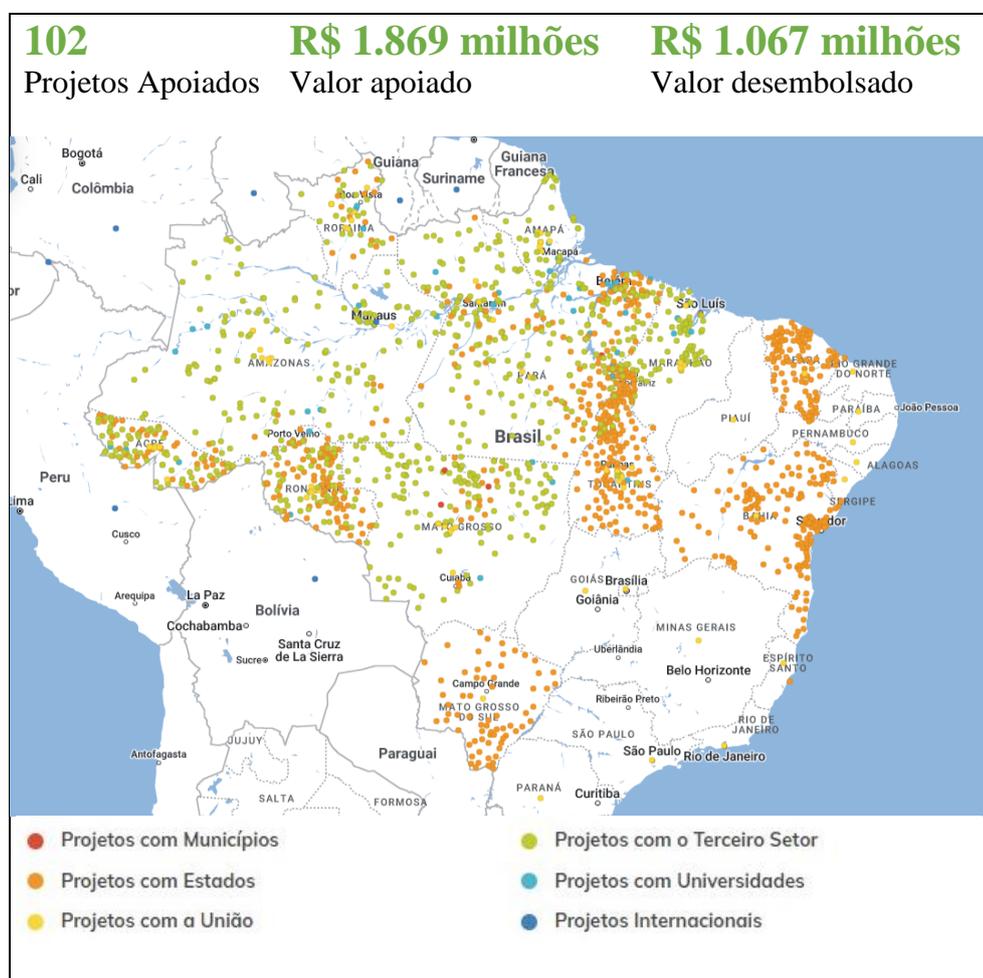


Figura 10: Distribuição dos projetos apoiados por tipo de entidade.  
 Fonte: Portal Fundo Amazônia

Na última reunião do COFA antes da paralisação, realizada após a eleição de 2018, contando com a futura normalidade de seu funcionamento, agendou-se a próxima reunião para

maio de 2019, com uma avaliação de que poucos fundos internacionais contam com essa capacidade de desembolso e de representatividade.

A paralisação da aprovação de novos projetos a partir de 2019 decorreu do impasse causado pela tentativa de alteração das regras por parte do governo brasileiro, visando direcionar os recursos para indenizar ocupantes irregulares retirados de Unidades de Conservação e áreas protegidas, e para pagamento de serviços ambientais a produtores que preservavam a reserva legal em suas propriedades. Essas iniciativas foram chamadas, respectivamente, de regularização fundiária e zoneamento econômico ecológico.

Para isso, seria necessária a alteração dos comitês diretores, de modo a serem compostos majoritariamente por membros do governo federal comprometidos com tal proposta. O argumento utilizado foi de que todos os processos com ONGs foram analisados pelo Ministério do Meio Ambiente e continham irregularidades, o que não foi aceito pelos doadores internacionais que afirmaram:

*“Governos sozinhos não conseguem alcançar a redução do desmatamento. É um esforço conjunto de autoridades públicas, empresas privadas, ONGs, comunidades locais e outros. O Fundo Amazônia foi criado para apoiar esses amplos esforços para reduzir o desmatamento, seja em nível federal, estadual ou municipal, em comunidades locais das florestas ou nas cadeias produtivas. O modelo de governança do Fundo Amazônia reflete os esforços concentrados necessários para reduzir o desmatamento e desenvolver a Amazônia de forma sustentável. O Comitê de direção do fundo tem ampla participação do governo federal, de governos estaduais e da sociedade civil. As decisões são tomadas a partir do consenso entre os três grupos. A governança do Fundo segue as melhores práticas globais para governos abertos e com participação democrática.”*

Diante do impasse gerado pela não recriação dos Comitês de Governança, apenas os projetos que já tinham sido aprovados puderam continuar a ser executados. Como consequência, a Frente Parlamentar Ambientalista, formada por cerca de 70 parlamentares, protocolou um pedido de impeachment contra o então Ministro, tendo em vista que, na prática, *“inviabilizou a execução do projeto que é o maior programa de redução de emissões por desmatamento do mundo”*.

Concomitantemente, uma ação do Ministério Público Federal pediu o afastamento do ex-Ministro, em virtude de improbidade administrativa decorrente de medidas de desestruturação de políticas ambientais, dentre elas a inativação do Fundo Amazônia. Eles afirmaram que *“É possível identificar, nas medidas adotadas, o alinhamento a um conjunto de atos que atendem, sem qualquer justificativa, a uma lógica totalmente contrária ao dever estatal de implementação dos direitos ambientais.”*

O cenário de crise ambiental justificou a convocação de uma audiência pública em setembro de 2020 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, com a participação de autoridades e especialistas da academia, sociedade civil, setor privado e governo para discutir o conjunto de ações e omissões que pudessem representar um estado generalizado de inconstitucionalidade.

Diante das críticas às políticas ambientais na Amazônia e ao aumento constante do desmatamento, foi criado o Conselho Nacional da Amazônia Legal - CNAL, presidido pela VPR, com competência para promover negociações relacionadas ao Fundo Amazônia. Sua composição incluía a participação de 19 militares, sem representantes do IBAMA ou da FUNAI ou de quaisquer governos estaduais.

Na tentativa de convencer os doadores a retomar as atividades do Fundo, o CNAL apresentou uma nova proposta de Comitês. Nessa proposta, a presidência deixaria de ser do MMA e passaria a ser da VPR. Entretanto, os chefes das missões diplomáticas afirmaram que, a partir daquele momento, o maior empecilho para a retomada dessas atividades seria a imagem negativa do governo brasileiro na Europa em temas de conservação e sustentabilidade, a situação de vulnerabilidade dos povos indígenas e o aumento dos índices de desmatamento na Amazônia.

Outra iniciativa do CNAL para tentar reativar as atividades do Fundo Amazônia, de acordo com as orientações e estratégias do Governo Federal, foi editar um normativo para controlar a atuação das ONGs na Amazônia, impedindo as atividades daquelas que, no entendimento do Poder Executivo, violavam o interesse nacional. Para a associação das entidades sociais, a medida foi mais uma demonstração de que o governo pretendeu afastar a participação social e o diálogo para impor uma visão única de desenvolvimento para a região, silenciando críticos da atuação do governo.

Diante deste cenário, o Poder Judiciário, por meio do STF, foi acionado para julgar um pacote de ações que tratavam sobre temas ambientais e que contestavam diversas políticas adotadas ao longo do Governo Bolsonaro. O chamado “Pacote Verde” era composto por sete ações: ADPF 760, cobrando a retomada do PPCDAm; ADPF 735, contestando o uso das Forças Armadas em ações contra delitos ambientais; ADPF 651, contra o decreto que excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA; ADO 54, acusando o governo federal de omissão no combate ao desmatamento; ADO 59, pedindo a reativação do Fundo Amazônia; ADI 6148, alerta que o país não está adequado às recomendações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões aceitáveis de qualidade do ar; e, ADI 6808, contestando a Medida Provisória que prevê concessão automática de licença ambiental para empresas de grau de risco médio.

Em junho de 2022, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União protocolou uma representação cobrando US\$ 2 bilhões, responsabilizando o então Presidente da República e o ex-Ministro do Meio Ambiente pelo fim do Fundo Amazônia, devido a sua conduta “intransigente, temerária e ideologizada”.

No mesmo período a CGU publicou relatório de auditoria que concluiu que o MMA colocou em risco a continuidade do Fundo ao extinguir e não recriar suas instâncias de governança de forma unilateral, sem planejamento ou fundamentação técnica, visando afastar a sociedade civil das discussões do COFA o que garantia a legitimidade e eficácia na alocação dos recursos.

Embora haja concordância sobre a necessidade de políticas públicas efetivas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas por meio do controle do desmatamento, o debate público também é prejudicado por uma rede de desinformação. O *Facebook* derrubou uma rede de contas e perfis falsos que tentavam distorcer o debate público relacionado a questões ambientais e ao desmatamento da Amazônia, inclusive com a participação de oficiais do Exército Brasileiro responsáveis por sua operação.

Uma pesquisa internacional realizada pela Revista *Lancelot* em setembro de 2021 revelou que a preocupação dos jovens brasileiros é maior do que em outros países pesquisados, e a maioria teme pelo próprio futuro em virtude das mudanças climáticas: 86% acham que “o

*futuro é assustador*”, 48% disseram hesitar em ter filhos em função das alterações do clima e 79% disseram que o governo está falhando com os jovens no combate ao aquecimento global.

Combater o desmatamento ilegal é crucial para a reputação internacional do país e para preservar o vigor do agronegócio moderno e competitivo. Entretanto, a proteção da maior floresta tropical do mundo é uma tarefa global. Além de reativar, será necessário captar uma maior diversidade de doadores, principalmente dos países que mais emitem CO<sub>2</sub>.

Em junho de 2022, durante uma entrevista à Agência Reuters, o Ministro do Clima e Meio Ambiente da Noruega declarou que o país estaria disposto a retomar as doações ao Fundo Amazônia caso houvesse uma troca de governo nas eleições de outubro de 2022 no Brasil. *“Se for como mostram as pesquisas e houver uma mudança [de governo] no Brasil, temos grandes esperanças de que possamos retomar rapidamente uma parceria boa e ativa”*. Ele acrescentou que, em conversa com a equipe do então candidato de oposição ao governo anterior: *“O que eles disseram foi muito positivo e o trabalho no fundo pode ser retomado muito rápido, em questão de semanas ou meses, desde que a oposição faça o que diz que vai fazer”*.

Com a posse do atual governo, as relações diplomáticas com os países doadores voltaram à normalidade, e o FAM foi reativado com a primeira reunião do Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA, realizada em fevereiro de 2023.

A Ministra do Meio Ambiente salientou o compromisso de combater a degradação ambiental e que a crise climática é uma realidade que ameaça diretamente a segurança energética e alimentar do país, sendo essencial uma agenda de desenvolvimento sustentável para proteger principalmente as populações mais vulneráveis como indígenas, ribeirinhos e quilombolas.

Fez questão de alertar que a colaboração internacional sob a liderança do Brasil não afetará a soberania ou a integridade do nosso território, sendo que até o momento os resultados já alcançados indicam uma gestão transparente, eficiente e consistente. Foi salientado que o Fundo é considerado uma das principais ferramentas de ação integrada, coordenada e estratégica para política ambiental e que a experiência acumulada nos dez anos de operação serviu de modelo para o Marco de Varsóvia de REDD+ .

O presidente do BNDES alertou que o Brasil está passando por uma crise humanitária com as populações indígenas vítimas de ocupação predatória sendo necessário o desenvolvimento de políticas de curto, médio e longo prazo: num primeiro momento interromper as atividades ilegais de desmatamento e garimpo para num segundo momento focar no ordenamento fundiário e territorial para então construir uma estratégia alternativa de desenvolvimento sustentável para a região.

O Secretário Executivo do Fundo Amazônia destacou que suas estruturas sobreviveram porque conseguiram manter os projetos aprovados em funcionamento e os recursos doados foram aplicados em fundos que garantiram um rendimento necessário para que não perdessem valor.

Foi aprovada a retomada operacional do Fundo com a imediata retomada da análise dos projetos com avaliação preliminar e de novos projetos enquadrados nos escopos temáticos: apoio exclusivo a projetos nos focos de monitoramento e controle, estudos para ordenamento territorial e apoio às populações indígenas e comunidades tradicionais, com ações intersetoriais, inclusive no que se refere a segurança alimentar, saúde, cultura, educação, saneamento, energia, entre outros com a utilização das diretrizes vigentes para análise das operações.

### **3.3 EVENTOS POSTERIORES**

Conforme pudemos observar da narrativa referente ao episódio de criação e operação do Fundo Amazônia, os problemas de execução dos projetos aprovados com entes estatais culminaram no cancelamento e na devolução de recursos vultosos e a paralisação na aprovação de novos projetos a partir de 2019 resultou no represamento de valores, que atualmente estão em torno de R\$ 3,6 bilhões o que acabou por chamar a atenção dos órgãos de controle.

Recentemente, em maio de 2023, foi publicado o Acórdão TCU nº 1.107/2023 – Plenário, mas antes de entrar em suas conclusões que afastaram todas possíveis irregularidades dos projetos com ONGs, argumento utilizado para sua paralisação, faz-se necessária uma contextualização da origem dos trabalhos da corte de contas.

Em 2017, por meio de uma solicitação do Congresso Nacional no âmbito da CPI da FUNAI e do INCRA, foi requerida uma auditoria para verificar a atuação do BNDES principalmente em contratos com ONGs que resultou no Acórdão TCU nº 2.147/2018 – Plenário cuja conclusão foi pela inexistência de irregularidades e que os recursos têm sido utilizados de forma adequada contribuindo para os objetivos para o qual o Fundo foi instituído.

Mesmo assim, no início de 2019, novamente o então Ministro do Meio Ambiente insistiu em colocar em dúvida as operações do Fundo enviando ao Tribunal documento contendo uma série de acusações sobre irregularidades em contratos firmados com ONGs que estariam comprometendo seu funcionamento.

Segundo o próprio Tribunal, nos documentos encaminhados não foi possível identificar a metodologia adotada, os critérios para definição da amostra, as causas das fragilidades apontadas por meio de informações incompletas e sem a respectiva documentação complementar que sequer foi apresentada ao BNDES.

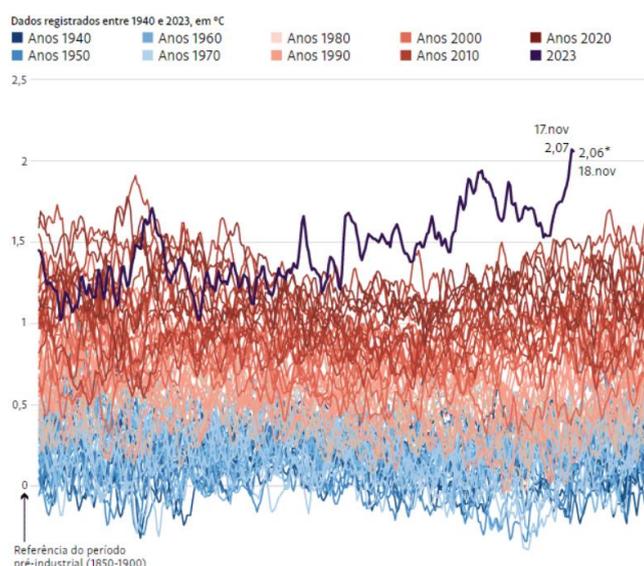
A análise do TCU somou 53 operações e abrangeram testes para verificar o elevado percentual de recursos despendidos com custeio, liberações de parcelas sem aprovação das parcelas anteriores, aprovação de recursos sem documentos comprobatórios, ausências de documentos em prestações de contas, valores superestimados para capacitações, alto percentual de recursos para gerenciamento e gestão de projetos, ausência de relatórios de desempenho, não comprovação de aquisição de equipamentos, planilhas de custos não detalhadas, projetos sem comprovação de resultados sendo que todas foram afastadas a partir das análises realizadas e indicaram não haver irregularidades na gestão do Fundo Amazônia.

Salienta-se que, além das questões acima, também foram apresentadas questões relacionadas ao *“real objetivo dos doadores”* uma vez que multinacionais norueguesas como Norsk Hydro recebem isenções fiscais para atuar no Estado do Pará produzindo alumínio e foram acusadas de serem responsáveis por desastres ambientais e estarem envolvidas em atos de corrupção. Segundo o então Ministro do Meio Ambiente, os investimentos em projetos com ONGs teriam como objetivo realizar estudos e levantamentos para favorecer economicamente essas empresas afrontando os interesses de soberania nacional. Evidentemente que tais ilações sequer foram analisadas pelo TCU.

O STF determinou a reativação do COFA na decisão da ADO nº 59 no prazo de 60 dias, contados de 3 de novembro de 2022, com o mesmo formato de governança estabelecido originalmente pelo Decreto nº 6.527/2008, o mesmo só foi reativado em fevereiro de 2023 e após a reativação do Fundo Amazônia, ocorreram diversas manifestações de governos internacionais no sentido de contribuir com mais recursos para suas atividades e projetos, como dos Estados Unidos no valor de R\$ 2,5 bilhões, Reino Unido no valor de R\$ 500 milhões e União Europeia no valor de R\$ 100 milhões. Estima-se, portanto, que novamente serão experimentadas dificuldades decorrentes da pressão pela utilização dos recursos.

As atuais negociações do acordo entre a União Europeia - UE e o Mercosul têm enfrentado dificuldades devido às imposições dos países europeus para que o Brasil e sua agricultura estejam alinhados com metas de desenvolvimento sustentável. Isso tem sido interpretado pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne – ABIEC como uma desculpa utilizada devido ao receio da competitividade dos produtos brasileiros.

Finalmente, em 17 de novembro de 2023, pela primeira vez na história, constatou-se que a temperatura média global ultrapassou 2°C acima da média da era pré-industrial. Esse marco indica a urgência e a necessidade de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Tais ações se tornam inadiáveis devido ao iminente agravamento de eventos climáticos extremos e às disparidades adaptativas entre os países, decorrentes das desigualdades sociais.



**Figura 11: Anomalia diária de temperatura do ar na superfície global.**  
Fonte: European Centre for Medium-Range Weather Forecasts - ECMWF

#### **4. ANÁLISE DA DINÂMICA DO FUNDO AMAZÔNIA**

Por meio da narrativa dos eventos relativos ao Fundo Amazônia, explicamos como as escolhas políticas ocorreram no decorrer do tempo e, aplicando o referencial teórico do modelo de equilíbrio pontuado vamos salientar como a alteração do ambiente político-institucional e as mobilizações dos principais atores políticos e movimentos sociais favorecem o rompimento do equilíbrio e permitem a abertura e o fechamento da agenda pública para o tema ambiental, a criação e adaptação das estruturas e regras do Fundo.

O modelo de equilíbrio pontuado explica não apenas o momento de rápidas mudanças em que novos problemas entram na agenda pública e novas instituições são criadas e antigas são substituídas, mas também os longos períodos de estabilidade em que apenas pequenas alterações incrementais ocorrem. Durante os maiores períodos de estabilidade, o sistema político privilegia interesses específicos com benefícios contínuos para grupos privilegiados e nos curtos períodos de mudança existe uma competição de ideias que dá oportunidade para o lado perdedor do debate político tentar mudar sua sorte, como fica bem evidente nas diferentes fases do Fundo Amazônia.

##### **4.1 ENTRADA DO REDD+ NA AGENDA PÚBLICA COMO SUPORTE PARA A ESTRUTURAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA**

A ideia de REDD+ rapidamente ganhou tração nos diálogos internacionais sobre mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e a necessidade de conservação das florestas pelo seu potencial de gerar fundos compensadores para reduzir emissões a longo prazo (DUCHELLE, 2014).

Quando pessoas fora do subsistema são convencidas por meio de mobilização de que o que se discute ali vai afeta-las de forma intensa, elas são arrastadas para dentro do conflito. As preferências passam a não ser mais uniformes e o sistema não é mais estável a longo prazo. No caso do Fundo Amazônia, a necessidade de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas por meio da preservação da floresta mobilizou a sociedade internacional e sensibilizou a sociedade civil brasileira para combater o modelo de pecuária extensiva e substituí-lo por um novo modelo de desenvolvimento sustentável para a região.

Trata-se do feedback positivo descrito por BAUMGARTNER aonde novos movimentos políticos ganham forma e força, crescem e se tornam irreversíveis causando mudanças relevantes na forma com que o problema é enfrentado. Novas ideias se tornam populares, e rapidamente são difundidas até substituírem as anteriores, transbordando de uma arena política para outras surpreendendo operadores que estavam habituados a trabalhar independentemente da existência de outras ideias.

Verifica-se que a mudança na abordagem do problema condiciona as alternativas de utilização dos recursos disponíveis transformando a política pública ao alavancar apoio de autoridades chaves e, que a capacidade governamental de implementação afeta diretamente as decisões tomadas ao limitar as opções possíveis de atuação (BAUMGARTNER e JONES, 1993):

*The whole idea of disequilibrium and critical points suggests that details (that good cases of studies can illuminate) can be extremely important in policy development. Too frequently the monumental events that many take as critical points in policy development are chimeras; they are events that symbolize policy change but happen well after the issue has been redefined.*

Quando o Fundo foi criado, o Painel Intragovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC demonstrava que a maior parte dos gases de efeito estufa emitidos no mundo derivavam da matriz energética dependente de combustíveis fósseis responsável por 64% de todas as emissões. Entretanto, no Brasil o perfil é diferente e o setor responsável pelas maiores emissões sempre foi o uso da terra por meio da agricultura, pecuária e do desmatamento, com praticamente 50% de todas as emissões. Ao longo do tempo o problema agravou-se e o percentual de participação dos setores não se alterou significativamente.

Foi o reconhecimento científico das consequências da emissão dos gases de efeito estufa e do seu perfil no Brasil que possibilitaram a criação de um consenso em torno da necessidade de criação de uma política pública capaz de mitigar o problema, baseada na prevalência da ideia de que a Amazônia é um patrimônio que deve ser preservado para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, questionando o modelo anteriormente vigente de ocupação da floresta, sem preocupação com sua preservação.

A necessidade de reduzir emissões por meio do combate ao desmatamento foi o que possibilitou construir uma imagem positiva da política, complementada com a promessa de melhoria da qualidade de vida da comunidade local por meio de novas estratégias de desenvolvimento econômico sustentável.

Diversos grupos de interesse foram mobilizados para fazer uma coalizão de defesa da política. Segundo o representante do Ministério do Meio Ambiente entrevistado, o papel da mídia é unir setores desarticulados e por isso em 2009 foi realizado um *roadshow*, espécie de evento itinerante em todas as capitais da Região Amazônica para divulgar o Fundo Amazônia, inclusive com entrevistas a canais de rádio.

O maior desafio foi explicar porque o modelo econômico de desenvolvimento com exploração de minérios e derrubada de cobertura vegetal original realizadas em outras regiões brasileiras deve ser evitado na floresta amazônica devido a nova realidade decorrente das mudanças climáticas que exigem uma maior criatividade para um desenvolvimento que gere dignidade para a população local com saneamento básico, escolas, hospitais de qualidade além de voos para o país inteiro com preservação, valorizando a floresta em pé

Foram essas questões específicas somadas ao papel relevante na diminuição do desmatamento visando mitigar as causas do aquecimento global e a possibilidade de acompanhar essa tendência de forma precisa por meio de novos instrumentos de monitoramento geraram uma onda de entusiasmo que permitiu um ambiente institucional mais favorável ao tema diante da imagem positiva das novas políticas adotadas no país, em especial a visão integrada preconizada no Plano Amazônia Sustentável - PAS e no Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento da Amazônia – PPCDAM para a mudança no padrão de desenvolvimento da Amazônia, que permitiram mudanças drásticas na agenda política, cujas questões eram de interesse isolado de subsistemas que discutiam apenas temas ambientais, transbordaram para outros setores e instituições.

Utilizando tal oportunidade, foi escolhida como arena e apresentada a proposta na 12ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada 2006 na cidade de Nairóbi, de participação dos países desenvolvidos com países detentores de florestas tropicais, que acabou atraindo a atenção de governos estrangeiros para

viabilizar a organização e a criação das novas estruturas do Fundo Amazônia, criado oficialmente por meio do Decreto 6.527/2008.

O empreendedor de política que teve papel relevante para convencer aliados para a criação do Fundo foi a então Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, filha de seringueiros, nascida no Acre e que quase morreu devido a contaminação pelo mercúrio do garimpo, sempre pautou sua atuação política em prol da causa ambiental. Nomeada para o Ministério do Meio Ambiente em 2003 contou com a ajuda de Tasso Azevedo, fundador do Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola, para elaboração do desenho e criação do Fundo.

Seu perfil de atuação política aponta para uma imagem política que pretendeu romper com a grande tradição brasileira de priorizar os interesses dos grandes proprietários de terra que causaram uma grande desigualdade na distribuição de direitos de propriedades desde o período colonial até a ditadura militar. Os interesses de pequenos proprietários rurais, quilombolas, indígenas e ribeirinhos passaram a ser valorizados como sendo mais compatíveis com os objetivos de preservação e redução de emissões de gases de efeito estufa.

A saída de Marina Silva do MMA em 2008 evidencia já no início do Fundo quem seriam os subsistemas que estariam contrários a forma como o problema do desmatamento na Amazônia está sendo tratado: governos estaduais e setores privados e do próprio governo federal cujas prioridades eram o estímulo do crescimento econômico em contraponto as preocupações relacionadas com a preservação ambiental.

Entretanto, seu grupo político conseguiu convencer que suas atividades servem de solução para atingir esses elevados objetivos de preservação do bem-estar e solidariedade geracional que foi capaz de gerar uma imagem política positiva para sustentar um monopólio e criar uma nova intuição que beneficiavam não apenas o desenvolvimento econômico, mas também preocupações de sustentabilidade.

Foi concebida uma estrutura de governança com dois comitês, que foram extintos em 2019 e reativados em 2023: Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA, responsável por estabelecer as diretrizes e critérios para aplicação dos recursos, acompanhar as informações sobre sua aplicação; e, o Comitê Técnico do Fundo Amazônia – CTFA, com atribuição de

atestar a quantidade de emissões de carbono oriundas de desmatamento calculada pelo Ministério do Meio Ambiente.



Figura 12: Governança do Fundo Amazônia até maio de 2019.  
Fonte: Relatório de Atividades Fundo Amazônia

Esta estrutura refletia um conceito essencial de sua construção: a necessidade de participação da sociedade civil, especialmente de entidades do terceiro setor para torná-lo operacional, uma vez que o COFA é composto por representantes do governo federal, dos nove governos estaduais que compõem a Amazônia Legal e por representantes da sociedade civil, que incluía entidades do terceiro setor, do setor empresarial e da academia, sendo que cada um dos três blocos tem direito a um voto nas deliberações.

As estruturas de governança e regras do Fundo Amazônia indicavam claramente que as iniciativas de REDD+ financiadas com seus recursos deveriam obrigatoriamente contar com a sinergia de atuação das agências governamentais que possuem a competência para aplicar a lei, mas não tem capacidade e capilaridade suficiente para implementar suas ações de forma efetiva com as ONGs que não possuem poder de polícia mas podem ter uma atuação mais efetiva devido a sua ampla experiência de atuação na região (DUCHELLE, 2014).

Como já salientado, os doadores não têm participação no COFA, não podendo interferir nas escolhas dos projetos selecionados ou na gestão dos recursos que é realizada pelo BNDES, responsável por contratar e monitorar os projetos, captar novas doações, pela

comunicação e divulgação de informações, atividades de representação, de orientação do público interessado e de prestação de contas.

#### **4.2 PERÍODO DE APARENTE ESTABILIDADE COM MUDANÇAS INCREMENTAIS PARA ATINGIR OS OBJETIVOS PRETENDIDOS**

O processo de feedback positivo não dura para sempre e as mudanças que foram grandes param de acelerar e atingem um ponto de saturação quando o feedback negativo é reestabelecido e um novo período de estabilidade é mantido pelas novas intuições criadas.

A partir do consenso político em torno da necessidade de redução das emissões de gases de efeito estufa, por meio do controle do desmatamento com apoio da comunidade internacional e participação da sociedade civil, foram criadas as estruturas do Fundo Amazônia que passaram a operar com alterações pontuais e incrementais de caráter conservativo.

Verificou-se que além da criação do próprio fundo, foi necessária a adequação das estruturas do BNDES que instituiu uma área específica, o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia – DEFAM, que começou a operar em 2009.

Todas essas medidas de criação e organização das novas estruturas institucionais, incluindo a definição das diretrizes para aplicação dos recursos, condicionantes, definição dos municípios para atuação prioritária, definição de seu quadro lógico de intervenção, todas aprovadas nas primeiras reuniões do COFA, permitiu o funcionamento do Fundo durante dez anos, numa ilusão de equilíbrio amparada também em acordos internacionais.

Durante este período, diversas alterações incrementais foram implementadas na condução da política para permitir o melhor funcionamento do Fundo na busca de seus objetivos propostos, em especial as novas formas contratuais de parcerias aglutinadoras para permitir o aumento da capilaridade e da escala dos projetos tendo em vista os elevados custos de transações para pequenos projetos (MOURA, 2018). Como não foi possível facilitar as regras para simplificar os procedimentos viabilizando o acesso dos recursos por pequenas organizações, optou-se pela utilização de parceiros aglutinadores intermediários selecionados por meio de chamadas públicas (MOURA, 2018).

Segundo o representante do BNDES entrevistado e o conteúdo das atas do COFA, a ideia inicial de utilizar os governos estaduais como parceiros prioritários não foi possível devido à fragilidade de suas estruturas, o que ficou ainda mais evidente devido a todos os projetos que foram cancelados, além dos vultosos recursos que foram devolvidos dos projetos executados. Como as estruturas das entidades do terceiro setor estavam em melhores condições do que as estruturas dos governos estaduais e das entidades federais, acabaram por serem selecionadas de forma majoritária (MOURA, 2018).

Essas alterações com manutenção das estratégias originais representam ajustes incrementais por meio de um feedback negativo e garante a estabilidade em um sistema político conservador, mas cuja perturbação vai diminuindo com o passar do tempo.

Além das dificuldades decorrentes das deficiências das capacidades estatais, alguns estudiosos consideravam que um maior investimento em iniciativas de empresas e organizações sociais seria preferível uma vez que são mais ágeis e tem mais potencial em fomentar iniciativas de produção sustentável e criação e disseminação de soluções inovadoras para a região, somado ao fato de que, os recursos do fundo, a princípio, não deveriam ser utilizados para cobrir cortes no orçamento público para financiar ações que deveriam ser supridas pelo próprio governo, tais como fortalecimento do CAR, melhoria do monitoramento por meio da implantação de um novo sistema de detecção de desmatamento, apoio a fiscalizações realizadas pelo IBAMA e fornecimento de estrutura e treinamento a brigadas de incêndio (AREAL, 2020).

#### **4.3 TENTATIVA DE DESESTABILIZAÇÃO E RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL**

O sistema político nunca está em equilíbrio, o que não significa que sua realidade é expressa por meio de um contínuo caos. Segundo o modelo do equilíbrio pontuado, a estabilidade política não é gerada por meio do equilíbrio entre interesses, mas por meio de um sistema de não interferência entre monopólios políticos protegidos por poderosas imagens, ou seja, a estabilidade é mantida por meio das instituições existentes e das competências conferidas a cada uma delas, associadas a definição de relevantes questões políticas que, invariavelmente, abordam apenas uma única dimensão do conflito para permitir a distribuição de poder em favor de alguns interesses sobre outros.

A imagem que optou por uma valorização da necessidade de preservação ambiental, com apoio da comunidade internacional, valorizando os conhecimentos e interesses dos povos originários, ribeirinhos, comunidades tradicionais e quilombolas enfrentou ataque de uma construção que pregava a utilização de um modelo de desenvolvimento econômico ultrapassado inclusive com utilização de grilagem, mineração e desmatamento ilegal o que alimentou uma nova disputa de narrativas a partir de 2019, quando as políticas ambientais começaram a ser desestruturadas.

É natural que com a alternância de poder num ambiente democrático as políticas públicas sigam uma rota não linear devido às diferentes prioridades de cada gestão, mas as políticas públicas ambientais foram sujeitadas a um verdadeiro dismantelamento caracterizado por uma diluição das instituições criadas durante o período de 1999 a 2012 (FONSECA, 2022).

Grandes agentes interessados em atividades de garimpo e aumento do desmatamento concentram o custo da política ambiental. Como são pouco numerosos, conseguem mobilizar o *lobby* e influenciar o governo a dismantelar a política.

No que diz respeito ao Poder Legislativo, verifica-se que o maior lobby no Congresso Nacional é a bancada ruralista, ou Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA que na legislatura de 1999 - 2003 possuía 89 deputados e hoje possui cerca de 280, representando praticamente 50% dos assentos na defesa dos interesses do agronegócio, destacando-se na oposição a medidas voltadas à preservação do meio ambiente e à conservação da natureza, incluindo o patrocínio de projetos de lei em tramitação no Congresso, chamados de “*combo do desmatamento*”, que aumentam os limites legais para desmatamentos e anistiam fazendeiros que já desmataram ilegalmente suas propriedades, regularizam grilagens, autorizam mineração em terras indígenas e que só permitem demarcação de terras indígenas ocupadas até 1988 (Projetos de Leis nº 490/2007, 190/2020 e 510/2021).

A mobilização desses grupos de interesse, a partir de 2019, para gerar uma desestabilização e uma nova mobilização objetivando alterar as instituições e direcionar seus recursos para outros fins decorreu da tentativa de reanimar a ideia ultrapassada de associar as transferências de recursos para entidades da sociedade civil com um ataque à democracia na defesa de interesses estrangeiros associados a teorias da conspiração de ataque à soberania brasileira na Amazônia.

Conforme verificado a partir dos dados de projetos aprovados, concluídos e cancelados, uma quantia significativa de recursos foi alocada para ONGs, com expectativas de chamadas públicas mais numerosas e expressivas a partir da retomada da aprovação de novos projetos, por isso a participação da sociedade civil organizada também passou a ser ameaçada desde o resultado do primeiro turno das eleições de 2018, quando o então futuro Presidente afirmou que iria *“botar um ponto final em todo ativismo no brasil”*.

Para cumprir com sua promessa, logo no início do governo, todos os convênios com ONGs foram suspensos pelo MMA, o que foi considerado pela Associação de ONGs como uma medida genérica extrema, com potencial de causar descontinuidade na gestão ambiental federal e trazer prejuízos para o meio ambiente e populações vulneráveis em todo o país.

Da mesma forma, neste período, os recursos direcionados para ONGs por meio do Fundo Amazônia foram criticados pelo então Ministro do Meio Ambiente por supostamente terem diversas irregularidades e não atingirem os objetivos pretendidos de redução do desmatamento. Como não foram apresentadas evidências para sustentar tais afirmações, a Embaixada da Noruega, principal doador do Fundo, apresentou uma declaração afirmando *“estar satisfeita com a robusta estrutura de governança do Fundo Amazônia e os significativos resultados que as entidades apoiadas pelo Fundo alcançaram nos últimos 10 anos. Não recebemos nenhuma proposta das autoridades brasileiras para alterar a estrutura de governança ou os critérios de alocação de recursos do Fundo.”*

No caso específico do Fundo Amazônia, seus Comitês foram extintos com a edição do Decreto nº 9.759/2019, o chamado *“revogação”* que extinguiu e estabeleceu regras que limitaram a existência e a atuação de colegiados na Administração Pública Federal estabelecendo que os colegiados deveriam ser recriados até 28/05/2019 para não haver descontinuidade em suas atividades.

O propósito do governo brasileiro era alterar as regras do Fundo para permitir o direcionamento dos recursos que antes financiavam projetos com ONGs para serem utilizados em compensação dos proprietários de terras que perderam suas propriedades por estarem ocupando espaços dentro de Unidades de Conservação e áreas protegidas, em desconformidade com os códigos ambientais do país; e, para pagamento de serviços ambientais a produtores que preservam o percentual estipulado em lei de reserva legal em suas propriedades, o que foi

chamado, respectivamente, de iniciativas de regularização fundiária e zoneamento econômico ecológico.

Por isso seria necessária a alteração dos comitês diretores de modo a serem compostos exclusivamente por membros do governo federal comprometidos com a proposta. Como já foi relatado, o argumento utilizado foi de que todos os processos com ONGs foram analisados pelo Ministério e continham irregularidades, o que não foi aceita pelos doadores internacionais que afirmaram:

*“Governos sozinhos não conseguem alcançar a redução do desmatamento. É um esforço conjunto de autoridades públicas, empresas privadas, ONGs, comunidades locais e outros. O Fundo Amazônia foi criado para apoiar esses amplos esforços para reduzir o desmatamento, seja em nível federal, estadual ou municipal, em comunidades locais das florestas ou nas cadeias produtivas.*

*O modelo de governança do Fundo Amazônia reflete os esforços concentrados necessários para reduzir o desmatamento e desenvolver a Amazônia de forma sustentável. O Comitê da direção do fundo (COFA) tem ampla participação do governo federal, de governos estaduais e da sociedade civil. As decisões são tomadas a partir do consenso entre os três grupos. A governança do Fundo segue as melhores práticas globais para governos abertos e com participação democrática.*

*Ter uma representação diversa e balanceada das autoridades e da sociedade civil no COFA também contribui para aumentar a transparência da informação e confiabilidade das decisões tomadas. (...) A estrutura de governança do COFA serviu bem ao Fundo Amazônia por mais de dez anos. Durante o mesmo período, os governos da Alemanha e Noruega doaram mais de R\$3.3 bilhões para o Fundo. A estabilidade e transparência dos marcos regulatórios e os processos de tomada de decisão injetam a confiança necessária que permite os doadores e investidores a continuar a fazer esse tipo de investimento e parceria de longo prazo. É dentro destes parâmetros que os governos da Alemanha e da Noruega vão avaliar as propostas de mudança na governança do Fundo Amazônia. Na ausência de qualquer mudança acordada na governança do Fundo Amazônia, nós esperamos que o BNDES continue a gerenciar o Fundo e seus projetos aprovados, de acordo com os acordos e as diretrizes existentes. Também acreditamos que uma futura*

*melhoria na eficiência, no impacto e na transparência do Fundo pode ser estabelecida dentro da estrutura atual de governança.*

Diante do impasse gerado pela não recriação dos Comitês de Governança, em reunião com os embaixadores da Noruega e da Alemanha em que manifestaram surpresa com sua extinção, o Ministro Salles admitiu a possibilidade de extinção do Fundo Amazônia salientando que *“nenhuma das auditorias financeiras ou de impacto que foram realizadas revelou qualquer ato ilegal ou de má gestão de recursos do fundo”*

A chefia da equipe responsável pela gestão do Fundo no BNDES também foi trocada a pedido do Ministro Salles e funcionários do Banco afirmaram para reportagem da Deutsche Welle Brasil que *“o ministro teria iniciado uma ‘cruzada’ contra o fundo, com falas agressivas contra a equipe e ausência de propostas.”*

Como resultado, novas doações e o início de novos projetos foram inviabilizados. Apenas os projetos que já tinham sido aprovados puderam receber recursos e continuar a serem executados.

Numa tentativa de convencer os doadores a retomar as atividades do Fundo, foi apresentada pelo CNAL uma nova proposta para os Comitês em que sua presidência deixaria de ser do MMA e passaria a ser da VPR, entretanto, os chefes das missões diplomáticas afirmaram que a partir daquele momento o maior empecilho para a retomada das atividades do fundo seria a imagem negativa do governo brasileiro na Europa em temas de conservação e sustentabilidade, a situação de vulnerabilidade dos povos indígenas e o aumento dos índices de desmatamento na Amazônia.

Uma das iniciativas do CNAL para tentar reativar as atividades do Fundo Amazônia de acordo com as orientações e estratégias do Governo Federal foi editar um normativo para controlar a atuação das ONGs na Amazônia, limitando a atividade daquelas que, no entendimento do Poder executivo, violam o interesse nacional ao *“Obter o controle de 100% das ONGs que atuam na região amazônica, até 2022, a fim de autorizar somente aquelas que atendam aos interesses nacionais”*. Na opinião dos militares que compõem o Conselho, a *“Amazônia é um espaço vital para o mundo por possuir recursos estratégicos cobiçados por países como Inglaterra, França, Estados Unidos e Alemanha.”*

No final de 2022 o então Presidente da República afirmou que *“cheguei no BNDES e perguntei, por que que o BNDES está dando dinheiro pra ONGs? A isso e aquilo, acabou a brincadeira. Tem boas ONGs, que se exploda, quando se faz uma quimioterapia se mata células sadias também. Acabou o dinheiro de ONGs, tiramos o combustível deles.”*

Para a associação das entidades sociais a medida é mais uma demonstração de que o governo pretende afastar a participação social e o diálogo para impor uma visão única de desenvolvimento para a região e que garantir a liberdade das ONGs é na verdade defender o interesse nacional, uma vez que o pluralismo de ideias é garantido pela Constituição e que o terceiro setor já tem regulamentação para sua organização, sendo na verdade mais uma iniciativa de silenciar críticos da atuação do governo.

Da mesma forma, parlamentares do Parlamento Europeu manifestaram sua preocupação dizendo que a iniciativa promoveria restrições indevidas no espaço de atuação da sociedade civil, tendo em vista que *“o processo de autorização para funcionamento das ONGs já está bem regulamentado pela lei brasileira. Por muitas décadas, várias ONGs no Brasil têm implementado programas e ações para combater crimes ambientais, proteger a floresta amazônica e a sobrevivência de suas populações, enquanto promovem o desenvolvimento sustentável na região”*.

#### **4.4 RETORNO À NORMALIDADE E RETOMADA DAS ATIVIDADES**

Dentro de um sistema em equilíbrio em que prevalece o feedback negativo, as instituições induzem o equilíbrio, permitindo apenas pequenas alterações que não modificam os resultados inicialmente pretendidos. No caso da paralisação do Fundo Amazônia, verificou-se a tentativa de mobilização e substituição da imagem de política pretendida para criação de instituições novas sem sucesso, uma vez que foram retomadas as atividades com as mesmas regras anteriores.

Criação de um monopólio político é realizado com a estruturação de arranjos que suportam ideias, ou seja, tem duas características principais: estruturas institucionais que limitam acesso ao processo político desencorajando a participação de pessoas leigas e uma ideia de suporte poderosa intimamente associada a essas instituições. Esses monopólios falham em se

formar permitindo outro padrão de política emergir quando grupos mais poderosos discordam das soluções propostas para os problemas políticos.

O grande dilema é que aqueles que são impactados por uma determinada área política sempre serão mais ativos do que aqueles que não tem nada a ganhar, ou seja, o processo de agenda consiste na habilidade de dominação de uma determinada questão política por aqueles cujos interesses serão mais afetados ou se uma maior quantidade de atores será capaz de fazer parte das discussões e da escolha das soluções.

Ocorre que, no caso das políticas ambientais, conforme já explanado, além do fato de que o grupo interessado em atividades de garimpo e aumento do desmatamento ser pequeno e concentrar o custo da política ambiental conseguindo mobilizar de forma eficaz o *lobby*, seus interesses têm características egoísticas em contraponto ao bem-estar geral da população, o que significa uma dupla vantagem:

*“Because of the system of incentives created by differential intensities of preference, the self-interested typically have an inherent advantage, since most citizens are not concerned about the policy. Specialists, experts, and others with an economic interest in the nature of public policy in a particular area are the dominant makers of public policy in that area”* (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Uma vez que não havia território propício para que, numa competição entre ideias, o lado perdedor cujos interesses foram ameaçados com a implantação de políticas ambientais na região pudesse prevalecer, optou-se por uma alternativa autoritária de implementação de arranjos institucionais que preservassem seus interesses mesmo com o relevante impacto social negativo de suas propostas.

A estratégia clara de limitar a participação social e a atuação das ONGS tirava a legitimidade das propostas e não obteve sucesso porque não conseguiu mobilizar, ou pelo menos contar com a apatia da maior parte da população e das demais entidades públicas, muito pelo contrário, diante desse cenário de disputa de narrativas que falhou em angariar apoio fora dos atores imediatamente interessados no redirecionamento das políticas para gerar um feedback positivo capaz de amparar uma mudança institucional, atraiu a atenção de diversas

instituições que não faziam parte do subsistema específico que trata das políticas ambientais para defender a visão preocupada com a preservação ambiental, tais como STF, CGU, TCU, MPF.

*“Apathy is the key variable in politics. Some seek to promote it, others to fight it. Depending on the degree of apathy that prevails, diferente groups will see their views adopted as the majority view. As the level of apathy changes, so do majority opinions”* (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

A essência dos conflitos políticos é a participação. Sempre haverá mais pessoas desinteressadas do que envolvidas. Aqueles que estão do lado perdedor devem ampliar a base de discussão mudando a definição da questão. Verificou-se a tentativa de atrair a atenção de sua base de apoio para o que antes era um problema ambiental para identidade nacional, soberania e desenvolvimento econômico.

*“At equilibrium, a system of democratic polycymaking would be stable in two senses. First, its essential features would not chage significantly, and, second, should a force push the system away from equilibrium, it would move back toward equilibrium over time. A system can remain relatively unchanging over na extend period of time and not be at equilibrium if external force are sufficiently weak, so one should not equate stability with equilibrium under all circumstances. If a system is not at equilibrium, even minor shift in inputs may lead to dramatic changes in outputs”* (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Uma vez que a tentativa de gerar uma desestabilização por meio da forma como o problema é abordado não obteve sucesso, optou-se pela simples alteração das instituições que regulam a forma de participação e as regras de escolha de suas estruturas para levantar novas questões ou redefinir as antigas alterando o entendimento do próprio conflito.

Um Comitê Orientador apenas com representantes do agronegócio vai enxergar a aprovação de um novo agrotóxico como uma oportunidade para aumentar lucros. Ao passo que representantes da saúde vão se preocupar com as consequências na saúde dos consumidores; do trabalho, com a segurança dos trabalhadores; e do meio ambiente, com os efeitos negativos na biodiversidade e no bem-estar da população como um todo.

Essa desestabilização seria alcançada se as alterações desejadas tivessem sido implementadas, entretanto, foi esse aparato institucional instituído, somado aos acordos internacionais, que permitiram a manutenção das estruturas que foram recriadas a partir de 2023 baseados nos mesmos valores e visões da política, demonstrando sua importância e resiliência.

Segundo todos os entrevistados, acreditava-se que o governo brasileiro teria o poder de decidir isoladamente como seriam alocados os recursos uma vez que já tinham sido internalizados, por isso acreditava-se que uma decisão unilateral de alteração de regras poderia, no máximo interromper novas doações.

Instituições podem ser mais ou menos favoráveis a um tipo de visão sobre o problema político, por isso, a escolha da arena de disputa é importantíssima para o rumo do desenvolvimento de uma determinada política. A interação entre a mudança da imagem e do local pode acarretar um feedback positivo de alterações profundas. No caso do Fundo Amazônia isso não ocorreu porque as suas regras e normas impediram a manipulação de suas instituições e de suas competências que privilegiavam a necessidade de preservação ambiental.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo da realização desta pesquisa, foi possível explorar e analisar uma vasta e diversificada gama de informações disponíveis no site do Fundo Amazônia, revelando-se uma fonte crucial para a compreensão da execução e status dos projetos por ele apoiados. O acesso a documentos fundamentais, como atas do conselho diretor, relatórios anuais de atividades, e relatórios de auditoria emitidos pelos controles interno e externo da União, de ações do Ministério Público da União, de pesquisas e artigos anteriores realizadas sobre a governança do Fundo Amazônia, além de auditorias independentes e relatórios de avaliação dos próprios doadores internacionais, possibilitou uma visão abrangente e aprofundada de sua história, desde sua criação em 2008 até sua retomada em 2023.

A análise desses registros, enriquecida e aprimorada com as entrevistas realizadas com atores da sociedade civil, do BNDES e do MMA, permitiu não apenas a compreensão dos principais eventos relacionados ao seu desenvolvimento, mas também a construção de uma narrativa sólida e embasada, enriquecendo a abordagem crítica desta pesquisa. Este vasto conjunto de informações revelou-se essencial para a consecução dos objetivos propostos e para

a formulação de conclusões fundamentadas sobre as escolhas políticas na gestão dos recursos do Fundo Amazônia.

O controle do desmatamento da Amazônia é urgente e essencial para garantir o equilíbrio do ecossistema mundial e o Fundo Amazônia é um instrumento de política pública inovador de captação de recursos para apoio de projetos com potencial de auxiliar na redução da emissão de gases de efeito estufa não só controlando o desmatamento, mas, também, por meio de ações de conservação, manejo sustentável e reflorestamento favorecendo as comunidades tradicionais e indígenas já integradas na região além de não se limitar apenas no bioma amazônico.

Observando a narrativa do Fundo, pudemos observar que para atingir minimamente as expectativas existentes no momento de sua criação, muitas dificuldades tiveram que ser superadas, especialmente a garantia de apoio suficiente, desenvolvimento de estratégias de aumento de capilaridade e de volume de aplicação de recursos, baixo percentual e lentidão de execução dos projetos com entes públicos em contrapartida com a agilidade das entidades da sociedade civil, o que dificultou o balanceamento de investimentos entre os três principais tipos de instituição: públicas estaduais, públicas federais e ONGs.

Um montante de 102 projetos foi executado com recursos do Fundo Amazônia, tendo sido desembolsados R\$ 1.5 bilhão até dezembro de 2022. As ações apoiaram 196 unidades de conservação e 101 terras indígenas, além de promover o fortalecimento de 326 órgãos ambientais e a implantação e melhoria de sistemas de monitoramento do desmatamento, do Cadastro Ambiental Rural e de apoiar atividades de fiscalização e controle do IBAMA.

Durante sua história, diversas críticas foram direcionadas à gestão do fundo, muitas elaboradas sem qualquer embasamento, como a existência de irregularidades na aplicação dos recursos ou de interesses internacionais que afrontam nossa soberania, formuladas por adversários das políticas públicas ambientais como grileiros, mineradores e desmatadores ilegais e, outras mais complexas relacionadas com sua estratégia e com dificuldade de comprovação de sua eficácia em realmente reduzir o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável, beneficiando o público alvo com a mitigação das desigualdades, formuladas por aqueles realmente interessados em aprimorar os investimentos do Fundo.

Utilizando o arcabouço teórico do modelo de equilíbrio pontuado pudemos observar que são essas ideias que suportam a criação de monopólio cujos valores são diretamente comunicados por retórica e imagens que ninguém pode contestar no campo político tais como progresso, patriotismo, soberania, justiça, independência de dominação estrangeira, democracia, desenvolvimento sustentável.

Conclui-se que o modelo de equilíbrio pontuado possibilitou explicar e compreender as práticas políticas e de gestão aplicadas na atuação dos principais atores da Administração Pública em cada uma de suas quatro etapas, durante a trajetória do Fundo Amazônia: o momento de sua criação em que o monopólio foi rompido, permitindo a criação de instituições que se mostraram importantes para impedir sua extinção ou redirecionamento de recurso em desacordos com seus objetivos iniciais; as adaptações necessárias para viabilizar a aceleração das aplicações dos recursos a partir de 2011, realizadas de forma incremental por meio de um feedback negativo; sua paralisação temporária a partir de 2019 por meio da tentativa de estabelecimento de um novo monopólio tendo em vista o novo contexto político e sua reativação em 2023 comprovando a resiliência de suas instituições.

Verificamos que no momento de sua criação, grupos em desvantagem conseguiram convencer outros grupos que seu ponto de vista era mais adequado que de seus oponentes, isso permitiu a rápida alteração de arranjos que estavam em funcionamento por décadas. Foi exatamente o que aconteceu com a confluência da ampliação dos diálogos internacional de REDD+, sensibilização da sociedade brasileira sobre a importância de preservação da floresta, o reconhecimento científico das mudanças climáticas, a capacidade de monitoramento do desmatamento e o sucesso de políticas públicas na diminuição do desmatamento que embasaram a estruturação do Fundo Amazônia com apoio internacional, refletindo os valores políticos que prevaleceram, incluída a valorização da participação e do controle social.

O modelo de equilíbrio pontuado oferece interpretações valiosas sobre a complexidade do processo político não apenas no momento de mudanças drásticas de entrada do tema na agenda governamental, mas em todas as suas fases, incluindo os longos períodos de aparente estabilidade em que as instituições criadas garantem a manutenção da visão política adotada para o problema e para a solução proposta.

Por meio de uma série de conceitos intrinsecamente conectados, compreendemos como questões restritas a subsistemas que tratavam do tema ambiental transbordaram para outros setores da sociedade preocupados com o desenvolvimento econômico e com a qualidade de vida da população que, com apoio da mídia, combateram a apatia e permitiram a criação de um importante instrumento internacional para fomento ao desenvolvimento sustentável na região.

Foram realizadas diversas adaptações necessárias para viabilizar a aceleração das aplicações dos recursos a partir de 2011. Durante todo o período que permaneceu ativo, diversas soluções foram implantadas para superar desafios, de forma incremental, na busca pelos mesmos valores e princípios diretamente refletidos em seus critérios, condicionantes e demais regras, destacando-se a estruturação do BNDE, a excepcionalidade de condicionantes para permitir aplicação de recursos em atividades de combate ao desmatamento pelo IBAMA e a formulação de projetos aglutinadores com maior capilaridade e escala principalmente por meio de chamadas públicas que culminaram em maiores investimentos em projetos com entidades do terceiro setor.

Sua estrutura de governança sempre foi elogiada por ser um verdadeiro espaço de alinhamento de perspectivas com capacidade de consolidar um diagnóstico das necessidades da Amazônia, com participação de todos os atores afetados.

Os argumentos utilizados para fundamentar a paralisação do Fundo em 2019 basearam-se na disseminação de que o combate ao desmatamento era uma afronta à soberania nacional, um empecilho ao desenvolvimento econômico brasileiro e que as entidades do terceiro setor financiadas com recursos do Fundo estariam praticando irregularidades e defendendo interesses dos países doadores. Porém, tais argumentos não têm fundamento porque os doadores não participam das tomadas de decisão.

Todos esses argumentos e denúncias foram rechaçados pelas diversas auditorias realizadas pelos órgãos de controle e pela Ministra do Meio Ambiente, durante a primeira reunião do COFA de 2023:

*“O compromisso de combater a degradação ambiental e que a crise climática é uma realidade que ameaça diretamente a segurança energética e alimentar do país*

*sendo essencial uma agenda de desenvolvimento sustentável para proteger principalmente as populações mais vulneráveis como indígenas, ribeirinhos e quilombolas.*

*A colaboração internacional sob a liderança do Brasil não afetará a soberania ou a integridade do nosso território, sendo que até o momento os resultados já alcançados indicam uma gestão transparente, eficiente e consistente, sendo o Fundo Amazônia considerado uma das principais ferramentas de ação integrada, coordenada e estratégica para política ambiental e sua experiência acumulada nos dez anos de operação serve de modelo para o Marco de Varsóvia de REDD+ .”*

As instituições criadas para garantir o funcionamento do Fundo Amazônia, dentre os quais os Acordos Internacionais que incluíram seus princípios e finalidades, seu Decreto de criação com as estruturas de governança e demais regras, diretrizes, critérios e condicionantes estabelecidos no âmbito das discussões do COFA garantiram a resiliência suficiente para que os projetos aprovados permanecessem em funcionamento, o rendimento dos recursos repesados para que não perdessem valor e impediram o direcionamento de recursos para finalidades diversas e sua retomada após a paralisação.

O que inicialmente era uma dinâmica incremental de ajustes, resultado de adequação dos procedimentos que não alteraram as finalidades do Fundo, foi substituída por uma força política forte o bastante capaz de tirar o sistema momentaneamente do equilíbrio, paralisando a aprovação de novos projetos.

Estabilidade depende do tamanho do conflito presente, do número de alternativas possíveis e da ordem em que as decisões são tomadas. Reforçado por meio de um complexo sistema que combina interferências mútuas, sendo cada um deles suportado por poderosas ideias. A tentativa de alteração foi tão radicalmente contra os princípios do Fundo Amazônia que chamou a atenção internacional, de instituições de controle brasileiras e da sociedade civil como um todo.

A ideia equivocada de ameaça à soberania e a estratégia de fazer acusações infundadas sobre a regularidade das operações e de adiar ações e decisões por meio do negacionismo científico não foi capaz de criar um desequilíbrio suficiente para alterar as

instituições em outra direção, uma vez que a visão da necessidade de preservação da floresta, redução de emissões de CO<sub>2</sub> e de desenvolvimento sustentável prevaleceu. Suas regras e amarras garantiram o retorno à normalidade a partir de 2023 com a retomada da análise de novos projetos, utilizando as diretrizes vigentes para análise das operações.

Estabilidade de política pública sempre é temporária e uma forma de reforçar a institucionalização do Fundo seria internalizar os acordos por meio de Lei Federal, dificultando assim a tentativa de alteração por meio de decretos de governos transitórios.

De uma forma mais ampla, todas as políticas ambientais poderiam ser mais organizadas, com definição formalizada do que pode ser executado por entidade do terceiro setor e com uma repartição de competências e responsabilidades detalhadas entre os entes federados, com mecanismos de coordenação, avaliação de desempenho e uma abordagem que considere mecanismos de mitigação das desigualdades territoriais, tais como já acontece em políticas nas áreas de saúde, educação e segurança pública, por exemplo.

O Estado precisa e deve contar com a contribuição do terceiro setor para execução de políticas públicas desde que não abandone a função de pilotagem, entendida como a definição da estratégia e dos objetivos da gestão pública na busca do interesse público e incorpore uma cultura de resultado (GAETANI e LAGO, 2022). Uma forma de diminuir a politização decorrente dessa atuação em rede é justamente o que já havia sendo realizado e pode ser ainda mais priorizado: projetos para o fortalecimento de capacidades estatais.

Sempre é bom lembrar que o Fundo Amazônia é um instrumento financeiro de política que não opera no vácuo e não é neutro, servindo para um tipo de uso ou investimento que almeja produzir um resultado específico: reduzir emissões financiando projetos com recursos de doações voluntárias captadas a partir da redução comprovada do desmatamento, ou seja, pela sua lógica, é provisório na medida em que eliminando o desmatamento deixaria de captar recursos e deixaria de ser necessário. E, no pior cenário, como seu sistema de captação depende da redução do desmatamento, o insucesso das políticas como um todo invalidariam novas captações o que, no médio prazo, também significaria sua extinção.

O Brasil tem protagonismo internacional no combate às mudanças climáticas desde 1992. Com a assinatura da Convenção sobre Mudanças Climáticas no Rio de Janeiro optou por

ser um pária internacional a partir de 2019 a pretexto de preservar a soberania brasileira diante da comunidade “*globalista*” internacional. Para retomar o protagonismo, o governo brasileiro deve enfrentar o problema das elevadas emissões de gases de efeito estufa decorrentes do uso da terra e do desmatamento e para isso pode e deve favorecer a comunidade local com soluções inovadoras voltadas para uma economia sustentável, contando com a colaboração da comunidade internacional e das entidades do terceiro setor.

Temos a enorme responsabilidade de preservar a floresta juntamente com os demais países da América do Sul que compõem o bioma amazônico e com o restante da comunidade internacional, principalmente os países mais ricos cujas populações são responsáveis pelas maiores emissões de gases de efeito estufa e são as menos afetadas pelos eventos climáticos extremos. Essa solidariedade, evidentemente, não se restringe às relações intrageracionais. Outra preocupação importante é a falta de atenção aos direitos e projetos das novas gerações.

Contudo, o rigor comprovado na aplicação dos recursos por si só não será suficiente para enfrentar os desafios propostos. Atender a um grande número de projetos com parcerias do terceiro setor, embora importante e louvável, não garantirá a escala necessária para a redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal – REDD+. O desafio será fortalecer as capacidades estatais dos governos estaduais e dos órgãos federais envolvidos com as políticas ambientais para que consigam apresentar e executar projetos de acordo com uma estratégia clara de desembolsos mais ágeis, tendo em vista a existência de valores represados e a urgência diante do agravamento da crise ambiental.

## REFERÊNCIAS

ALVES DE OLIVEIRA, Beatriz Fátima et al. Deforestation and climate change are projected to increase heat stress risk in the Brazilian Amazon. **Communications Earth & Environment**, v. 2, n. 1, p. 1-8, 2021.

ANDONOVA, Liliana B. **Boomerangs to partnerships?** Explaining state participation in transnational partnerships for sustainability. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 3, p. 481-515, 2014.

AREAL, Gabriel Rebello Esteves. **Fundo Amazônia e as estratégias regulatórias**. FGV, 2020.

ASCENSO, João Gabriel da Silva; ARAÚJO, Rayane Barreto de. **Genocídio indígena e ecocídio no Brasil**. 2020.

BARZELAY, M; GAETANI, F; VELARDE, J.C.C; CEJUDO, G. **Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública em la Región de América Latina**: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, D.C. Nov. 2002.

BAUMGARTNER, Frank, e JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BNDES, **Amazônia em debate**: oportunidades, desafios e soluções. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

CAMPOS, Marcos Lopes. **Public policy instruments and their impact**: from analogue to electronic government in the bus services of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 12, 2018.

CAPANO, Giliberto, HOWLETT, Michael, RAMESH, M. **Re-thinking Governance in Public Policy**: Dynamics, Strategy and Capacities. *Varieties of Governance*. Palgrave Macmillan, 2015.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. BIB, São Paulo, n. 61, 1.º sem. 2006.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative science quarterly, 1972.

Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**, v. 2. Brasília: CNV, 2014.

CORREA J, van der Hoff R and Rajão R. **Amazon Fund 10 years later: lessons from from the world's largest REDD+ program Forests**, 2019.

CORREA J, van der Hoff R and Rajão R. **Clashing interpretations of REDD+ “results” in the Amazon Fund**. 2018.

CORTES, Soraya. **Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social**. Sociologias: Porto Alegre, ano 17, nº 38, jan/abr 2015, p. 122-154.

DE BOLLE, M. **The Amazon Is a Carbon Bomb: How Can Brazil and the World Work Together to Avoid Setting It Off?** PIIE: Policy Brief 19–15, 2019.

DEFRIES, Ruth; NAGENDRA, Harini. **Ecosystem management as a wicked problem**. Science, v. 356, n. 6335, p. 265-270, 2017.

DUCHELLE, Amy E. et al. **Linking forest tenure reform, environmental compliance, and incentives: lessons from REDD+ initiatives in the Brazilian Amazon**. World Development, v. 55, p. 53-67, 2014.

FERRAZ DA FONSECA, Igor; PEREIRA LINDOSO, Diego; BURSZTYN, Marcel. **Deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020)**. Sustainability in Debate/Sustentabilidade em Debate, v. 13, n. 2, 2022.

FONSECA, Igor Ferraz da; LINDOSO, Diego Pereira; BURSZTYN, Marcel. **Deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020)**. Sustainability in Debate/Sustentabilidade em Debate, v. 13, n. 2, 2022.

GAETANI, Francisco e LAGO, Miguel. **A Construção de um Estado para o Século XXI**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.

GARCIA, José Javier Gómez. **Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia (2008-2018)**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas -CEPAL, 2019.

GOMES, Paulo Cesar; TRINIDAD, Carlos Benitez. **A questão indígena durante a ditadura militar brasileira e a opinião pública estrangeira em perspectiva transnacional**. Revista Tempo e Argumento, v. 14, n. 35, p. e0106-e0106, 2022.

GOMIDE, A. A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Texto para Discussão IPEA, n. 1334. Brasília, 2008.

HOWLETT, Michael, RAMESH, Michael, e PERL, Anthony. **Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford university press, 2009.

**IPCC WORKING GROUP III. Climate Change 2022 - Mitigation of Climate Change: Summary for Policymakers**. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022.

KADRI, Nabil Moura. **A Busca Da Capilaridade Por Meio De Parcerias Em Políticas Públicas: A Experiência Do Fundo Amazônia**. FGV: Rio de Janeiro, 2018

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

KLEIN, Naomi. **The shock doctrine: the rise of disaster capitalism**. New York: Picador, 2008.

LE GALÈS, Patrick. **Policy instruments and governance**. The SAGE handbook of governance, p. 142-159, 2011.

LE MOS, A. L. F., & DE SILVA, J. A. (2011). **Desmatamento na Amazônia Legal: Evolução, Causas, Monitoramento e Possibilidades de Mitigação Através do Fundo Amazônia**. Floresta e Ambient., 18(1), 98–108.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

MACHADO, Raphael Amorim; GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil.** 2018.

MARCOVITCH, Jacques. **Fundo Amazônia: Cinco anos de acertos e equívocos: Balanço de Uma Experiência de Apoio Externo e Gestão Brasileira**, in Jacques Marcovitch (org.), **Fundo Amazônia: Evolução Recente e Perspectivas**, FEA-USP, 2013.

MARCOVITCH, Jacques e PINSKY, Vanessa Cuzziol. **Amazon Fund: Financing deforestation avoidance.** Rev. Adm. 2014, 49, n. 2, p. 280 - 290.

MARENGO, J.A., JIMENEZ, J.C., ESPINOZA, JC. et al. **Increased climate pressure on the agricultural frontier in the Eastern Amazonia–Cerrado transition zone.** Nature Magazine, 2022. <https://www.nature.com/articles/s41598-021-04241-4> Acesso em 28 de julho de 2022.

MATTHEWS, Felicity. **Governance and state capacity.** LEVI-FAUR, David, Org. The Oxford Handbook of Governança. Oxford University Press, 2012.

Marengo, J.A., Jimenez, J.C., Espinoza, JC. et al. **Increased climate pressure on the agricultural frontier in the Eastern Amazonia–Cerrado transition zone.** Nature Magazine, 2022.

Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega. **Diretrizes para a atuação norueguesa destinada a fortalecer o apoio aos povos indígenas no âmbito da cooperação ao desenvolvimento: uma abordagem baseada em direitos.** Oslo, 2005.

MUCCIARONI, Gary. **The garbage can model and the study of the policy-making process.** In: Routledge handbook of public policy. Routledge, 2012. p. 320-328.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **Política pública de turismo de Tracuateua (PA) a partir do modelo de fluxos múltiplos.** Revista Brasileira de Ecoturismo, v. 10, n. 2, 2017.

OLIVEIRA, Ana Paula Barbosa Vitor de. **As mudanças na política de saneamento de Belo Horizonte no período de 1993 a 2004**: uma análise a partir do modelo de coalizão de defesa. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 4° ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3° ed. São Paulo: Global Editora, 2015.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. Políticas públicas; coletânea. ENAP, 2006.

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo**: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia. 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

TÜLÜCE, Nadide Sevil; YURTKUR, Asuman Koç. **Term of strategic entrepreneurship and Schumpeter's creative destruction theory**. Procedia-Social and Behavioral Sciences, v. 207, p. 720-728, 2015.

WEINER, Jonathan. **The beak of the finch**: a story of evolution in our time. New York: Vintage Books, 2014.

WEIBLE, Christopher; NOHRSTEDT, Daniel. **The advocacy coalition framework**: coalitions, learning and policy change. Routledge Handbook of Public Policy. Routledge: New York, 2013, pp.125-164.

## ANEXO I – EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO COFA

<b>2008 a 2016 (Decreto n° 6.527/2008)</b>	<b>2016 a 2019 (Decreto n° 8.773/2016)</b>	<b>2023 (Decreto n° 11.368/2023)</b>
<b>GOVERNO FEDERAL</b>		
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Ministério do Meio Ambiente- MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior- MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior- MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC
Ministério das Relações Exteriores- MRE	Ministério das Relações Exteriores- MRE	Ministério das Relações Exteriores – MRE
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA
Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação - MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI
Casa Civil da Presidência da República – CC/PR	Casa Civil da Presidência da República – CC/PR	Casa Civil da Presidência da República – CC/PR
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR		
	Fundação Nacional do Índio - Funai	
		Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJ
		Ministério dos Povos Indígenas - MPI
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

<b>GOVERNOS ESTADUAIS</b>		
Estado do Acre	Estado do Acre	Estado do Acre
Estado do Amazonas	Estado do Amazonas	Estado do Amazonas
Estado do Mato Grosso	Estado do Mato Grosso	Estado do Mato Grosso
Estado do Pará	Estado do Pará	Estado do Pará
Estado do Tocantins	Estado do Tocantins	Estado do Tocantins
Estado do Amapá	Estado do Amapá	Estado do Amapá
Estado do Maranhão	Estado do Maranhão	Estado do Maranhão
Estado de Roraima	Estado de Roraima	Estado de Roraima
Estado de Rondônia	Estado de Rondônia	Estado de Rondônia
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>		
Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB
Confederação Nacional da Indústria - CNI	Confederação Nacional da Indústria - CNI	Confederação Nacional da Indústria - CNI
Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF	Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF	Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC

## **ANEXO II – CALENDÁRIOS DE REUNIÕES REALIZADAS**

- 24.10.2008 - 1ª Reunião do COFA: instalação do Conselho Gestor e definição do regimento interno.
- 19.11.2008 - 2ª Reunião do COFA: escolha de representantes, definição de critérios e diretrizes.
- 29.05.2009 - 3ª Reunião do COFA: formação inicial da carteira de projetos.
- 07.08.2009 - 4ª Reunião do COFA: debates sobre esforços para captação de recursos e novos critérios de alocação.
- 21.09.2009 - 5ª Reunião do COFA: definição de condicionantes, critérios de priorização e formas de divulgação das informações do Fundo Amazônia.
- 03.12.2009 - 6ª Reunião do COFA: aprovação dos três primeiros projetos apresentados de forma espontânea.
- 26.03.2010 - 7ª Reunião do COFA: aprovação do Relatório de atividades de 2009 e contratação de auditoria independente.
- 23.06.2010 - 8ª Reunião do COFA: apresentação de proposta para induzir demandas integradoras de pequenos projetos.
- 19.08.2010 - 9ª Reunião do COFA: recondução dos conselheiros para um novo mandato e estruturação de chamadas públicas para pequenos projetos.
- 24.11.2010 - 10ª Reunião do COFA: apresentados informes sobre reestruturação do BNDES para atender as demandas do Fundo Amazônia e alterações nos procedimentos de aprovação dos projetos.
- 27.10.2011 - 11ª Reunião do COFA: início da nova fase com escala nas operações.
- 14.12.2011 - 12ª Reunião do COFA: aprovação da chamada pública para projetos produtivos sustentáveis a fim de atender povos e comunidades tradicionais, assentamentos e agricultores familiares na forma aglutinadora.
- 14.03.2013 - 13ª Reunião do COFA: restrições relativas a incidência de tributos PIS/ PASEP superada com a edição da Lei nº 12.810/20123 permitindo a internalização integral dos recursos doados pelo governo da Noruega.

- 12.12.2013 - 14ª Reunião do COFA: eleição da presidência do Comitê Orientador do Fundo Amazônia.
- 04.04.2014 - 15ª Reunião do COFA: elaboração da chamada pública para implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PGTA, construída com a participação conjunta do MMA, da FUNAI.
- 05.12.2014 - 16ª Reunião do COFA: consultas realizadas sobre a possibilidade do Fundo apoiar projetos em áreas urbanas das grandes cidades da Amazônia, especialmente para restaurar áreas degradadas.
- 25.06.2015 - 17ª Reunião do COFA: aprovação dos focos para o apoio do Fundo Amazônia no biênio 2015/2016.
- 28.08.2015 - 18ª Reunião do COFA: discutida preocupação com projetos que apresentavam percentual de execução muito baixo o que podia comprometer a atuação do Fundo.
- 21.12.2015 - 19ª Reunião do COFA: foram criadas comissões para estudar temas como aplicação de recursos em cerrado, consórcios de municípios e investimento em entidades do setor privado para subsidiar tomadas de decisão inclusive com sugestões de alterações no decreto do Fundo.
- 29.04.2016 - 20ª Reunião do COFA: dispensa excepcional da observância da regra da adicionalidade dos recursos do apoio do Fundo Amazônia ao IBAMA para projetos que visem dar continuidade à fiscalização ambiental e controle do desmatamento.
- 02.12.2016 - 21ª Reunião do COFA: discutiu-se a edição do Decreto nº 8.773/2016 que alterou o Decreto nº 6.527/2008, cujas principais alterações foram a ampliação da área de atuação do fundo de bioma Amazônia para Amazônia Legal e obrigatoriedade de atendimento das diretrizes do ENREDD+ concebida por meio do Decreto nº 8.576/2015.
- 09.05.2017 - 22ª Reunião do COFA: definição das diretrizes e critérios para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia e focos de atuação para o biênio 2017 e 2018
- 20.10.2017 - 23ª Reunião do COFA: aprovada novas chamadas públicas com a temática de consolidação de cadeias produtivas da sócio biodiversidade e foram iniciados

estudos para aprovação de outras três chamadas públicas: atuação em assentamentos da reforma agrária, apoio a projetos de fiscalização ambiental dos estados, concessão florestal e recuperação de vegetação em áreas desmatadas

- 04.06.2018 - 24<sup>a</sup> Reunião do COFA: abertura das chamadas públicas para recuperação de cobertura vegetal e deliberação sobre critérios a serem adotados em futuras chamadas públicas para atender projetos em assentamentos da reforma agrária, categoria fundiária.
- 09.11.2018 - 25<sup>a</sup> Reunião do COFA: última reunião antes da paralisação do Fundo Amazônia, apresentou um portfólio contendo 102 projetos apoiados no valor de \$ 1.9 bilhão com desembolsos de R\$ 1 bilhão. Mesmo sendo realizada após a eleição de 2018, avaliou-se que poucos fundos internacionais contam com essa capacidade de desembolso e de representatividade, tendo sido agendada a próxima reunião para o início de 2019, contando com a normalidade de seu funcionamento.
- 15.02.2023 - 26<sup>a</sup> Reunião do COFA: reunião de retomada das atividades
- 20.06.2023 - 27<sup>a</sup> Reunião do COFA: evento em comemoração aos 15 anos do Fundo Amazônia e discussões sobre a inspeção TC nº 020.974/2019-1 e o Acórdão TCU nº 1.107/2023 – Plenário.
- 25.07.2023 - 28<sup>a</sup> Reunião do COFA: aprovação das novas diretrizes e critérios para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia na Amazônia Legal e em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

### **ANEXO III – MODELO DE ENTREVISTA**

Contextualização:

O Fundo Amazônia é um instrumento de política pública criado para captar recursos e contribuir com o resultado brasileiro na redução de emissões provenientes de prevenção desmatamento e degradação ambiental e na promoção da recuperação florestal e fomento ao desenvolvimento sustentável – REDD+.

Desde sua criação já captou cerca de R\$ 3.4 bilhões e passou por diversas fases: desenho, lenta decolagem, execução com grande aporte de recursos em projetos com entidades do terceiro setor até ser paralisado em 2019 e retomado novamente em 2023, demonstrando sua importância e resiliência.

A literatura de formulação de políticas públicas articulou o modelo do equilíbrio pontuado para compreender sua dinâmica dividida em períodos de maior equilíbrio, em que existe um monopólio da atenção do governo e uma estabilidade protegidas pelas instituições criadas a partir de um consenso estabelecido que só permite mudanças incrementais; permeado com curtos períodos de desequilíbrios gerados por uma cascata de alterações culminando em um novo ponto de equilíbrio a partir da criação de estruturas institucionais novas.

1. Quais foram os principais eventos que colaboraram para o desenho, paralisação e retomada do Fundo Amazônia?
2. Quais foram os agentes políticos de maior destaque na etapa de desenho, paralisação e retomada do Fundo Amazônia?
3. Desde o início das operações havia a previsão de direcionamento de vultosos recursos via parcerias com terceiro setor ou era esperado uma atuação de lideranças dos entes estatais federais e estaduais?
4. Quais foram as principais dificuldades encontradas para o início das aprovações dos projetos em grande escala até 2011 e, como foram sanadas?
5. A burocracia e as regras do BNDES, cuja expertise é operar com empresas em grandes projetos foram um fator que dificultou?
6. Como os cancelamentos e devoluções parciais de recursos relevantes, principalmente nos projetos aprovados com gestores estaduais somado com a agilidade das ONGs para executarem seus projetos e solicitarem novos recursos repercutiram-na dinâmica da operacionalização do Fundo?

7. Houveram iniciativas que foram inviabilizadas devido à falta de capacidade de implementação dos entes estatais além dos projetos cancelados? Houve iniciativa para tentar induzir uma participação maior?
8. Havia preocupação em manter os valores dos projetos com ONGs em um certo patamar de valores?
9. De que forma a maior participação de entes do terceiro setor ajudou ou atrapalhou na manutenção positiva da imagem da política e do Fundo Amazônia?
10. O grande montante de recursos doados gerou pressão externa para direcionamento ou celeridade na alocação de recursos? Quais consequências?
11. Quais foram os principais fatores que motivaram a paralisação das atividades do Fundo?
12. Quais eram as principais iniciativas de alteração de mudanças nas estruturas e nos critérios de alocação dos recursos após a paralisação do Fundo? Porque não tiveram sucesso?
13. Que características da imagem da política e das estruturas do Fundo Amazônia ajudaram a criar o desequilíbrio que culminou com sua paralisação?
14. Quais os principais argumentos foram utilizados na tentativa de alteração que resultou na paralisação do Fundo? Dados e apelos emotivos?
15. Desinformações propagadas por meio de redes sociais negando a existência de efeito humano nas mudanças climáticas ou alardeando tentativas de ataque a soberania brasileira na região amazônica foi um fator relevante na tentativa de alterar a visão positiva da política?
16. Que características da imagem da política e das estruturas do Fundo Amazônia ajudaram a manter sua resiliência e preservar suas principais características na sua reativação?
17. Quais grupos de interesse foram mobilizados para defender as estruturas e quais foram mobilizados para alterá-las?
18. Na sua opinião os modelos de estruturas atuais e os critérios de seleção de projetos estão adequados ou precisam ser revistos ou fortalecidos?
19. Os projetos executados e concluídos tiveram escala suficiente para contribuir com os objetivos previstos? Tinham uma estratégia ampla definida ou eram iniciativas isoladas e pulverizadas?
20. A expectativa de novas doações além do elevado montante já disponível preocupa?

## **ANEXO IV – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE**

Eu, Marcos de Souza Fonseca Guimarães, brasileiro, servidor público, inscrita no CPF nº 016.223.569.00, aluna do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - Enap, assumo o compromisso de manter confidencialidade e sigilo sobre todas as informações técnicas e outras relacionadas às entrevistas concedidas como parte da pesquisa “Condicionantes para a execução orçamentária e financeira de projetos de infraestrutura: o caso do Projeto de Integração do Rio São Francisco”, cuja orientação é do Prof. Dr. Francisco Gaetani.

Por este termo de confidencialidade e sigilo comprometo-me que o acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo pesquisador e/ou orientador.

Brasília, 16 de junho de 2023.

---

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES