



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL
EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**FUNDO AMAZÔNIA: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO
PELA PERSPECTIVA DA OFERTA E DA DEMANDA POR
RECURSOS**

ELIEL FONTENELE SILVA

BRASÍLIA – DF

2025

FUNDO AMAZÔNIA: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO PELA PERSPECTIVA DA OFERTA E DA DEMANDA POR RECURSOS

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

Aluno: Eliel Fontenele Silva

Orientador: Mauro Santos Silva

BRASÍLIA – DF

2025

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S5861f Silva, Eliel Fontenele
Fundo Amazônia: análise da implementação pela
perspectiva da oferta e da demanda por recursos / Eliel
Fontenele Silva. -- Brasília: Enap, 2025.
98 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Mauro Santos Silva
1. Fundo de Desenvolvimento - Amazônia. 2. Recursos
Financeiros. 3. Conservação Ambiental. 4. Políticas Públicas.
5. Implementação. I. Título. II. Silva, Mauro Santos orient.

CDD 332.6

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB 1/1425

Eliel Fontenele Silva

**FUNDO AMAZÔNIA: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO
PELA PERSPECTIVA DA OFERTA E DA DEMANDA POR
RECURSOS**

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

Defendida em 08 de agosto de 2025

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Mauro Santos Silva, Orientador – ENAP e Ipea

Prof. Dr. Ian Ramalho Guerriero, Examinador Interno – ENAP e BNDES

Prof. Dr. André Luiz Campos de Andrade, Examinador Externo – MMA

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, avós e todas as demais gerações anteriores que atravessaram o atlântico, sobreviveram no sertão nordestino, migraram do interior para capital piauiense e construíram as bases para que hoje, aqui no planalto central, eu pudesse sonhar com realizações que, por muito tempo, nem mesmo sabia que poderiam ser almejavéis.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de estender meus agradecimentos a todos que fizeram parte dessa jornada, desde a etapa do seletivo até o momento da conclusão.

Inicialmente, agradeço à minha esposa, Hillana, pelo apoio, companheirismo e paciência nesse período de 2 anos e 8 meses que sacrificamos momentos de convivência juntos.

Agradeço à Taize Santos, amiga de longa data, que me ajudou e orientou na construção do projeto de pesquisa e na entrevista para o seletivo de ingresso no mestrado.

Agradeço aos professores dos programas de pós-graduação da Enap, pelas provocações e conhecimentos transmitidos.

Agradeço aos colegas da 6ª turma do programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, pela convivência e experiências compartilhadas.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Mauro Santos Silva, por toda sua gentileza, atenção, compreensão – especialmente quando precisei deixar o projeto em *stand-by* por alguns meses – e disponibilidade dedicada em todo o processo de construção da dissertação.

Agradeço aos membros da banca examinadora, que qualificaram este trabalho com valiosas recomendações, e todas as pessoas que contribuíram diretamente – como entrevistados – e indiretamente – construindo pontes – para a realização da pesquisa.

Agradeço à Enap, por ter proporcionado esse ambiente onde pudemos imergir em conhecimentos científicos, construir *networking* e retornar para nossas instituições com inquietações sobre o dia-a-dia da governança e das políticas públicas.

Por fim, agradeço aos meus gestores e colegas de trabalho, tanto no ICMBio como no MDIC, por terem sido compreensíveis quando precisei me ausentar para comparecer em aulas, desenvolver trabalhos acadêmicos e vivenciar a governança da política pública.

A nascente, muito feliz, disse para o filete de água cristalina, que dela ia saindo: Vai, segue firme, eu te alimentarei sempre.

Continua confiante no teu caminho, e vai crescendo até te tornares um caudaloso rio. Eu sempre te alimentarei. Não importa que o caminho seja longo, muito longo. Eu continuarei sempre te alimentando.

Quanto mais distante o caminho, mais benefícios farás por onde fores passando: Campos, vilas, florestas, cidades... até chegares ao teu destino, o mar.

Eu prometo; se ninguém nos atrapalhar e nem nos maltratar, eu te alimentarei até lá e continuarei te alimentando para que nunca venhas a secar!

(Diálogo¹ – José Epitácio da Silva)

¹ Texto retirado do livro “O Encanto da Vida”, publicado no ano de 2014 pelo autor, meu avô paterno, em Teresina/PI.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BASA	Banco da Amazônia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BTR1	Primeiro Relatório Bienal de Transparência
CAQDAS	Software de Análise Qualitativa de Dados Computadorizada
CAR	Cadastro Ambiental Rural
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
COP	Conferência das Partes
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
ED	Redução das Emissões de Carbono Oriundas do Desmatamento
Enimpecto	Estratégia Nacional de Economia de Impacto
ENREDD+	Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal
FA	Fundo Amazônia
Fadesp	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
GEE	Gases do Efeito Estufa
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IA	Inteligência Artificial
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IHLEG	Especialistas de Alto Nível em Financiamento Climático
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPÊ	Instituto de Pesquisas Ecológicas
Lira	Legado Integrado da Região Amazônica

LULUCF	Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
NCQG	Nova Meta Quantificada Coletiva
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não-Governamental
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
Petrobras	Petróleo Brasileiro SA
PNMC	Política Nacional sobre Mudanças do Clima
PPA	Plano Plurianual
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCDs estaduais	Planos Estaduais para Prevenção e Controle do Desmatamento
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
RBF	Results-Based Financing
REDD+	Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal
RET	Registro de Encaminhamentos e Temas
SBCE	Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Evolução da captação de recursos entre os anos de 2009 e 2024.....	56
TABELA 2 - Distribuição da alocação de recursos por natureza das instituições apoiadas entre os anos de 2009 e 2024.....	61
TABELA 3 - Distribuição dos projetos apoiados por localização entre os anos de 2009 e 2023	64

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Estrutura de governança do PPCDAm 5ª versão (2023-2027).....	45
FIGURA 2 - Governança do Fundo Amazônia	48
FIGURA 3 - Quadro-lógico do Fundo Amazônia	49
FIGURA 4 - Etapas da implementação do Fundo Amazônia	52
FIGURA 5 - Detalhamento da subetapa de seleção dos projetos.....	53
FIGURA 6 - Eixos estratégicos do projeto assentamentos sustentáveis	68
FIGURA 7 - Oficina do projeto agroecologia em rede sobre o tema agroindústria.....	70

LISTA DE GRAFICOS

GRÁFICO 1 - Financiamento climático fornecido e mobilizado entre os anos de 2013 e 2022 (em bilhões de US\$)	23
GRÁFICO 2 - Histórico da taxa de desmatamento na Amazônia Legal entre os anos de 2004 e 2024	43
GRÁFICO 3 - Volume de recursos captado por doador entre os anos de 2009 e 2024. 57	
GRÁFICO 4 - Evolução do desempenho operacional do BNDES entre os anos de 2009 e 2023	58
GRÁFICO 5 - Evolução da alocação de recursos entre os anos de 2009 e 2023	59
GRÁFICO 6 - Evolução da alocação de recursos por componente do quadro-lógico entre os anos de 2009 e 2023	60
GRÁFICO 7 - Evolução da execução dos projetos apoiados entre os anos de 2009 e 2023	62
GRÁFICO 8 - Evolução do desembolso anual entre os anos de 2009 e 2023	65
GRÁFICO 9 - Evolução das avaliações de efetividade <i>ex-post</i> dos projetos entre os anos de 2009 e 2023	66

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Exemplos de instrumentos de financiamento climático.....	28
QUADRO 2 - Documentos examinados na análise documental.....	31
QUADRO 3 - Fontes utilizadas para a análise descritiva dos dados.....	32
QUADRO 4 - Participantes das entrevistas semiestruturadas.....	33
QUADRO 5 - Etapas do processo da análise das entrevistas.....	34
QUADRO 6 - Categorias e códigos definidos para orientar a análise das entrevistas...	35
QUADRO 7 - Opções de políticas públicas por nível de generalidade e componente afetado	40
QUADRO 8 - Exemplo do framework do PPCDAm 5ª versão (2023-2027)	44
QUADRO 9 - Percepções sobre a relação do Fundo Amazônia com o PPCDAm	71
QUADRO 10 - Percepções sobre a captação dos recursos para o Fundo Amazônia.....	72
QUADRO 11 - Percepções sobre a alocação dos recursos do fundo em projetos	73
QUADRO 12 - Percepções sobre a execução e o monitoramento dos projetos.....	75
QUADRO 13 - Percepções sobre a prestação de contas dos projetos.....	76
QUADRO 14 - Percepções sobre avaliação de efetividade ex-post dos projetos	77
QUADRO 15 - Percepções sobre a interrupção da implementação do Fundo Amazônia	78
QUADRO 16 - Percepções sobre a retomada da implementação do Fundo Amazônia	79
QUADRO 17 - Mudanças ocorridas após a retomada do Fundo Amazônia em 2023 ...	85

RESUMO

Referência para citação:

SILVA, Eliel Fontenele. **Fundo Amazônia**: análise da implementação pela perspectiva da oferta e da demanda por recursos. 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2025. ORCID: 0009-0000-9171-7098.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar a funcionalidade da implementação do Fundo Amazônia para o alcance dos objetivos declarados no documento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, observado pela perspectiva da oferta de recursos e pela perspectiva da demanda por recursos. A metodologia empregada neste trabalho foi uma pesquisa qualitativa, ancorada em um estudo de casos múltiplos. Por sua vez, o processo de implementação de política pública foi utilizado como referencial analítico. A produção empírica do estudo nos leva a concluir que há um consenso, entre os atores que ofertam e demandam recursos do Fundo, sobre a existência de uma relação umbilical entre o PPCDAm e o Fundo Amazônia, onde o Fundo organiza a recepção de recursos de doações, o referido Plano de Ação orienta a alocação dos recursos do Fundo Amazônia e, por fim, os projetos apoiados pelo Fundo Amazônia viabilizam a materialização do PPCDAm. Porém, somente os recursos do Fundo não seriam suficientes para o atingimento de todos os objetivos do referido Plano de Ação, fazendo-se necessário uma maior presença de recursos do orçamento geral da União. Essa relação gera tanto sinergias, demonstrando o papel das florestas no enfrentamento das mudanças climáticas, como vulnerabilidades, conforme constatado no período de interrupção da implementação de ambos.

Palavras-chaves: Fundo Amazônia; PPCDAm; financiamento climático; *results-based financing*; implementação de política pública.

ABSTRACT²

Suggested citation:

SILVA, Eliel Fontenele. **Fundo Amazônia**: análise da implementação pela perspectiva da oferta e da demanda por recursos. 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2025. ORCID: 0009-0000-9171-7098.

This research aims to analyze the functionality of the implementation of the Amazon Fund in achieving the goals set forth in the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm), from both the supply and demand perspectives of financial resources. The methodology adopted was qualitative in nature, grounded in a multiple case study approach. The policy implementation process served as the analytical framework. Empirical findings indicate a shared understanding among actors involved in both supplying and demanding resources from the Fund regarding the intrinsic connection between the PPCDAm and the Amazon Fund. In this arrangement, the Fund structures the reception of donations, the Action Plan guides the allocation of those resources, and the supported projects enable the operationalization of the Plan. However, resources from the Amazon Fund alone are insufficient to meet all the objectives of the Action Plan, highlighting the need for greater financial commitment from Brazil's federal budget. This relationship generates synergies—by reinforcing the role of forests in addressing climate change—but also exposes vulnerabilities, particularly evident during the period when the implementation of both instruments was suspended.

Keywords: Amazon Fund; PPCDAm; climate finance; results-based financing; public policy implementation.

² O texto do *abstract* foi gerado com o auxílio da inteligência artificial ChatGPT e revisado pelo autor.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2. REVISÃO DA LITERATURA	21
2.1. Financiamento climático	22
2.2. <i>Results-based financing</i>	26
3. DESENHO DA PESQUISA (METODOLOGIA)	28
3.1. Estudo de casos múltiplos	28
3.2. Revisão de literatura e análise documental	30
3.3. Análise descritiva de dados	32
3.4. Entrevistas semiestruturadas	33
4. REFERENCIAL ANALÍTICO: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
4.1. Desenho de política pública	37
4.2. Implementação de política pública	38
5. A POLÍTICA DE CONTROLE DO DESMATAMENTO.....	42
5.1. Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm	42
5.2. Fundo Amazônia	46
6. FUNDO AMAZÔNIA: RESULTADOS DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO	51
6.1. Etapas e subetapas do processo de implementação do Fundo Amazônia.....	51
6.2. Números do processo de implementação do Fundo Amazônia	56
6.3. Percepção dos <i>stakeholders</i> sobre o processo de implementação do Fundo Amazônia	67
6.3.1 Descrição dos casos estudados	67
6.3.2 O processo de implementação na ótica dos atores da oferta de recursos e da demanda por recursos	71
7. THE “BIG PICTURE”: DISCUSSÃO DOS ACHADOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA	81
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	90
ANEXO I – MODELO DE ENTREVISTA	95

ANEXO II – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	96
ANEXO III – COMPOSIÇÃO DOS COLEGIADOS DA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA	97

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, a pauta climática tem se afirmado como um componente relevante da governança global. Países do Norte-Global e do Sul-Global vem buscando reduzir divergências e convergir esforços em prol do alcance de objetivos comuns no enfrentamento da crise climática – mitigação de gases³ do efeito estufa (GEE), adaptação aos impactos das mudanças do clima e criação de resiliência a longo prazo para as alterações climáticas. Em uma publicação⁴ recente, a agência europeia *Copernicus* confirmou que o ano de 2024 foi o primeiro ano em que as temperaturas médias ultrapassaram a meta do Acordo de Paris de limitar o aquecimento, desde a era pré-industrial, a menos de 1,5°C. Nessa esteira, a Amazônia, ao funcionar como um dos maiores sumidouros⁵ de carbono do mundo, torna-se essencial para o combate às mudanças climáticas. Porém, esse importante ativo vem sendo ameaçado constantemente por crises florestais que colocam em risco o valor⁶ da floresta em pé.

Para responder ao crescimento acelerado do desmatamento no início da primeira década dos anos 2000, o governo brasileiro lançou, em 2004, a primeira versão do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal⁷ (PPCDAm). No ano de 2008, estabeleceu o Fundo Amazônia (FA) para captar doações e realizar investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Esse pano de fundo histórico da crise florestal brasileira nos mostra que o PPCDAm é central para compreendermos o FA. Dessa forma, este trabalho se concentra em responder à seguinte questão: **o modelo de implementação do Fundo Amazônia é funcional ao alcance dos objetivos declarados pelo PPCDAm?** O termo “funcional” é empregado aqui tanto para investigar a conformidade formal entre o Fundo e o referido Plano de Ação quanto também para compreender se e como, na prática, a implementação do FA contribui como instrumento dessa política de controle do desmatamento.

³ Os principais gases do efeito estufa são o dióxido de carbono, o metano e o óxido nitroso.

⁴ Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/custom-uploads/GCH-2024/GCH2024.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

⁵ Os sumidouros são ambientes que capturam e armazenam mais carbono do que produzem. Como exemplos, podemos citar as florestas e os oceanos.

⁶ Estimado em mais de US\$ 317 bilhões por ano, conforme o relatório “Equilíbrio Delicado Para a Amazônia Legal Brasileira: Um Memorando Econômico” publicado pelo Banco Mundial em 2023.

⁷ Disponível em:

https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/politicas-publicas-orientadoras/PPCDAM_1a-fase.pdf. Acesso em: 9 nov. 2024.

A investigação sobre o problema de pesquisa supracitado reveste-se de grande importância para a agenda de políticas públicas. O Fundo Amazônia, descrito no documento⁸ da versão mais recente da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) do Brasil como “o maior fundo global de financiamento de ações para a Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+)”, além de desempenhar um papel central na organização da recepção dos recursos de doações para o combate ao desmatamento, possui também a função de financiar atividades econômicas sustentáveis que permitam ganho de renda e bem-estar as famílias da localidade. Analisar a implementação desse instrumento nos permite identificar avanços, lacunas e possibilidades de aprimoramento que podem contribuir com os compromissos relacionados às mudanças do clima.

Para alcançar o objetivo proposto, a pesquisa perpassou pelos seguintes objetivos parciais: revisar a literatura associada a mobilização de recursos financeiros para enfrentamento às mudanças climáticas; evidenciar, com base nas estatísticas financeira, a implementação do Fundo; analisar o PPCDAm; e analisar a implementação do FA, à luz da percepção da oferta de recursos e da demanda por recursos, considerando uma amostra de casos com projetos contratados sob a regulação dos Decretos n. 6.527/2008 e n. 11.368/2023, com ênfase na identificação das mudanças no desenho do Fundo e seus efeitos na implementação das ações.

A metodologia empregada neste trabalho usou instrumentos de pesquisa qualitativa, ancorada em um estudo de casos múltiplos focado na análise de dois projetos financiados pelo Fundo Amazônia. Na mobilização e tratamento das evidências, o presente estudo adotou como procedimento de pesquisa a revisão de literatura, a análise documental, a análise descritiva de dados e a entrevista semiestruturada. A análise das entrevistas foi realizada com o uso de um *software* de análise qualitativa de dados computadorizada (CAQDAS, na sigla em inglês) e utilizou como técnica a análise categorial de Bardin para criar inferências a partir da codificação e categorização do conteúdo. Portanto, a principal contribuição desta pesquisa ao campo de estudo sobre o tema é agregar valor a partir de dados e percepções do processo de implementação do FA sob a ótica dos *stakeholders* do lado da oferta e da demanda por recursos.

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Esta dissertação está organizada em oito capítulos. Após a introdução, o capítulo dois apresenta uma revisão da literatura sobre a mobilização de recursos financeiros para enfrentamento às mudanças climáticas. O capítulo três mostra o desenho da pesquisa e o procedimento metodológico adotado na realização do estudo. O capítulo quatro apresenta o processo de implementação de política pública como referencial analítico utilizado tanto para leitura do problema de pesquisa como para análise das evidências mobilizadas. O capítulo cinco descreve os instrumentos da política de controle ao desmatamento que são centrais para essa pesquisa, ou seja, o PPDCAm e o FA. O capítulo seis é dedicado aos dados obtidos e oferece uma análise detalhada dos resultados. Por seu turno, o capítulo sete consiste nas conclusões e reflexões sobre o trabalho. Por fim, o capítulo oito versa sobre as considerações finais da pesquisa.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre a mobilização de recursos financeiros para enfrentamento às mudanças climáticas. Na primeira subseção, o tema financiamento climático é apresentado abordando elementos como conceito, contexto, atores, fontes e desafios. Na última subseção, apresentamos o *results-based financing* (RBF, na sigla em inglês) – um modelo utilizado para canalizar recursos mobilizados para a ação climática nos países em desenvolvimento.

No ano de 1988, após as Nações Unidas identificarem que as mudanças do clima eram uma preocupação comum para a humanidade, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas⁹ (IPCC, na sigla em inglês) – uma entidade com o objetivo de fornecer avaliações científicas regulares sobre a mudança do clima. Em seguida, durante a Rio 92, foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima¹⁰ (UNFCCC, na sigla em inglês) com a finalidade de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impedisse uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Assim, inaugurou-se a governança climática multilateral. Por sua vez, em 1997, por meio do Protocolo de Kyoto¹¹, foram definidas metas de redução de emissões de GEE para os países industrializados, considerados os responsáveis históricos pela mudança atual do clima.

Anos depois, foi firmado na 15ª Conferência das Partes, realizada em Copenhague no ano de 2009, um compromisso de mobilização coletiva de US\$ 100 bilhões, por ano até 2020, para a ação climática nos países em desenvolvimento. Durante a COP 21, que ocorreu em Paris em 2015, o compromisso firmado em Copenhague fora ratificado pelos países desenvolvidos no escopo do artigo 9 do Acordo de Paris¹², que postergou a meta de mobilização para 2025 e previu que, em 2024, as nações deveriam acordar uma Nova Meta Quantificada Coletiva (NCQG, na sigla em inglês). Um estudo¹³ do Grupo

⁹ Disponível em:

https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/ciencia_do_clima/painel_intergovernamental_sobre_mudanca_do_clima.html#:~:text=O%20Painel%20Intergovernamental%20sobre%20Mudan%C3%A7a,a%20mudan%C3%A7a%20do%20clima%2C%20suas. Acesso em: 4 ago. 2024.

¹⁰ Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 4 ago. 2024.

¹¹ Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto.html>. Acesso em: 4 ago. 2024.

¹² Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

¹³ Disponível em: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2024/11/Raising-ambition-and-accelerating-delivery-of-climate-finance_Third-IHLEG-report.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

Independente de Especialistas de Alto Nível em Financiamento Climático (IHLEG, na sigla em inglês), publicado em 2024, estimou que, excetuando a China, os países em desenvolvimento necessitariam investir US\$ 2,7 trilhões, por ano, até 2030 para alcançar suas metas climáticas declaradas nas NDCs. Desse montante, US\$ 1,3 trilhão viria de investimentos estrangeiros e os outros US\$ 1,4 trilhão de fontes nacionais.

Passados 15 anos do Acordo de Copenhague¹⁴, um marco para o financiamento do clima, foi aprovado no bojo da COP 29, ocorrida no Azerbaijão (2024), um acordo¹⁵ sobre a NCQG elevando as cifras do compromisso da mobilização coletiva de recursos para pelo menos US\$ 300 bilhões, por ano, até 2035. Por fim, a 30ª Conferência das Partes, a ser realizada em Belém, neste ano de 2025, liderada pelo Brasil, terá como uma de suas missões mediar as insatisfações dos países em desenvolvimento a respeito da Nova Meta Quantificada Coletiva. Passar de US\$ 300 bilhões para US\$ 1,3 trilhão demandará mais investimento privado em ações climáticas.

2.1. Financiamento climático

Conforme Pinto *et al* (2023) o financiamento climático pode ser entendido como a estrutura de mecanismos e fundos estabelecidos e regulados para apoiar países na transição climática e no combate aos efeitos das mudanças do clima. Essas iniciativas, no geral, ancoram-se em um *ethos* de cooperação supranacional onde países desenvolvidos alimentam fundos internacionais que direcionam recursos para países em desenvolvimento (Jaeger, Santos e Andrade, 2021). Por sua vez, Bhandary, Gallagher e Zhang (2021) definem a política de financiamento climático como aquela que visa mobilizar recursos financeiros para objetivos relacionados ao clima, incluindo nesse escopo: mitigação de gases do efeito estufa; adaptação aos impactos das mudanças climáticas; e criação de resiliência a longo prazo para as alterações do clima.

O debate sobre o financiamento climático está no centro da governança climática internacional desde a Rio 92. O princípio “responsabilidade comum, porém diferenciada”, estabelecido na UNFCCC, já previa a assistência financeira dos países desenvolvidos para ajudar os países em desenvolvimento no alcance dos objetivos da

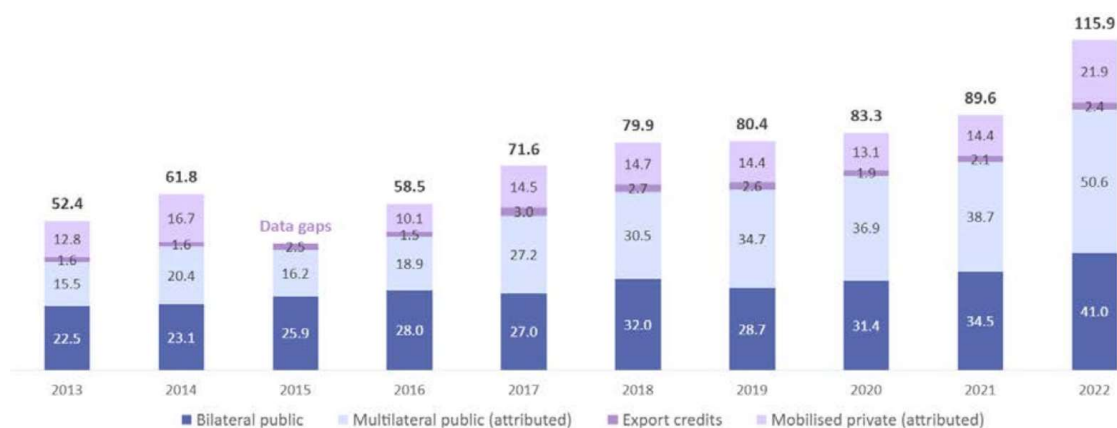
¹⁴ Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/cop29-termina-com-acordo-sobre-nova-meta-de-financiamento-climatico-global>. Acesso em: 26 nov. 2024.

Convenção (Pinto *et al*, 2023). Os autores ainda reforçam que somente na COP 15, em Copenhague (2009), é que foi definida uma meta coletiva para mobilizar US\$ 100 bilhões, por ano até 2020, para a ação climática. Essa meta foi formalizada na COP 16, em Cancún (2010), e estendida até o ano de 2025 na COP 21, realizada em Paris (2015).

GRÁFICO 1

Financiamento climático fornecido e mobilizado entre os anos de 2013 e 2022 (em bilhões de US\$)



Fonte: OCDE (2024).

O Gráfico 1 nos expõe que os países desenvolvidos somente alcançaram a meta coletiva anual no ano de 2022. Os dados da OCDE (2024) realçam que o financiamento público (bilateral e multilateral) representou 80% do total de 2022 – US\$ 63,6 bilhões em empréstimos, US\$ 25,6 bilhões em *grants* e US\$ 2,4 bilhões em *equity*. Fazendo um recorte, nota-se que os valores do financiamento público multilateral foram os que mais cresceram. Ao dividirmos tematicamente, por mais que a participação do tema adaptação tenha aumentado progressivamente, o financiamento na temática mitigação continua representando a maioria – correspondendo a 60% dos valores de 2022. No quesito distribuição setorial, o financiamento para mitigação fica concentrado nos setores de energia e transporte, enquanto o para adaptação está distribuído de forma mais equilibrada em um número maior de setores. Por fim, em termos de grupo de renda¹⁶, em 2022, os países de renda média-baixa foram os maiores beneficiários (40%), seguidos dos de renda média-alta¹⁷ e renda baixa com 30% e 10%, respectivamente. (OCDE, 2024).

¹⁶ O Banco Mundial, com o objetivo de refletir o nível de desenvolvimento de um país, referenciado pela renda nacional bruta (RNB) *per capita*, classifica as economias do mundo em quatro grupos de renda: baixa, RNB *per capita* < US\$ 1.135; média-baixa, US\$ 1.136 < RNB < US\$ 4.495 *per capita*; média-alta, US\$ 4.496 < RNB < US\$ 13.935; e alta, RNB > US\$ 13.935.

¹⁷ O Brasil é classificado como um país de renda média-alta.

Consoante Netto, Rizzo e Ribeiro (2025) a 29ª Conferência das Partes, ocorrida no Azerbaijão em 2024, concentrou seu foco nas discussões sobre o financiamento climático e, principalmente, um acordo satisfatório sobre a NCQG. Os autores complementam que o acordo da Nova Meta Quantificada Coletiva triplicou o volume da meta – de US\$ 100 bilhões, por ano até 2020, para US\$ 300 bilhões, por ano, até 2035 – e ampliou o entendimento a respeito das fontes e contribuidores para a meta – ampliando o escopo para contabilização de recursos concedidos pelo setor privado, por instrumentos de dívida e também por países em desenvolvimento. Em contraposição, os países do Sul-Global entenderam o novo valor como insuficiente e esperam que o Brasil lidere na COP 30 contornos mais claros para a implementação da NCQG (Netto, Rizzo e Ribeiro, 2025).

Os principais atores do financiamento do clima podem ser divididos em três grupos: os governos; as organizações internacionais; e o setor privado (Pinto *et al*, 2023). No que diz respeito às fontes, os autores explicam que o financiamento climático pode ter fontes tanto públicas como privadas. Os recursos públicos têm origem na esfera governamental e destinam-se a projetos que, no geral, não são atraentes para o setor privado – como a adaptação às mudanças do clima em áreas vulneráveis. Por sua vez, consoante Pinto *et al* (2023) os recursos privados originam-se de repasses executados via empresas, investidores e outras entidades privadas e buscam tanto fechar lacunas do financiamento público como complementar os esforços para alcance das metas climáticas. Para fins de exemplificação, podemos citar a aceleração da adoção de tecnologias de descarbonização.

QUADRO 1

Exemplos de instrumentos de financiamento climático

Instrumentos	Descrição
Bancos de desenvolvimento	Instituições financeiras com mandato específico para promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental
Créditos de carbono	Certificados emitidos por projetos que reduzem ou removem GEE e que podem ser transacionados em mercados de carbono
Créditos fiscais	Dedução de tributos devidos em contrapartida a investimentos em projetos climáticos
<i>Climate bonds</i>	Títulos destinados a captar recursos e financiar projetos de ação climática
<i>Climate disclosure</i>	Divulgação de informações institucionais sobre a pegada de carbono de suas atividades e sua exposição aos riscos climáticos
<i>Equity</i>	Participação acionária em empresas, fundos ou projetos para viabilizar ações climáticas
Empréstimo direcionado	Linhas de crédito orientado para atender aos objetivos de políticas públicas de combate as mudanças climáticas
Financiamento concessional	Financiamento realizado com taxas abaixo do mercado usado para acelerar objetivos climáticos e de desenvolvimento

Fundos climáticos	Fundos criados para mobilizar, acessar e direcionar recursos para ações climáticas em países em desenvolvimento
Garantias de empréstimos	Compromisso, assumido por uma instituição, de cobrir obrigação de dívida do tomador em situação de inadimplência em projetos relacionados ao clima
<i>Grants</i>	Transferências de recursos não-reembolsáveis destinados a apoiar ações climáticas
Imposto sobre o carbono	Mecanismo imposto pelo governo sobre emissões de GEE para desencorajar o uso de combustíveis fósseis
<i>Results-based financing</i>	Recursos desembolsados por um financiador após serem alcançados e verificados resultados pré-acordados de ações do clima
Seguros climáticos	Seguros que oferecem cobertura contra perdas financeiras oriundas de eventos climáticos extremos
Taxonomia	Classificação que define critérios, setores e atividades alinhadas à transição climática e orienta os investidores e formuladores de política pública no direcionamento do fluxo de capital

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bhandary, Gallagher e Zhang (2021), Escalanate e Orrego (2021), Pinto *et al* (2023), OCDE (2024) e Chiavari *et al* (2025).

O Quadro 1 lista um rol exemplificativo de instrumentos de financiamento climático. A maioria dos instrumentos utilizados no financiamento do clima são criados nos países desenvolvidos e depois difundidos para os países em desenvolvimento, que os adotam de forma emulada (Bhandary, Gallagher e Zhang, 2021). Os autores ainda ensinam que não há uma “bala de prata”, pois o impacto do instrumento depende do desenho adotado, das condições do país, das características do mercado local, entre outras variáveis. De acordo com Pinto *et al* (2023), esses instrumentos são importantes para mobilizar recursos e apoiar, especialmente, os países em desenvolvimento que possuem menores capacidades de investir em soluções de baixo carbono e de se adaptar aos efeitos das mudanças climáticas.

Os desafios que cercam o financiamento climático podem ser enumerados da seguinte forma: o volume de recursos é considerado insuficiente, na sua grande maioria na modalidade empréstimo; países em desenvolvimento aumentam suas dívidas e enfrentam barreiras para acessar os recursos; desafios políticos e divergências entre os países a respeito dos custos e responsabilidades; e dificuldade para mobilizar os recursos privados (Pinto *et al*, 2023). Ao detalhar as barreiras para mobilização de recursos privados, Bhandary, Gallagher e Zhang (2021) ressaltam a falta de incentivos quantificáveis, a resistência das empresas com fins lucrativos em internalizar as externalidades ambientais, os baixos retornos associados às práticas de responsabilidade socioambiental e a escassez de projetos viáveis financeiramente voltados para o enfrentamento às mudanças do clima.

2.2. *Results-based financing*

O *results-based financing* é um mecanismo que vincula recompensas financeiras com resultados, onde os pagamentos somente são realizados após o alcance de resultados pré-acordados e verificados de forma independente (Escalanate e Orrego, 2021). A abordagem de RBF surgiu como resposta ao desafio universal de financiar programas públicos efetivos (Eldridge e TeKolste, 2016). Escalanate e Orrego (2021) enfatizam que o *results-based financing* vem sendo aplicado globalmente em vários setores e que ele é uma promissora ferramenta para canalizar o financiamento climático. Consoante o Banco Mundial (2018), na última década, os gastos com RBF atingiram aproximadamente US\$ 25,0 bilhões de gasto com desenvolvimento vinculado a resultados.

O Banco Mundial (2018) complementa ensinando que o modelo de *results-based financing* segue um processo de três passos – assinatura do contrato de RBF, verificação dos resultados e pagamento pela obtenção dos resultados – e é centrado em dois agentes: o financiador dos resultados (principal); e o agente incentivado (agente). Conforme Escalanate e Orrego (2021), o principal é o provedor de capital que busca alcançar resultados, podendo esse papel ser desempenhado por governos, agências bilaterais/multilaterais e financiadores privados. Já o agente é a agência que recebe o pagamento condicionado, assume os riscos e administra o *results-based financing*. Por fim, além desses agentes centrais, o avaliador independente é a entidade que verifica a extensão na qual os resultados têm sido alcançados (Banco Mundial, 2018).

Para Escalanate e Orrego (2021) os instrumentos de RBF podem ser classificados pelo tipo de agente incentivado, pelo objeto da intervenção (resultados diretos ou indiretos) e/ou pela natureza da recompensa (ajuda financeira, empréstimo ou doação). Eldridge e TeKolste (2016) identificam cinco tipologias de *results-based financing*: *development impact bond*; *outcome-based aid*; *output-based aid*; *performance-linked payments*; e *conditional cash transfers*. O *development impact bond* oferece um financiamento inicial de terceiros (privado, filantrópico e multilateral/bilateral) para um provedor de serviços sociais onde o investidor é reembolsado – somente após o alcance dos resultados – por um governo estrangeiro, uma organização multilateral ou uma organização não-governamental (Eldridge e TeKolste, 2016).

Por sua vez, de acordo com Eldridge e TeKolste (2016), a *outcome-based aid* fornece ajuda financeira direta – condicionada ao atingimento de resultados – de doadores

para governos de países em desenvolvimento, sem envolver retorno financeiro e focando em resultados mais amplos. Como exemplos de *development impact bond* e *outcome-based aid*, os autores realçam o *Quality Education India DIB*¹⁸ e o Fundo Amazônia¹⁹, respectivamente. Já o *output-based aid* oferta ajuda financeira de organizações multilateral/bilateral para provedores de serviços (privados e governamentais), na forma de subsídio, para complementar ou substituir as taxas cobradas do usuário dos serviços básicos, caso os resultados diretos sejam logrados (Banco Mundial, 2018).

Consoante Eldridge e TeKolste (2016), os *performance-linked payments*, além de vincular o pagamento ao alcance de resultados (diretos ou indiretos), canalizam sua atenção no aprimoramento das capacidades governamentais e promoção de impactos a longo prazo. Para fins de exemplificação, os autores salientam o *Global Partnership on Output-Based Aid*²⁰ como um *output-based aid* e o *World Bank Program for Results*²¹ como um *performance-linked payments*. Por fim, o *conditional cash transfers* vincula o pagamento de assistência – a indivíduos e famílias – a realização de determinadas condições (vacinação, por exemplo) que podem melhorar os resultados para eles e para a comunidade. O programa Bolsa Família²², do Brasil, é o exemplo mais conhecido de *conditional cash transfers* (Eldridge e TeKolste, 2016).

Escalanate e Orrego (2021) listam algumas limitações que o mecanismo de RBF pode enfrentar, especialmente na fase de implementação. A elaboração de contratos apropriados pode demandar muito tempo, recurso e envolver várias incertezas. O monitoramento e a verificação dos resultados podem ser extremamente custosos. Os resultados podem levar muito tempo para se concretizarem, especialmente no caso dos mais amplos e indiretos (Escalanate e Orrego, 2021). Os autores ainda evidenciam outras restrições para implementação de *results-based financing* ligadas ao financiamento necessários para apoiar o início dos trabalhos e a garantia que o financiador honrará o compromisso e realizará o pagamento após a conclusão do projeto e alcance dos resultados.

¹⁸ Disponível em: <https://qualityeducationindiadib.com/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

¹⁹ Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

²⁰ Disponível em: <https://www.ppiaf.org/documents/4538>. Acesso em: 1 dez. 2024.

²¹ Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing>. Acesso em: 1 dez. 2024.

²² Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 1 dez. 2024.

3. DESENHO DA PESQUISA (METODOLOGIA)

Neste capítulo é apresentado o desenho da pesquisa – um ponto nevrálgico para o desenvolvimento da investigação. A sua finalidade é apresentar, nas subseções, a estratégia, o procedimento e as técnicas adotadas na realização do estudo. Em suma, desenvolvemos uma pesquisa qualitativa ancorada em um estudo de casos múltiplos. Na mobilização e tratamento das evidências, adotamos como técnicas a revisão de literatura, a análise documental, a análise descritiva de dados e a entrevista semiestruturada. A análise das entrevistas foi realizada com o uso de um CAQDAS e utilizou como técnica a análise categorial de Bardin para criar inferências a partir da codificação e categorização do conteúdo. Os dados da pesquisa estão disponíveis²³ para consulta no repositório *Harvard Dataverse*, para fins de reprodução dos resultados do estudo e reaproveitamento em novas pesquisas.

3.1. Estudo de casos múltiplos

De acordo com Yin (2015) o estudo de caso é uma investigação empírica que pesquisa um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real. O autor acrescenta que a pesquisa de estudo de caso é mais apropriada para responder as questões do tipo "como" e "por que" e acrescenta que ela tem sido desenvolvida incluindo pequenos grupos, comunidades, decisões, programas, mudanças organizacionais e eventos específicos. Os estudos de caso almejam expandir e generalizar teorias – uma “generalização analítica” que pode tomar a forma de uma lição aprendida, uma hipótese de trabalho ou outro princípio aplicável em outras situações – e não inferir probabilidades, como ocorre em uma “generalização estatística” (Yin, 2015).

Segundo Yin (2015) a pesquisa do estudo de caso inclui tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos. O autor informa que o estudo de caso único é adequado quando o caso único puder representar o teste decisivo de uma teoria significativa, ou seja, o caso estudado for crítico, peculiar, comum, revelador ou longitudinal. Por sua vez, o estudo de casos múltiplos contempla mais do que um único caso e possibilita um conjunto único de conclusões de *cross-case*. Apesar de consumir mais tempo em sua condução, e ser mais caro, o estudo de casos múltiplos produz evidências que, no geral,

²³ Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/3TGVPJ>

são vistas como mais robustas. Esse fato mitiga as críticas sobre os estudos de caso único e direciona o pesquisador a ter ao menos dois casos no desenho da pesquisa (Yin, 2015).

Conforme Yin (2015) cinco componentes são especialmente importantes nos projetos das pesquisas de estudo de caso: a definição das questões; as proposições teóricas; a unidade de análise; a lógica que une os dados às proposições; e os critérios para interpretação dos achados. O autor explica que os três primeiros levarão o projeto a identificar os dados que devem ser coletados. Por sua vez, os dois últimos sugerirão o que deve ser feito após os dados terem sido coletados. A teoria ou as proposições teóricas usadas no projeto do estudo de caso, empiricamente aprimoradas pelos resultados do estudo de caso, formarão as bases para a generalização analítica – corroboração, modificação ou rejeição dos conceitos teóricos referidos no projeto; ou surgimento de novos conceitos a partir da conclusão do estudo de caso (Yin, 2015).

Para Yin (2015) a seleção do caso a ser estudado deve estar relacionada à teoria ou proposições teóricas de interesse do pesquisador. O autor afirma que, na lógica do uso de estudos de casos múltiplos, cada caso deve ser selecionado para que possa prever resultados similares – replicação literal – ou para que possa produzir resultados contrastantes – replicação teórica. Quanto à escolha do número de casos considerados no trabalho, deve-se pensar no número de replicações do caso que se precisa ter no estudo. O julgamento do pesquisador deverá ser discricionário e a postura mais desejável pode ser evitar remeter a qualquer tipo de amostragem (Yin, 2015).

Consoante Yin (2015) a documentação dos procedimentos seguidos no estudo de caso permite que revisores externos repitam o mesmo trabalho. Assim, uma boa diretriz é conduzir a pesquisa de forma que um auditor possa, em princípio, repetir os procedimentos e chegar aos mesmos resultados. O autor explana que o protocolo é uma das táticas que podem ser usadas para aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e se destina a orientar o pesquisador na realização da coleta de dados. Existem quatro princípios que devem ser considerados nos estudos de caso de alta qualidade durante a etapa de coleta de dados: o uso de múltiplas fontes de evidência; a criação de um banco de dados do estudo de caso; a manutenção de um encadeamento de evidências; e o cuidado no uso de dados de fontes eletrônicas de evidências (Yin, 2015).

De acordo com Yin (2015) a investigação do estudo de caso conta com múltiplas fontes de evidências, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e

beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados. O autor ensina que as fontes de evidências mais utilizadas na realização de pesquisa de estudo de caso são a documentação, os registros em arquivos, as entrevistas, as observações diretas, a observação participante e os artefatos físicos. Um bom estudo de caso se baseará em tantas fontes quantas possíveis e os benefícios dessas seis fontes de evidências poderão ser maximizados caso o pesquisador siga os quatro princípios da coleta de dados (Yin, 2015).

Segundo Yin (2015), ao convergir as evidências, a triangulação ajudará a reforçar a validade do constructo do estudo de caso. O autor ressalta ainda que o uso de *software* de análise qualitativa de dados computadorizada ajudará na criação de um banco de dados e no aumento da confiabilidade de todo o estudo de caso, enquanto o encadeamento permitirá o leitor traçar o processo de evidências do final (conclusões) para o início (fontes de coleta, metodologia, entre outros). Por fim, faz-se necessário realçar que o fato de todos os estudos de caso serem sobre assuntos pessoais faz com que o pesquisador conduza o estudo vigilante com a proteção dos sujeitos humanos e tome cuidados como, por exemplo, obter consentimento informado das pessoas que fazem parte do estudo e proteger a privacidade e a confidencialidade dos participantes (Yin, 2015).

3.2. Revisão de literatura e análise documental

Inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura no intuito de construir o embasamento teórico-científico para orientar o estudo. A revisão de literatura pode servir de base para um estudo empírico e é comumente utilizada para fornecer contexto teórico, identificar lacuna de literatura e justificar decisões tomadas no desenho da pesquisa (Xiao e Watson, 2017). Em seguida, realizamos uma análise dos documentos que ocorreu em dois momentos: antes da etapa de coleta dos dados primários, para familiarização do pesquisador antes das entrevistas; e na etapa de análise das entrevistas. Tanto a revisão de literatura como a análise documental foram realizadas com apoio do CAQDAS Atlas.ti²⁴.

Durante a coleta e análise dos documentos, foram realizadas anotações (memorando da análise documental) sobre as percepções a respeito do conjunto de dados trabalhados. A análise documental busca examinar e compreender o teor de documentos

²⁴ Disponível em: <https://atlasti.com/>. Acesso em: 26 dez. 2024.

selecionados como *corpus* da pesquisa e possibilita o entendimento de objetos cuja compreensão necessita uma contextualização (Lima Junior *et al*, 2021). O Quadro 2 apresenta os documentos²⁵ analisados nesta pesquisa.

QUADRO 2

Documentos examinados na análise documental

Código	Documentos analisados	Número de páginas
DSFA01	Documento de Projeto do Fundo Amazônia – versão 2013	56
DSFA02	Decreto n. 6.527, de 1º de agosto de 2008	04
DSFA03	Visão Estratégica para as Diretrizes e Focos para Aplicação dos Recursos do Fundo Amazônia – versão Julho 2023 a Julho 2025	03
DSFA04	Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos do Fundo Amazônia na Amazônia Legal – versão Junho 2024	11
DSFA05	Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos do Fundo Amazônia Fora da Amazônia Legal – versão Junho 2024	12
DSFA06	Quadro-Lógico do Fundo Amazônia – versão 2017	75
DSFA07	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - 5ª Fase (2023 a 2027)	118
DSFA08	Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+)	52
DSFA09	Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009	04
DSFA10	Decreto n. 11.548, de 5 de junho de 2023	04
DSFA11	Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia	216
DSFA12	Informe da Carteira – versão 31/dezembro/2024	02
DSFA13	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2023	208
DSFA14	2º Sumário de Salvaguardas de REDD+	88
DSFA15	Nota Técnica do Ministério do Meio Ambiente relativa à 12ª Reunião do CTFA	03
DSFA16	Ata da 12ª Reunião do CTFA – 16.04.2024	04
DSFA17	Registro de Encaminhamentos e Temas (RET) da 30ª Reunião do COFA	18
DSCS01	Contrato de Concessão de Colaboração Não-Reembolsável n. 11.2.1175.1 - BNDES e IPAM	15
DSCS02	Aditivo n. 1 ao Contrato de Concessão de Colaboração Não-Reembolsável n. 11.2.1175.1 - BNDES e IPAM	05
DSCS03	Avaliação de Efetividade de Projetos com Foco em Atividades Produtivas Sustentáveis no Fundo Amazônia - Assentamentos Sustentáveis na Amazônia (IPAM)	33
DSCS04	Contrato de Concessão de Colaboração Não-Reembolsável n. 23.2.0153.1 - BNDES e IPÊ	29
DSCS05	Chamada Pública de Projetos Fundo Amazônia nº 01/2017 – Consolidação e Fortalecimento de Cadeias de Valor Sustentáveis e Inclusivas	19
Total		979

Fonte: elaborado pelo autor.

²⁵ Os documentos foram localizados e coletados nos endereços eletrônicos <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/> e <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

3.3. Análise descritiva de dados

Fizemos também uma análise descritiva dos dados, com apoio do aplicativo *Microsoft Excel*, sobre a captação e a alocação dos recursos do Fundo Amazônia. Para deflacionar os valores monetários da série histórica, com base no índice IGP-M, utilizamos a calculadora²⁶ do cidadão – disponibilizada pelo o Banco Central para correção de valores. A análise descritiva de dados utiliza métodos de estatística descritiva para organizar, resumir e descrever aspectos importantes de um conjunto de características observadas (Assis e Silva, 2017).

QUADRO 3

Fontes utilizadas para a análise descritiva dos dados

Código	Fonte de dados
FDAD01	Informe da Carteira – versão 31/dezembro/2024
FDAD02	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2023
FDAD03	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2022
FDAD04	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2021
FDAD05	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2020
FDAD06	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2019
FDAD07	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2018
FDAD08	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2017
FDAD09	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2016
FDAD10	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2015
FDAD11	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2014
FDAD12	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2013
FDAD13	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2012
FDAD14	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2011 – Caderno 2
FDAD15	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2010
FDAD16	Seção “Projetos Apoiados”, da página eletrônica do Fundo Amazônia
FDAD17	Subseção “Doações”, da Seção “Transparência”, da página eletrônica do Fundo Amazônia
FDAD18	Subseção “Avaliações Externas”, da Seção “Monitoramento e Avaliação”, da página eletrônica do Fundo Amazônia
FDAD19	Relatório Anual do Fundo Amazônia 2024

Fonte: elaborado pelo autor.

A análise, que utilizou os dados²⁷ coletados nas fontes do Quadro 3 e sistematizados em uma planilha, serviu para entender a dinâmica de implementação do Fundo e tomou por referências as métricas mencionados a seguir:

- Total de recursos captados por doador;
- Número de projetos apoiados por estado da federação;

²⁶ Disponível em:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 1 jun. 2025.

²⁷ Os dados foram localizados e coletados no endereço eletrônico

<https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

- Percentual de alocação dos recursos por ano;
- Total de recursos alocados por natureza do executor dos projetos;
- Valor médio de recursos alocados por projeto;
- Percentual de alocação dos recursos por componente do quadro-lógico;
- Número de projetos cancelados por natureza do executor; e
- Percentual de recursos alocados para projetos cancelados.

3.4. Entrevistas semiestruturadas

Para mobilizar evidências que expressassem a perspectiva por parte da oferta e da demanda por recursos, o estudo usou como instrumento de coleta a entrevista semiestruturada e utilizou como roteiro o modelo do Anexo I. A entrevista semiestruturada é uma técnica que consiste em conversações com pessoas consideradas chaves no processo de investigação onde o entrevistador, mesmo seguindo um número de questões em ordem prevista, é livre para incluir outras que achar necessário (Lima, 2016). A escolha dos entrevistados, na condição informante-chave para entendimento do fenômeno em estudo, foi não-probabilística e baseou-se em dois critérios: envolvimento direto com o fenômeno; ou entendimento aprofundado sobre o fenômeno.

QUADRO 4

Participantes das entrevistas semiestruturadas

Código	Representação	Modalidade	Tempo
APOR01	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Virtual	51min
APOR02	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	Virtual	40min
APDR01	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia	Virtual	49min
APDR02	Instituto de Pesquisas Ecológicas	Presencial	52min
Total			192min

Fonte: elaborado pelo autor.

Para tanto, entrevistamos os quatro atores apresentados no Quadro 4. No período de 10 a 14 de abril de 2025 foram realizadas as entrevistas com os atores da parte da oferta de recursos – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), órgão responsável por presidir o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição responsável por gerir o Fundo. Para este estudo, optou-se por não incluir a percepção dos doadores do Fundo Amazônia. Por sua vez, os atores da parte da demanda por recursos – organizações do terceiro setor tomadoras do recurso dos projetos participantes do estudo – foram entrevistados no período de 13 de maio de 2025 a 16 de maio de 2025.

Para fins de uso na fase de análise dos dados primários, todas as entrevistas foram gravadas²⁸. Cada entrevistado recebeu e assinou um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, construído com base no modelo do Anexo II. A análise do conteúdo das entrevistas foi realizada com o auxílio do CAQDAS Atlas.ti – uma ferramenta para auxílio na análise de dados que facilita a documentação e a elaboração de protocolos nas pesquisas qualitativas, aumentando assim o seu rigor e a sua confiabilidade (Ang, Embi e Md Yunus, 2016) – e utilizou como técnica a análise categorial de Bardin (2016). Consoante Valle e Ferreira (2024), a técnica de análise categorial permite a criação de inferências a respeito de determinado conteúdo a partir da codificação do conteúdo e constituição de categorias. Similar ao feito na análise documental, durante a coleta e análise dos dados primários também realizamos anotações (memorando das entrevistas).

QUADRO 5

Etapas do processo da análise das entrevistas

ID	Etapas
1	Transcrever a gravação da entrevista
2	2.1 Revisar o texto da transcrição da entrevista 2.2 Elaborar o memorando da entrevista no Atlas.ti
3	3.1 Adicionar o arquivo da transcrição revisada da entrevista no Atlas.ti 3.2 Codificar o arquivo da transcrição revisada da entrevista no Atlas.ti 3.3 Complementar o memorando da entrevista no Atlas.ti
4	Criar as categorias (grupos de códigos) no Atlas.ti
5	5.1 Realizar uma pesquisa por categoria no Atlas.ti 5.2 Ler os fragmentos de textos dos respectivos códigos no Atlas.ti 5.3 Refletir sobre as inferências identificadas no conteúdo das entrevistas 5.4 Ler novamente o memorando das entrevistas no Atlas.ti
6	Escrever o relato com o resultado da análise das entrevistas

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, consoante o apresentado no Quadro 5, o processo de análise das entrevistas envolveu seis etapas. A primeira etapa consistiu na transcrição²⁹ das gravações das entrevistas para arquivos de texto. Posteriormente, a segunda etapa tratou da revisão das transcrições no aplicativo *Microsoft Word*. Depois disso, a terceira etapa constituiu-se na atribuição de códigos, com base no Quadro 6, a partir da identificação e rotulação dos fragmentos de dados potencialmente relevantes para a pesquisa. Por sua vez, na quarta etapa os códigos foram analisados e agrupados em categorias. Em seguida, na quinta etapa foi realizada uma análise em profundidade das categorias para extrair a parcela dos dados

²⁸ A gravação ocorreu fazendo uso tanto do aplicativo *Voice Memos*, do *iPhone*, como do *Microsoft Teams*.

²⁹ A transcrição foi realizada com ajuda da inteligência artificial disponível no aplicativo *Microsoft Teams*, no assistente virtual Zapia Brasil e com a ferramenta *TurboScribe*.

a ser utilizada na etapa seguinte. Por fim, a última etapa foi executada por meio da elaboração do relato com os resultados da análise das entrevistas.

QUADRO 6

Categorias e códigos definidos para orientar a análise das entrevistas

Categorias	Códigos
Relação do Fundo com o PPCDAm	Política pública orientadora; e Financiamento das ações.
Captação dos recursos	Doações; <i>Results-based financing</i> ; e REDD+.
Alocação dos recursos	Diretrizes do COFA; Capacidades do BNDES; Perfil do proponente; Desenho do projeto; Submissão no balcão; Submissão em chamamento público; Análise do projeto; Contratação do projeto; e a Primeira parcela de recursos.
Execução e monitoramento dos projetos apoiados	Rigor nos procedimentos; Representação local do BNDES; Cronograma físico-financeiro; Acompanhamento de indicadores; Visitas para auditar a execução; e Desembolso parcelado dos recursos.
Prestação de contas dos projetos apoiados	Capacidades dos executores; Relatórios de prestação de contas do projeto; e Relatórios anuais do Fundo.
Avaliação dos projetos apoiados	Credibilidade; Avaliações individuais; Avaliações temáticas; Aprendizagem institucional; Dificuldades para avaliar; Prestação de contas aos doadores; Salvaguarda REDD+; e Alinhamento com o PPCDAm.
Interrupção do Fundo	Decisão Política; Pandemia; Paralisação da governança; Desativação do PPCDAm; Reflexão sobre o Fundo; e Questionamentos sobre a lisura.
Retomada do Fundo	Reestruturação da governança; Restabelecimento do PPCDAm; Reforço das capacidades do BNDES; Mudança no fluxo de submissão; Aprimoramento da transparência e comunicação; e Melhoria contínua dos processos.

Fonte: elaborado pelo autor.

4. REFERENCIAL ANALÍTICO: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública pode ser entendida como uma diretriz elaborada para combater um problema entendido coletivamente como público e relevante (Secchi, Coelho e Pires, 2023). Para Bichir (2020), como campo de estudo, o Brasil iniciou suas pesquisas sobre as políticas públicas entre as décadas de 1970 e 1980, no contexto de transição democrática, e teve o seu desenvolvimento a partir das análises sobre a Constituição Federal de 1988 e as reformas políticas da década de 1990. Lotta (2019) informa que para melhor compreender o seu processo decisório, a política pública pode ser estudada como um ciclo que perpassa diversos atores e etapas. Nessa esteira, essas etapas podem ser divididas em cinco atividades essenciais: definição da agenda; formulação; tomada de decisão; implementação; e avaliação (Wu *et al*, 2014).

Wu *et al* (2014) explana que a definição da agenda é a etapa onde o Estado define os problemas que serão tratados como prioritários, enquanto a formulação trata da geração de alternativas para enfrentar os problemas. Por sua vez, a tomada de decisão é responsável por decidir o curso da ação para solucionar o problema, ao passo que a implementação diz respeito à tradução das decisões políticas em ações. Por fim, a avaliação busca mensurar os resultados que a política pública alcançou na prática (Wu *et al*, 2014). Segundo Lotta (2019), o histórico e o acúmulo de estudos sobre implementação nos possibilitam afirmar que não existe uma separação real entre quem formula e quem implementa. Desta forma, os problemas enfrentados na implementação abrem espaços para a formulação de novas diretrizes para a política pública (Oliveira e Couto, 2019).

Diante ao exposto, este capítulo apresenta o processo de implementação de política pública como referencial analítico utilizado para leitura do problema de pesquisa e análise das evidências mobilizadas. Na primeira subseção, o desenho da política pública é apresentado abordando elementos como conceito, estrutura lógica e instrumentos. Na última subseção, apresentamos a implementação de política pública destacando suas abordagens e relação com a formulação da política pública.

4.1. Desenho de política pública

O desenho de políticas públicas pode ser entendido como um sinônimo de "arte do possível", pois trata-se sempre de fazer escolhas, a partir das possibilidades ofertadas em um dado contexto histórico e cultural, para atingir os objetivos da política (Howlett, 2014). Conforme Lima, Aguiar e Lui (2021) o desenho corresponde a um tipo de formulação que se baseia no uso, produção e aplicação de conhecimentos sobre instrumentos para desenvolver e implementar políticas públicas que atinjam os objetivos desejados. Capano e Woo (2018) reforçam que a principal aspiração do desenho de políticas públicas é ser capaz de formular soluções robustas, que persistam ao longo do tempo, para problemas percebidos como coletivos em um ambiente repleto de *wicked problems*³⁰ e cisnes negros³¹.

A estrutura lógica do desenho de políticas públicas contempla os seguintes elementos: objetivos; metas; instrumentos; problemas; beneficiários; regras de inclusão e exclusão (Lima, Aguiar e Lui, 2021). Consoante os autores essa estrutura lógica diferencia a perspectiva do desenho de outras perspectivas como a do não-desenho – onde o enfrentamento do problema é colocado como secundário e o foco é voltado para minimizar conflitos, harmonizar interesses e chegar a um consenso possível – e a do *antidesign*, situação caracterizada pela não definição dos problemas, desarticulação dos objetivos, irrelevância dos resultados e desconexão a um propósito. Lima, Aguiar e Lui (2021) explanam que o desenho de políticas públicas abarca desde modelos baseados em evidências científicas até aos mais dinâmicos, como o modelo *garbage can*.

Para Lima, Aguiar e Lui (2021) os estudos sobre os instrumentos de políticas públicas é uma das linhas mais frutíferas do campo do *policy design*. O campo tem se desenvolvido desde o clássico trabalho de Hood, na década de 1980, e vem elaborando tipologias, perspectivas para escolhas e mudanças de instrumentos e explorando a atuação de redes de atores na defesa de instrumentos específicos. O desenho de política pública geralmente engloba um *mix* de instrumentos de implementação (*policy mix*) que podem

³⁰ Head (2022) apresenta que os *wicked problems* são problemas considerados únicos e que possuem as seguintes características: não possuem uma formulação definitiva; são conectados a outros problemas; existem vários *stakeholders* com valores conflitantes; podem ser explicados por mais de uma perspectiva; e não podem ser definitivamente resolvidos. A mudança climática pode ser enquadrada como um exemplo de *wicked problem*.

³¹ Consoante Murphy, Jones e Conner (2020), termo “cisne negro” foi desenvolvido pelo autor Nassim Taleb, no ano de 2007, para conceituar eventos que apresenta três atributos: é um *outlier*, pois não pode ser previsto com base no passado; tem um impacto extremo; e somente pode ser explicado a *posteriori*. Para fins de exemplificação, a pandemia da Covid-19 pode ser considerada um evento cisne negro.

ser tanto substanciais – utilizados para afetar diretamente a produção, distribuição e consumo de bens e serviços na sociedade – como processuais, utilizados para alterar o comportamento dos atores envolvidos na implementação da política (Howlett, 2014). Trein (2024) ensina que os instrumentos de política pública podem ser classificados em quatro tipos: regulação; financeiro; informacional; e organizacional.

Os instrumentos de regulação, considerados os *sticks* da política pública, são aqueles que utilizam regras para permitir ou banir práticas e comportamentos, enquanto os instrumentos financeiros dizem respeito ao uso de recurso financeiro para influenciar práticas e comportamentos – assumindo o papel das *carrots* na política (Trein, 2024). Conforme o autor, os instrumentos informacionais, fazendo o papel dos *sermons* na política pública, visam mudar o comportamento dos indivíduos e organizações ao prover informações sobre determinados problemas, ao tempo que os instrumentos organizacionais estão correlacionados a habilidade de desenvolver capacidades governamentais – seja pela criação de cargos públicos seja pela coordenação de diferentes organizações e níveis de governo.

4.2. Implementação de política pública

O processo de implementação é altamente interativo, sofre influência de vários fatores (gerais, organizacionais e individuais) e envolve uma gama diversa de atores multiorganizacionais (estatais e não-estatais) na concretização das políticas (Lotta, 2019). Para Bichir (2020) analisar a implementação significa considerar os desafios da transformação das intenções do governo em ações a partir do envolvimento de um conjunto diversificado de atores que interagem pautados em regras formais e informais. Na década de 1960, um *boom* de sistemas de avaliação do modelo de *welfare-state* direcionou um grande esforço da literatura para o processo de avaliação das políticas públicas. O acúmulo desses estudos começou a reforçar a impressão de que havia algo não captado entre o momento da formulação e os resultados alcançados (Lotta, 2019).

Consoante Bichir (2020), no rol de razões que justificam a pertinência dos estudos sobre implementação, podemos realçar: o reconhecimento de que a simples disposição de autoridade e mobilização de recursos não faz com que a política se traduza em resultados bem-sucedidos; a necessidade de maximização do impacto do gasto público; e a produção de informações relevantes para políticas futuras. Lotta (2019) ensina que, nos anos 1970, ocorreu a inauguração do campo de estudos sobre implementação, com o livro

Implementation lançado por Pressman e Vildawsky, e nos 40 anos seguintes os estudos desse campo passaram por quatro gerações. A primeira, ainda na década de 1970, assumia que o desenho formal decidido na formulação era a baliza para a aferição do que viria a se tornar a política (Bichir, 2020).

De acordo com Lotta (2019) essa primeira geração trouxe uma abordagem *top-down*, focada em uma lógica prescritiva e normativa, que defendia que as políticas falharam pelo fato de a implementação não seguir o que foi formulado. Bichir (2020) ressalta que, a partir dos anos 1980, as análises mergulharam nas decisões, tomadas localmente, oriundas da interação entre os burocratas de linha de frente e os usuários das políticas. Nessa segunda geração, com uma visão *bottom-up*, fez-se um contraponto à abordagem *top-down* e focou-se em entender o que acontecia de fato no momento da implementação. Essa perspectiva foi impulsionada principalmente por estudos voltados para os *street-level bureaucrats* – atores envolvidos na implementação, como o clássico trabalho de Lipsky (Lotta, 2019).

Segundo Lotta (2019) a terceira geração buscou fugir do binômio *top-down* e *bottom-up* e propôs outros modelos analíticos mais sintéticos – como o *advocacy coalition framework*, de Sabatier, e o modelo de Matland. Bichir (2020) enfatiza que, a partir dos anos 1990, foram desenvolvidos modelos integradores que buscaram sintetizar os modelos analíticos *top-down* e *bottom-up* e combinar o estudo de estruturas, instrumentos e incentivos com os atores e suas relações locais. Por fim, atualmente, o campo está na quarta geração de estudos e tem abordado temas referentes a novos modelos da ação estatal pós-reformas do Estado – governança, processos multiníveis, arranjos institucionais, sistemas de coordenação, capacidades estatais, entre outros (Lotta, 2019).

Conforme Bichir (2020), dos anos 1980 até o início dos anos 2000, a agenda brasileira de estudos pouco se preocupou com o tema implementação. Lotta (2019) salienta que, no contexto nacional, a pesquisa sobre implementação chegou a partir da quarta geração e têm sido realizada em diferentes perspectivas, tais como: dos atores (burocratas de médio escalão, de *backoffice* e de nível de rua); dos usuários; dos arranjos institucionais; dos instrumentos; entre outras. Assim, a literatura brasileira sobre implementação superou a fase da “fracassomania”, que visava apontar única e exclusivamente os desvios de rota, e passou a produzir análises considerando os eixos vertical e horizontal da política pública (Bichir, 2020).

Lotta (2019) explana que, ao considerar a história e o acúmulo de estudos sobre implementação, é possível dizer que a formulação e a implementação não são fases distintas. Desta forma, não existe uma separação real entre quem formula e quem implementa. Para Oliveira e Couto (2019) os problemas enfrentados na implementação de uma política ensejam mudanças nas regras institucionais, produzindo assim um jogo político diferente do vigente, e abrem espaços para a formulação de novas diretrizes para a política pública. Esses problemas de implementação não decorrem somente de adversidades organizacionais (incompetência técnica, falhas de comunicação, entre outros), sendo sobretudo ocasionados pela dificuldade de cooperação entre os atores da implementação (Oliveira e Couto, 2019).

QUADRO 7

Opções de políticas públicas por nível de generalidade e componente afetado

	Nível de generalidade do conteúdo da política pública		
Elemento afetado da política pública	Conceito/política		Prática/programa
	Fins	Objetivos da política	Especificidades do programa
	Meios	Tipos de instrumento	Componentes do instrumento

Fonte: Howlett e Ramesh (2003, *apud* Oliveira e Couto, 2019).

Utilizando o Quadro 7 como referência, Oliveira e Couto (2019) explicam que Howlett e Ramesh identificaram quatro tipos possíveis de mudanças nas políticas públicas: nos objetivos da política; nos tipos de instrumentos; nas especificidades do programa; e nos componentes dos instrumentos. As duas primeiras tipologias demandam a introdução de novas ideias e, no geral, envolvem a entrada de novos atores. Por sua vez, as duas últimas tipologias exigem menores alterações e ocorrem sem a necessidade da incorporação de novos atores. Desta maneira, a presença de novas ideias geraria possibilidades de mudanças nos objetivos das políticas ou nas especificidades dos programas (Oliveira e Couto, 2019).

Consoante Oliveira e Couto (2019) as diretrizes prioritárias, em um dado momento, guiam os atores da implementação por um longo período até que, em seguida, uma nova diretriz prioritária receba destaque e assume o comando da agenda governamental. Os autores complementam que essas mudanças nas diretrizes prioritárias envolvem alterações profundas nos fins da política e surgem em contextos de superação dos principais problemas de implementação das diretrizes prioritárias anteriores. Por fim,

a permanência de uma diretriz prioritária depende da continuidade dos seus atores definidores. Assim, a mudança nessas diretrizes ocorre com a alteração dos grupos políticos no governo e pode ser realizada tanto abruptamente como de forma mais branda (Oliveira e Couto, 2019).

5. A POLÍTICA DE CONTROLE DO DESMATAMENTO

Este capítulo apresenta dois dos principais instrumentos da política brasileira de controle do desmatamento. Na primeira subseção, apresentamos o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – principal responsável pela queda de 83% do desmatamento no período de 2004 a 2012. Na última subseção, o Fundo Amazônia é apresentado como uma das mais longevas experiências de instrumentos mundiais de financiamento das iniciativas de redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal. Em ambas subseções, abordaremos aspectos referentes a conceitos, contexto de criação, objetivos, implementação, encadeamento lógico e modelo de governança.

5.1. Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm

Conforme Brasil (2023) o PPCDAm pode ser entendido como um dos principais instrumentos para a implementação da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC), instituída pela Lei n. 12.187/2009³². O autor afirma que o Plano tem como objetivo mitigar as emissões de GEE relacionados ao uso da terra, a mudança do uso da terra e as florestas (LULUCF, na sigla em inglês). Dados do Inventário Nacional das Emissões e das Remoções de GEE, apresentados pelo Brasil no Primeiro Relatório Bienal de Transparência (BTR1, na sigla em inglês), submetido à UNFCCC³³ e divulgado em 2024, mostram que 39,5% das emissões líquidas de GEE do país, em 2022, foram registradas no setor LULUCF. Além disso, o PPCDAm ainda contribui para a implementação da ENREDD+ e também estabelece bases necessárias para que o governo possa implementar a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, recentemente instituída pela Lei n. 14.944/2024³⁴ (Brasil, 2023).

Para o BNDES (2013), a compreensão da dinâmica do desmatamento no Brasil é um fator essencial para se entender o contexto de criação deste Plano de Ação. O autor

³² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 8 mar. 2025.

³³ Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Primeiro_Relatorio_Bienal_Transparencia_Brasil_BTR_2024_PORT.pdf. Acesso em: 9 mar. 2025.

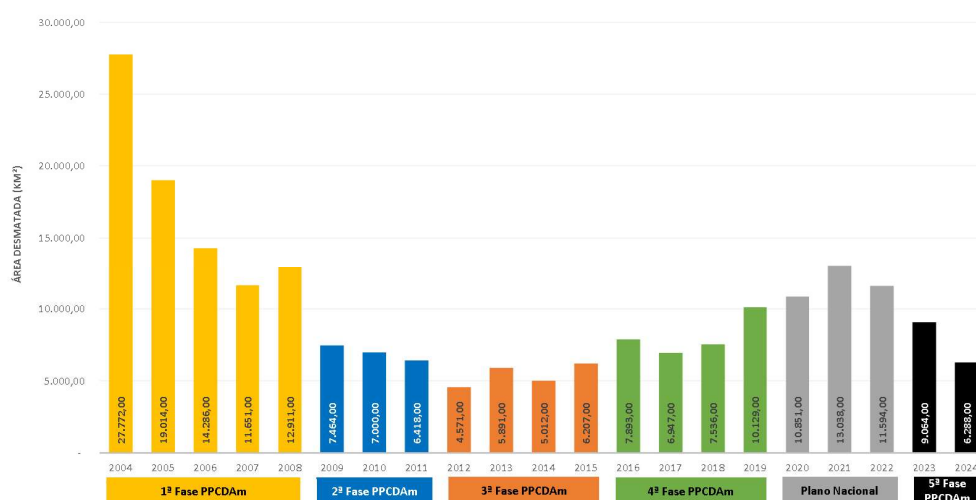
³⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14944.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

destaca que o Brasil é o país mais industrializado da América Latina e está entre os maiores emissores de GEE do mundo – onde a maior parte das suas emissões são provenientes do desmatamento e de queimadas associadas à mudança do uso da terra, em especial na Amazônia Legal. Dados da *Climate Watch*³⁵ apontam que, no recorte do período de 1850 a 2022, o Brasil figura entre os 10 maiores emissores de CO₂ – países responsáveis por 76% das emissões globais. A lógica desse desmatamento é sobretudo econômica, onde no atual modelo econômico a conversão das florestas é mais rentável do que a manutenção delas em pé (BNDES, 2013).

Consoante o BNDES (2013), diante das altas taxas de desmatamento registradas no início dos anos 2000, foi criado um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor soluções para a redução das taxas de desmatamento na Amazônia. Brasil (2023) informa que, no ano de 2004, foi lançada por este grupo a primeira versão do Plano. Uma das principais inovações do PPCDAm foi sua abordagem transversal, integrando diversas agências governamentais, onde a Casa Civil coordenaria o trabalho dos ministérios envolvidos. Desde então, o Plano de Ação foi implementado em fases: a 1ª fase, de 2004 a 2008; a 2ª fase, de 2009 a 2011; a 3ª fase, de 2012 a 2015; e a 4ª fase, de 2016 a 2020 (Brasil, 2023).

GRÁFICO 2

Histórico da taxa de desmatamento na Amazônia Legal entre os anos de 2004 e 2024



Nota: os valores dos anos de 2023 e 2024 foram coletados na plataforma TerraBrasilis.

Adaptado pelo autor.

Fonte: PPCDAm 5ª versão (Brasil, 2023) e INPE.

³⁵ Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/os-paises-que-mais-emitiram-gases-de-efeito-estufa>. Acesso em: 9 mar. 2025.

De acordo com o Gráfico 2, no período de 2020-2023, o Plano foi substituído pelo Plano Nacional para o Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa³⁶. Quanto aos resultados, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima registra³⁷ que o PPCDAm foi o principal responsável pela queda de 83% do desmatamento no período de 2004 a 2012, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). O Ministério ainda reforça que as iniciativas do Plano mantiveram o desmatamento abaixo de 8 mil km² até o ano de 2018. O Gráfico 2 apresenta que, a partir de 2019, e especialmente entre 2020 e 2022, sob a tutela do substituto do PPCDAm, a taxa de desmatamento tornou a ficar acima desse padrão e permaneceu nesse patamar durante a vigência do Plano Nacional. Em 2023, com a retomada do Plano de Ação, em sua 5ª fase, a taxa de desmatamento volta a cair e, no ano de 2024, atingiu o menor valor em 9 anos.

QUADRO 8

Exemplo do *framework* do PPCDAm 5ª versão (2023-2027)

Eixo	IV – Instrumentos normativos e econômicos
Objetivo	12. Criar ou aperfeiçoar instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento
Resultado Esperado	12.2. Instrumentos de incentivo das atividades de mitigação e adaptação implementados
Linha de Ação	12.2.2. Construir a taxonomia de atividades que integram a estratégia de mitigação e adaptação para mudanças climáticas visando orientar atividades governamentais e privadas
Meta	Propor Taxonomia Verde de atividades que integram a estratégia de mitigação e adaptação para mudanças climáticas visando orientar atividades governamentais e privadas publicadas
Indicadores	1 – Proposta de taxonomia estabelecida 2 – Nº de orientações, instrumentos legais e infralegais propostos
Prazo	1.1 – Nov/2023 1.2 – Tax. de setores: Ago/2024 2 – Dez/2024
Atores-chave	Ministério da Fazenda Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

Elaborado pelo autor.

Fonte: PPCDAm 5ª versão (Brasil, 2023).

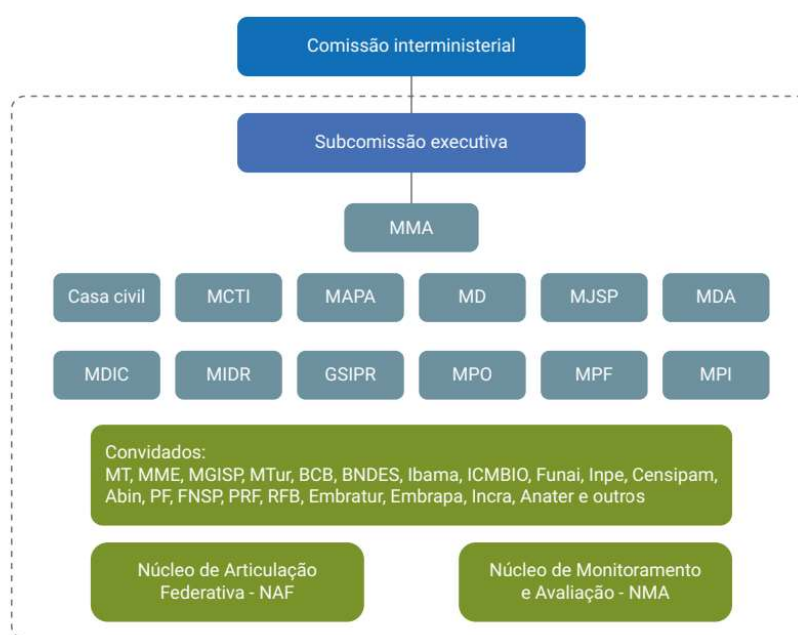
³⁶ Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/plano_controle_desmatamento_ilegal_mma_2020.pdf. Acesso em: 9 mar. 2025.

³⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/combate-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/controle-do-desmatamento-1/amazonia-ppcdam-1>. Acesso em: 9 mar. 2025.

Segundo Brasil (2023), atualmente, o Plano de Ação encontra-se na sua 5ª versão (2023-2027) e tem seu *framework* organizado em quatro eixos: atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle ambiental; ordenamento fundiário e territorial; e instrumentos normativos e econômicos. Para cada eixo foram estipulados os seguintes atributos: objetivos estratégicos; resultados esperados; linhas de ação; metas; e indicadores. O Quadro 8, lido de cima para baixo, exemplifica como a atual versão do PPCDAm faz o encadeamento lógico para alinhar todos os atributos de um eixo. É importante registrar que, com o intuito de sincronizar as ações com o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, a 5ª fase do Plano foi desenhada com um ano a mais que as etapas anteriores. No total, foram definidos 12 objetivos, 38 resultados esperados e 194 linhas de ação (Brasil, 2023).

FIGURA 1

Estrutura de governança do PPCDAm 5ª versão (2023-2027)



Fonte: PPCDAm 5ª versão (Brasil, 2023).

A Figura 1 ilustra o desenho da atual estrutura de governança³⁸ do PPCDAm. Conforme Brasil (2023), no que diz respeito ao arranjo institucional e modelo de governança, o atual Plano de Ação repete, em certa forma, o já estabelecido nas fases

³⁸ Cavalcante e Pires (2018), fazendo uso da abordagem analítico-operacional, ensinam que o termo governança pode ser entendido como o conjunto de atores estatais e não-estatais interconectados por arranjos institucionais (formais e informais) operando no processo de produção de políticas públicas. Complementarmente, Pires e Gomide (2018) sublinham que esse arranjo institucional é o local onde as decisões e ações da burocracia governamental se entrelaçam com as dos atores políticos e sociais.

anteriores. Desta maneira, Brasil (2023) explana que a governança contempla três esferas de coordenação: ministerial; gerencial; e mecanismos/instrumentos de transparência e participação social. Na coordenação ministerial, encontramos a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento – presidida pela Casa Civil da Presidência da República, atuando como Centro de Governo³⁹ – que tem como competência ser a arena deliberativa de tomada de decisão e proposição de medidas estratégicas (Brasil, 2023).

Na instância gerencial, temos a Subcomissão Executiva do PPCDAm – coordenada pelo MMA – que atua como fórum técnico e possui como atribuição a elaboração do Plano (Brasil, 2023). O autor sublinha ainda que, no intuito de possibilitar a integração da implementação com os entes subnacionais, está prevista a criação do Núcleo de Articulação Federativa para promover encontros periódicos entre o MMA e as respectivas secretarias de meio ambiente. De acordo com Brasil (2023), a esfera de mecanismos/instrumentos de transparência e participação social conta com consultas públicas, seminários técnico-científicos e a elaboração de relatórios anuais de monitoramento. Neste último ponto, ressalta-se a criação do Núcleo de Monitoramento e Avaliação.

5.2. Fundo Amazônia

Conforme Areal (2018), durante a COP 13, realizada no ano de 2007, em Bali, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, o governo do Brasil apresentou o Fundo Amazônia como uma iniciativa para financiar ações de redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal. Ele é o resultado de um longo percurso de tentativas de sanar a crise florestal enfrentada pelo Brasil (Jaeger, Santos e Andrade, 2021). Marcovitch e Pinsky (2019) informam que o Fundo foi criado no ano de 2008 com a finalidade de captar doações voluntárias para investimento não-reembolsável em ações de: prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento; e promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia. A partir de 2016, por meio

³⁹ Cavalcante (2018), utilizando uma concepção funcional, descreve o Centro de Governo – que também é encontrado como núcleo de governo, núcleo do executivo, centro presidencial, coordenação executiva, entre outros – como as instituições do poder executivo que exercem atividades transversais e desempenham as seguintes funções: coordenação política; coordenação das políticas públicas; alinhamento dos recursos com os objetivos da plataforma eleitoral; monitoramento do desempenho dos órgãos/ministérios; e produção de uma narrativa coerente para comunicar as ações/resultados do governo.

do Decreto n. 8.773/2016, o escopo de atuação do FA passou a abranger toda a Amazônia Legal (Areal, 2018).

O Fundo foi instituído pelo Decreto n. 6.525/2008, tendo o BNDES sido designado como agente financeiro. Em 2015, com o estabelecimento da Estratégia Nacional para REDD+, passou a ser formalmente elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo Brasil e reconhecidos pela UNFCCC (Kadri *et al*, 2019). Para Souza (2021) o Fundo Amazônia é uma iniciativa do governo brasileiro, que combina esforços mundiais, visando proteger e apoiar o desenvolvimento sustentável na floresta amazônica. Jaeger, Santos e Andrade (2021) reforçam que o FA se insere em uma arquitetura internacional de financiamento climático que tem como intuito planejar a mudança da produção e consumo global no sentido de um modelo sustentável.

O Fundo é uma das maiores e mais longevas experiências de instrumentos mundiais de *results-based financing*, conceito relacionado ao *New Public Management* (NPM), definido como a transferência de dinheiro ou bens condicionada a demonstração de resultados onde, na lógica do “problema principal-agente”, um ator – o principal – busca mudar o comportamento do outro – o agente (van der Hoff, Rajão e Leroy, 2018). De acordo com Areal (2018), o Fundo Amazônia não dispõe de personalidade jurídica, foi criado pelo BNDES como uma conta contábil e os recursos que integram o seu patrimônio são provenientes de doações e de remunerações⁴⁰ líquidas da aplicação de suas disponibilidades. Marcovitch e Pinsky (2019) explicam que a captação dos recursos do FA é baseada em resultados condicionados à redução das emissões do desmatamento.

Do volume de doações recebidas pelo Fundo no período de 2009 a 2019, o governo da Noruega foi responsável por 93,8%, o governo da Alemanha contribuiu com 5,7% e a Petrobrás com 0,5% (Jaeger, Santos e Andrade, 2021). Porém, as doações não se limitam a países, organismos ou empresas, permitindo também que indivíduos sejam contemplados como doadores (Oliveira e Masiero, 2024). Consoante van der Hoff, Rajão e Leroy (2018) há um conflito de interpretação, entre o Brasil e os países doadores, sobre aspectos relacionados a “como se deve mensurar” e “a qual período se referem” os resultados aos quais os pagamentos são destinados, com o Brasil enfatizando que merece

⁴⁰ O Relatório Anual de Atividades de 2023 informa que, em dezembro de 2023, dos R\$ 6.103 milhões que o Fundo dispunha, R\$ 3.440 milhões (56%) eram referentes às doações e R\$ 2.663 (44%) oriundos de rendimentos. Os recursos disponíveis no ativo circulante são investidos no Fundo Gaia, geridos pelo Banco do Brasil, para manter a atualização monetária e remunerar os saldos disponíveis para apoio financeiro a projetos. O Relatório Anual de Atividades de 2024 não detalhou essa informação.

um pagamento bilionário pelos resultados obtidos, entre 2006 e 2016, e os países doadores indicando um interesse tanto em pagar somente por resultados mais recentes como em melhorar os indicadores do Fundo Amazônia.

A Figura 2 exibe a governança do FA. Segundo Kadri *et al* (2020), o Fundo conta com uma governança que tem em sua estrutura dois colegiados⁴¹: o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, presidido pelo MMA, responsável por definir as diretrizes e acompanhar os resultados; e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), que tem a atribuição de, após cálculo do MMA, validar a redução das emissões de carbono oriundas do desmatamento. Marcovitch e Pinsky (2019) ensinam que o COFA é formado por representantes do governo nacional, do subnacional e da sociedade civil, enquanto o CTFA é composto por especialistas com notório saber técnico-científico. A gestão operacional do FA foi confiada ao BNDES (Gonçalves, 2014) – ao invés do Banco Mundial, devido as demandas brasileiras a respeito da soberania nacional para gestão dos recursos (van der Hoff, Rajão e Leroy, 2018) – que ficou responsável pela captação de doações, pela análise, aprovação, contratação de projetos e pelo monitoramento e prestação de contas (Areal, 2018).

FIGURA 2
Governança do Fundo Amazônia

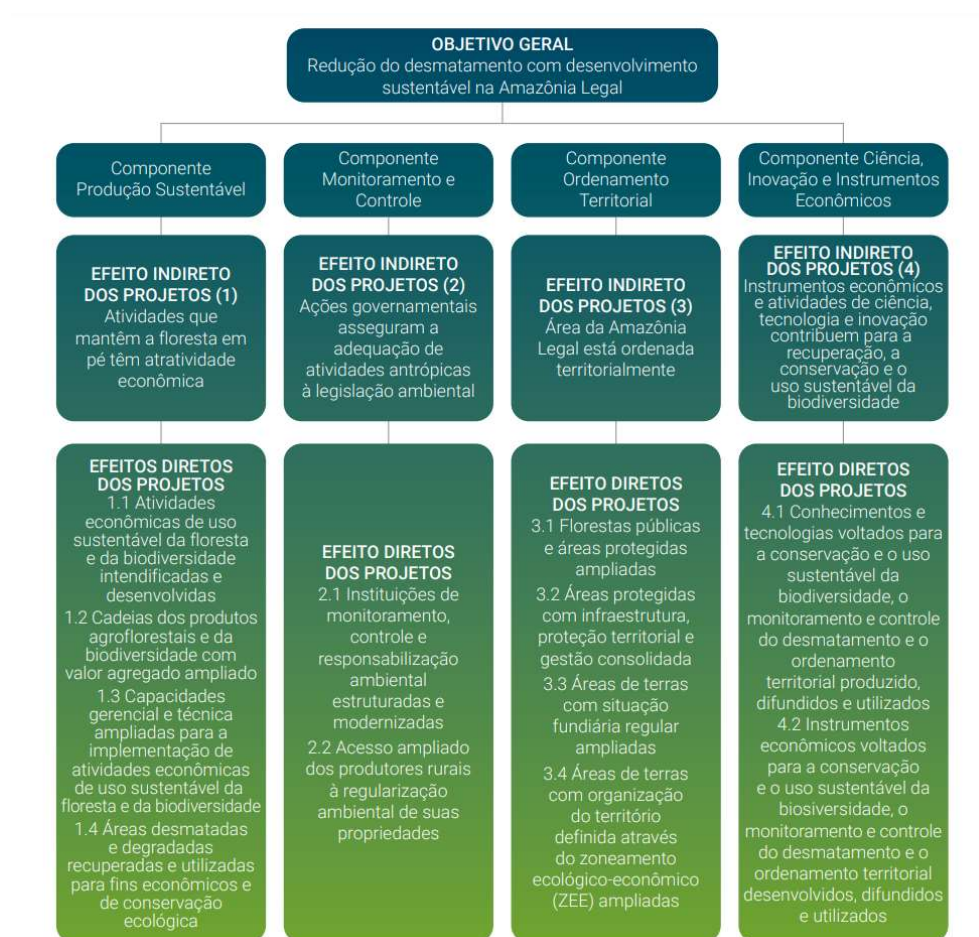


Fonte: Garcia *et al* (2019).

⁴¹ A composição dos colegiados da governança do Fundo Amazônia pode ser consultada no Anexo III.

Conforme Kadri *et al* (2020), e ilustrado na Figura 3, além do arranjo de governança, o Fundo possui um quadro-lógico que é utilizado para assegurar que os projetos apoiados contribuam para o objetivo geral do Fundo Amazônia. As diretrizes e os critérios de alocação dos recursos do FA determinam que os projetos precisam demonstrar coerência com o PPCDam, que contribui para o alcance da NDC do Brasil (van der Hoff, Rajão e Leroy, 2018). Jaeger, Santos e Andrade (2021) afirmam que o quadro-lógico foi elaborado pela equipe do BNDES com o intuito de otimizar as informações relacionadas aos apoios e que, na estrutura do quadro, os projetos são divididos por componentes relacionados aos objetivos específicos.

FIGURA 3
Quadro-lógico do Fundo Amazônia



Fonte: Garcia *et al* (2019).

No ano de 2019, o portfólio do Fundo Amazônia era formado por 103 projetos, sendo 15 já concluídos e um total de quase 2 bilhões de reais de aporte financeiro (Marcovitch e Pinsky, 2019), existindo uma sub-representação de projetos ligados a

municípios, universidades e organizações internacionais (Souza, 2021). Fazendo uma análise da relação entre o número de projetos e os montantes de recursos alocados, percebe-se que o FA não segue a tradicional curva de Pareto, pois setenta e oito por cento dos projetos representam 70% dos investimentos, quinze por cento englobam 28% e sete por cento os outros 7% do montante de recursos (Oliveira e Masiero, 2024).

O Fundo Amazônia deve ser considerado como uma experiência única de várias formas, onde podemos destacar: sua longa história; o volume de doações; e o seu apoio a numerosos projetos (van der Hoff, Rajão, Leroy, 2018). Marcovitch e Pinsky (2019) enfatizam que o FA, um *benchmarking* de cooperação internacional em mudanças climáticas, se consolidou como um dos principais fundos do clima mundial. Partindo da concepção cepalina de *Big Push* para a Sustentabilidade, o Fundo, ao cumprir a finalidade a qual foi criado, atua nas três dimensões do desenvolvimento sustentável e contribui para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, propostos pelas Nações Unidas, no âmbito do Acordo de Paris (Kadri *et al*, 2019).

6. FUNDO AMAZÔNIA: RESULTADOS DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO

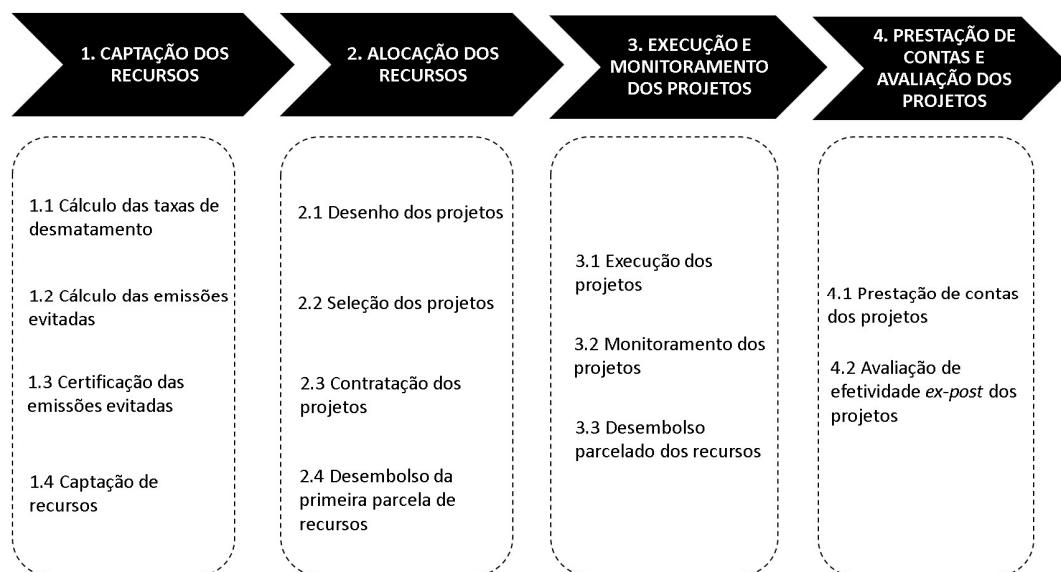
Fazendo referência ao ciclo de políticas públicas, a crise florestal brasileira do início dos anos 2000 fez com que o desmatamento na Amazônia fosse definido como um problema público prioritário da agenda governamental. Entre as soluções formuladas para enfrentar esse problema, no ano de 2008, após a tomada de decisão, é criado por Decreto presidencial o Fundo Amazônia. Desde então, é iniciada a sua implementação como um instrumento de política pública para traduzir em ações as decisões governamentais. Posteriormente, no ano de 2019, com a finalidade de mensurar o desempenho e os impactos que o Fundo alcançara, na prática, nos primeiros dez anos de atuação, foi publicada uma avaliação de meio termo da efetividade do FA. Com quase duas décadas de existência, o Fundo Amazônia já percorreu todas as fases do ciclo de políticas públicas.

Este capítulo apresenta os resultados da análise dos dados, secundários e primários, coletados sobre a implementação do Fundo Amazônia. Na primeira subseção, apresentamos os resultados coletados na análise documental. A subseção seguinte expõe os números obtidos a partir da análise descritiva dos dados. Por fim, a última subseção tanto descreve os casos estudados na pesquisa, com base nos documentos analisados, como exhibe a percepção dos *stakeholders* a respeito da implementação do FA, colhida por intermédio de entrevistas semiestruturadas.

6.1. Etapas e subetapas do processo de implementação do Fundo Amazônia

A análise documental nos possibilitou evidenciar as etapas e subetapas que compõem a implementação do Fundo. Assim, foi possível compreender, de forma sistêmica, o processo desde o momento da captação dos recursos até a prestação de contas e avaliação dos projetos. Para sistematizar a implementação desenvolvemos uma representação gráfica, expressa na Figura 4, composta por 4 etapas que são desdobradas em 13 subetapas.

FIGURA 4
Etapas da implementação do Fundo Amazônia



Fonte: elaborado pelo autor.

A implementação do Fundo Amazônia tem início na etapa de captação⁴² dos recursos. Nesta etapa, identificamos o envolvimento dos seguintes atores: o INPE; o MMA; o CTFA⁴³; o BNDES; e os doadores. O INPE fica responsável pela subetapa que realiza o cálculo da taxa de desmatamento da Amazônia Legal. Por sua vez, o MMA tem a incumbência de, com base no cálculo do INPE, executar a subetapa onde é calculada a quantidade de emissões evitadas pela redução das taxas supracitadas. Após isso, o CTFA atesta os cálculos⁴⁴ realizados e certifica o valor⁴⁵ estimado das emissões evitadas. De posse do valor-limite para captação no período, o BNDES inicia a negociação de contratos de doação com potenciais doadores e, após assinados os contratos, emite os respectivos diplomas⁴⁶ reconhecendo a contribuição do doador ao FA.

⁴² Os recursos captados estão isentos da incidência do PIS/Pasep e da COFINS. Adicionalmente, o BNDES segrega em seus registros contábeis 3% das doações para cobrir os custos operacionais e demais despesas relacionadas ao Fundo Amazônia.

⁴³ Na série histórica de 2008 a 2024, o CTFA realizou 12 reuniões.

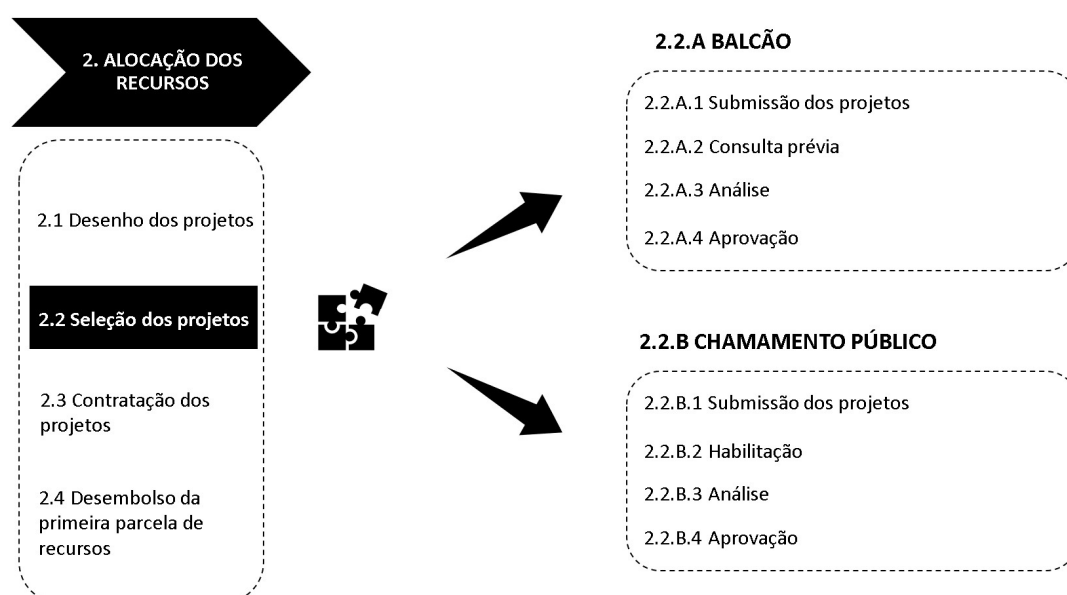
⁴⁴ A redução das emissões de carbono oriundas do desmatamento (ED) é calculada pela seguinte equação: (taxa média de desmatamento dos últimos 10 anos - taxa média de desmatamento observada no ano) * (quantidade média de carbono presente na biomassa) * (fator de conversão de C para CO₂)

⁴⁵ O valor-limite é alcançado a partir da multiplicação da ED pelo valor de referência US\$/tCO₂ adotado pelo BNDES. Por fim, o valor é convertido para moeda nacional.

⁴⁶ Os diplomas emitidos pelo BNDES para os doadores são nominais, intransferíveis e não geram direitos patrimoniais ou créditos de qualquer natureza. Assim, segundo Kadri (2018), não podem ser transacionados em mercados de carbono.

Depois disso, é iniciada a etapa de alocação dos recursos. Nesta etapa foi percebida a participação dos atores a seguir: os proponentes⁴⁷, responsáveis pelo desenho e submissão dos projetos; a agência alemã de cooperação internacional, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), que fornece apoio técnico em oficinas organizadas após a publicação dos chamamentos públicos⁴⁸; e o BNDES, que possui a competência de conduzir as subetapas de seleção dos projetos, contratação dos projetos e desembolso da primeira parcela de recursos. A Figura 5 apresenta detalhamento da subetapa de seleção dos projetos.

FIGURA 5
Detalhamento da subetapa de seleção dos projetos



Fonte: elaborado pelo autor.

De acordo com o apresentado na Figura 5, a subetapa de seleção dos projetos pode ocorrer em duas modalidades (balcão e chamamento público) e tem sua operação detalhada em 4 momentos. A modalidade balcão poder ser acessada pelos proponentes a qualquer momento e é destinada a submissão de projetos estruturantes⁴⁹. Por sua vez, a

⁴⁷ São proponentes do Fundo Amazônia os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta nos três níveis federativos, as fundações de direito privado, as associações civis, as empresas privadas, as cooperativas e as instituições multilaterais.

⁴⁸ De 2008 a 2024, o Fundo Amazônia realizou diretamente 8 chamadas públicas.

⁴⁹ São considerados projetos estruturantes aqueles que atendem cumulativamente aos critérios a seguir: contribua para a implementação de uma política pública; apresente estratégia de resolução em relação à situação problema; demonstre potencial de impactos positivos duradouros e significativos; e tenha escala no território.

modalidade chamamento público⁵⁰ é utilizada pelo Banco como estratégia para induzir a apresentação de projetos em temas específicos e para ampliar⁵¹ o portfólio do Fundo. Em ambas modalidades, a seleção tem seu início com a submissão dos projetos, por meio de uma solicitação de apoio protocolada no Portal⁵² do Cliente do BNDES, onde o proponente apresentará as características básicas da instituição e do projeto. No caso da administração pública direta e indireta, antes do envio ao Banco, as principais diretrizes e ações previstas para os projetos devem ser apresentadas para a Subcomissão Executiva do PPCDAm.

Seguindo o fluxo da modalidade balcão, os analistas⁵³ do Banco realizam uma consulta prévia dos projetos submetidos com a finalidade averiguar as capacidades dos proponentes e o alinhamento das propostas as diretrizes e critérios orientadores do COFA. Essa aferição resulta em uma recomendação de elegibilidade da consulta, efetuada pelo Comitê de Crédito e Operações do BNDES, que pode enquadrar⁵⁴ os projetos em uma das seguintes situações: eliminado por não atender requisitos mínimos; e classificado. Quando as propostas forem submetidas na modalidade chamamento público, os projetos passam inicialmente por uma verificação, para saber se as propostas atendem às exigências de habilitação, e depois seguem para análise e classificação dos projetos pela Comissão de Seleção e Classificação, consoante os ritos definidos no respectivo edital.

Os proponentes recebem comunicação do Banco indicando o resultado desta pré-avaliação. Aqueles que tenham sido aprovados devem seguir para a análise, que inclui: requerimento de informações complementares; visitas técnicas; e reuniões para definição de um plano de trabalho, detalhamento orçamentário e negociação dos ajustes necessários. A versão final do documento dos projetos deve contar com um quadro de resultados, integrado ao quadro-lógico⁵⁵ do Fundo Amazônia. Tanto as propostas quanto

⁵⁰ Além do BNDES, as chamadas públicas podem ser realizadas por instituições aglutinadoras de ações de outras organizações. Essas instituições recebem recursos para apoiar subprojetos, em especial de organizações de pequeno porte que não teriam como ser contatadas diretamente pelo Fundo.

⁵¹ Kadri (2018) explica essa ampliação do portfólio como resultado do modelo de parceria por aglutinador, que reduziu o custo de transação e ampliou a capilaridade do BNDES na região da Amazônia Legal.

⁵² Disponível em: <https://portal.bndes.gov.br/prc/#/login-govbr>. Acesso em: 30 mai. 2025.

⁵³ Na atual estrutura organizacional do Banco, esses analistas fazem parte do Departamento de Gestão do Fundo Amazônia e atuam na sede do BNDES (Rio de Janeiro).

⁵⁴ Nos chamamentos públicos pode acontecer de as propostas também serem enquadradas como "cadastro de reserva". Isso acontece para atender duas possíveis situações: substituir projetos selecionados que não foram aprovados; e contratações adicionais, devido a majoração do orçamento disponibilizado para a chamada pública.

⁵⁵ O quadro-lógico é uma ferramenta gerencial, desenvolvida em 2010 e revisada em 2017, utilizada pelo BNDES para assegurar que os projetos apoiados contribuam para o objetivo geral do programa. Ele é

às recomendações da análise são encaminhadas para a diretoria do BNDES deliberar sobre a aprovação ou não do projeto. Finalizada a subetapa de seleção, os contratos⁵⁶ dos projetos aprovados são assinados. Posteriormente, após o cumprimento das prévias dispostas no contrato, é realizado o pagamento da primeira parcela de recursos.

Em seguida, dá-se início a etapa de execução e monitoramento do projeto. Nela, as instituições contempladas iniciam a implementação dos projetos aprovados. A equipe do BNDES realiza um monitoramento periódico a fim de comprovar a execução dos projetos. Nos períodos fixados nos contratos, as instituições devem encaminhar o relatório de desempenho com informações sobre os avanços dos resultados alcançados, constituindo um requisito para o desembolso⁵⁷ parcelado dos demais recursos. Após a entrega do relatório, quando necessário, o Banco realiza visitas aos projetos para auditar o que foi executado. Caso sejam identificados problemas na implementação, a GIZ pode atuar fornecendo apoio técnico para ações corretivas necessárias. Dependendo da avaliação entre as partes, o projeto pode até ser cancelado. Para fins de transparência ativa, tanto a instituição executora como o BNDES devem publicar em suas páginas na *internet* informações atualizadas sobre a implementação dos projetos.

Por fim, a última etapa consiste na prestação de contas e avaliação dos projetos. Quando o projeto é concluído, a instituição executora deve enviar um relatório de desempenho final e um relatório de avaliação de resultados. Os resultados e impactos desses projetos concluídos são agregados e divulgados no Relatório Anual do Fundo Amazônia, que é apresentado anualmente pelo Banco ao COFA⁵⁸. Para os principais projetos são realizadas, por consultores independentes coordenados pela GIZ, avaliações de efetividade *ex-post*⁵⁹ objetivando: auxiliar o FA na prestação de contas aos doadores; possibilitar aprendizagem institucional; verificar a observância das salvaguardas de

bastante útil para o monitoramento e avaliação dos projetos, pois permite tanto a consolidação dos dados dos indicadores que medem o fornecimento e a utilização dos produtos e serviços dos projetos apoiados como a mensuração da qualidade e quantidade dos resultados alcançados. Ele também é usado para realizar a gestão de riscos do Fundo.

⁵⁶ De acordo com a Registro de Encaminhamentos e Temas, da 30ª Reunião do COFA, um proponente de projeto, que não seja da administração pública direta ou indireta, que já tenha um contrato assinado com Fundo Amazônia para apoio a projeto na modalidade de projeto estruturante, só poderá protocolar novo projeto nesta mesma modalidade após um intervalo mínimo de doze meses contados da data da contratação do projeto anterior.

⁵⁷ Os desembolsos para os projetos apoiados pelo Fundo acontecem parceladamente no decorrer da implementação e seguem os prazos definidos nos respectivos cronogramas físico-financeiros.

⁵⁸ Na série histórica de 2008 a 2024, o COFA realizou 30 reuniões.

⁵⁹ As avaliações de efetividade *ex-post* são realizadas com base documento referencial “Marco Conceitual de Avaliação de Efetividade dos Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia”, desenvolvido em 2016.

Cancún para ações de REDD+; e o alinhamento dos projetos tanto ao PPCDAm quanto a ENREDD+. A partir de 2020, essas avaliações passaram a ocorrer em blocos temáticos com a finalidade de produzir insumos para: a identificação de contribuições conjuntas para o alcance dos objetivos do Fundo Amazônia; e agregação dos resultados e impactos obtidos.

6.2. Números do processo de implementação do Fundo Amazônia

A análise descritiva dos dados nos permitiu organizar, resumir e descrever o comportamento da implementação do Fundo Amazônia na forma de números. Desta maneira, partindo dos indicadores definidos no desenho da pesquisa, e buscando refletir as etapas e subetapas evidenciadas na análise documental, sistematizamos os dados coletados em 7 gráficos e 3 tabelas.

TABELA 1
Evolução da captação de recursos entre os anos de 2009 e 2024

Ano	Valor nominal	Índice de correção	Valor real
2009	R\$ 36.448.350,22	2,95294760	R\$ 107.630.068,31
2010	R\$ 56.244.636,48	2,67787550	R\$ 150.616.134,04
2011	R\$ 7.315.912,85	2,52752590	R\$ 18.491.159,21
2012	R\$ 118.867.177,78	2,36301070	R\$ 280.884.412,97
2013	R\$ 1.466.613.750,35	2,23773100	R\$ 3.281.887.054,18
2014	R\$ 328.556.821,08	2,15866780	R\$ 709.245.030,14
2015	R\$ 504.814.874,26	1,95026470	R\$ 984.522.629,30
2016	R\$ 331.140.518,46	1,82068930	R\$ 602.903.998,76
2017	R\$ 273.089.216,75	1,83654590	R\$ 501.540.881,36
2018	R\$ 273.603.535,30	1,67452310	R\$ 458.155.440,10
2019	R\$ 0,00	1,61058320	R\$ 0,00
2020	R\$ 0,00	1,29342130	R\$ 0,00
2021	R\$ 0,00	1,09718800	R\$ 0,00
2022	R\$ 0,00	1,03610660	R\$ 0,00
2023	R\$ 149.589.900,00	1,07326210	R\$ 160.549.170,21
2024	R\$ 989.972.351,48	-	R\$ 989.972.351,48
Total	R\$ 4.536.257.045,01		R\$ 8.246.398.330,06

Nota: valores em reais a preços de dezembro de 2024, deflacionados pelo IGP-M.

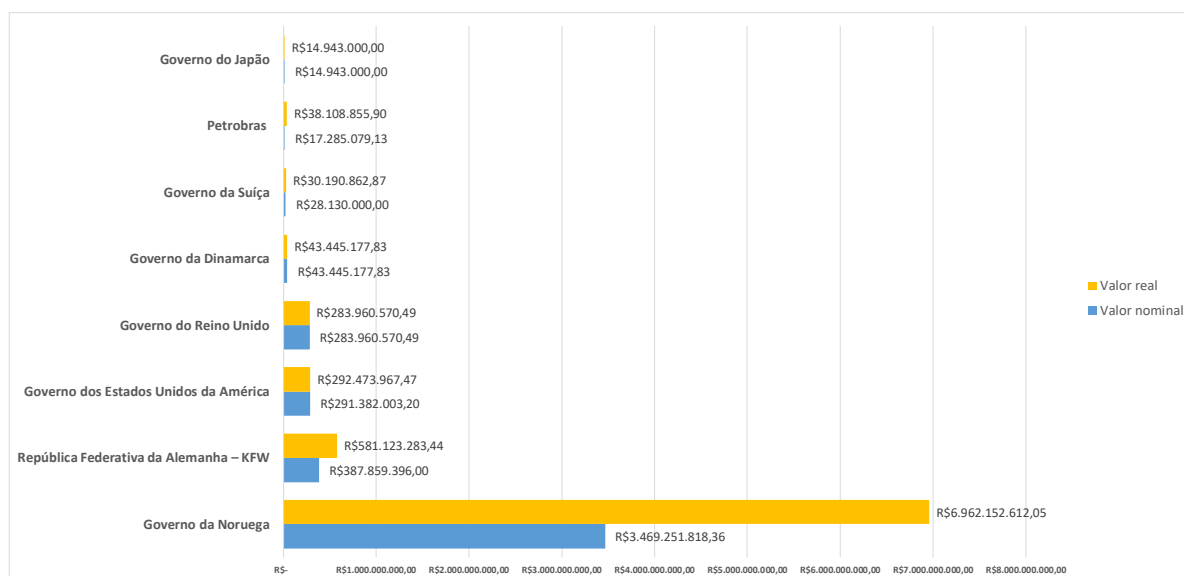
Elaborado pelo autor.

Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

A Tabela 1 nos apresenta a evolução⁶⁰ da captação⁶¹ de recursos. Evidenciou-se que, nos seus quatro primeiros anos de existência, em valores reais, o Fundo captou uma média de R\$ 139.405.443,63 em recursos. O pico em recursos captados foi registrado no ano de 2013, com o ingresso real de R\$ 3.281.887.054,18. Ao cruzarmos as informações Tabela 1 com as do Gráfico 2, notamos que o aumento da taxa de desmatamento a partir de 2013 impactou diretamente na equação do ED e resultou na redução gradual dos valores captados no intervalo de 2014-2018. Depois disso, o FA entra em um declínio no volume de captação que culmina no vale representado pelo período de 2019 a 2022 – onde não houve nenhum ingresso de recursos. No ano de 2023, por mais que ainda timidamente, o Fundo volta a captar recursos e, em 2024, registra o ingresso de doações do segundo maior pico de captação da série histórica – R\$ 989.972.351,48. No agregado, após o deflacionamento, o Fundo Amazônia captou o montante de R\$ 8.246.398.330,06 no período de 2009 a 2024.

GRÁFICO 3

Volume de recursos captado por doador entre os anos de 2009 e 2024



Nota: valores em reais a preços de dezembro de 2024, deflacionados pelo IGP-M.

Elaborado pelo autor.

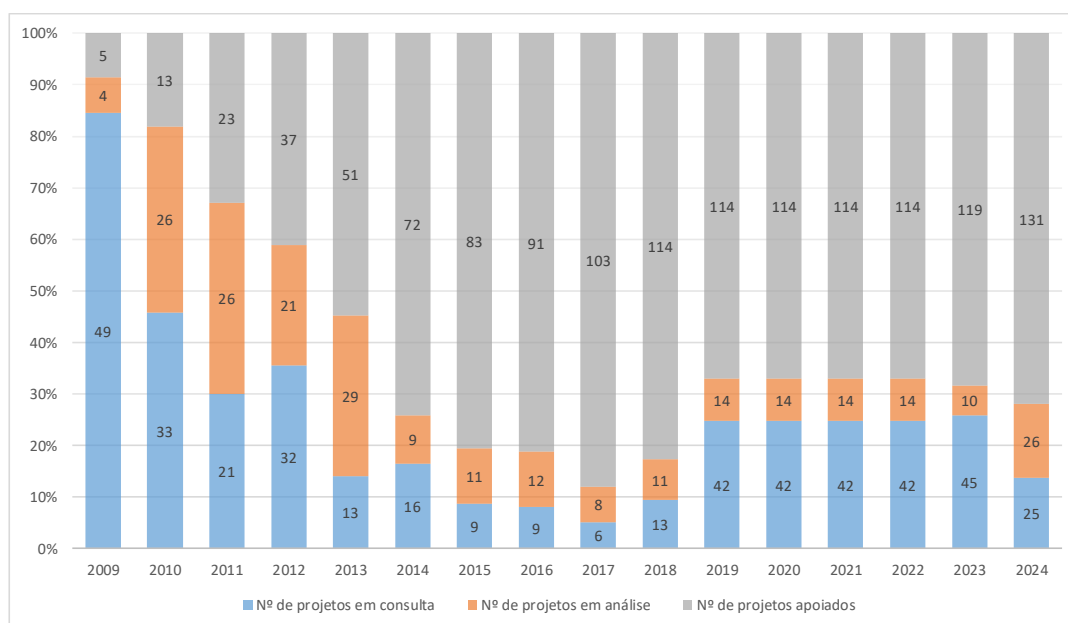
Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

⁶⁰ Foram considerados apenas os valores já internalizados no Fundo, sendo desconsiderados os demais valores que constam apenas em compromissos formalizados.

⁶¹ Conforme a Nota Técnica nº 1371/2024-MMA, e a Ata da 12ª Reunião do CTFA, o último ateste do valor-limite para captação foi referente aos resultados alcançados no ano de 2018. Nessa mesma reunião, o colegiado iniciou as discussões acerca do procedimento de desconto dos resultados negativos – referente à performance negativa da trajetória do desmatamento nos anos de 2019, 2020 e 2021 – e o potencial prejuízo para a captação do Fundo Amazônia.

Por sua vez, o Gráfico 3, construído a partir do princípio de Pareto⁶², nos mostra o volume de recursos captado por doador. No rol de doadores do Fundo, encontramos 1 doador nacional (Petrobras) e 7 internacionais – 5 europeus, 1 americano e 1 asiático. Revelou-se que, em valores reais, mais de 90% do volume captado (R\$ 7.543.275.895,49) diz respeito apenas a dois doadores – Noruega e Alemanha. É importante registrar que a Noruega, que concentra sozinha 84,4% dos recursos doados, foi o primeiro doador do Fundo Amazônia e também o principal responsável pelo recorde de recursos captados no ano de 2013 – o maior da série histórica. De 2009 até 2022, o Fundo Amazônia recebeu aporte de apenas três doadores – Noruega, Alemanha e Petrobras. A partir de 2023, com a retomada do fluxo de captação, aconteceu uma maior diversificação dos doadores internacionais a contar do ingresso de doações da Suíça, Estados Unidos, Dinamarca, Japão e Reino Unido.

GRÁFICO 4
Evolução do desempenho operacional do BNDES entre os anos de 2009 e 2024



Nota: para o cálculo dos projetos apoiados, não foram descontados os projetos cancelados. Nos anos de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, foi considerado o número de projetos habilitados na chamada pública Recuperação da Cobertura Vegetal para o cômputo do número de projetos em consulta.

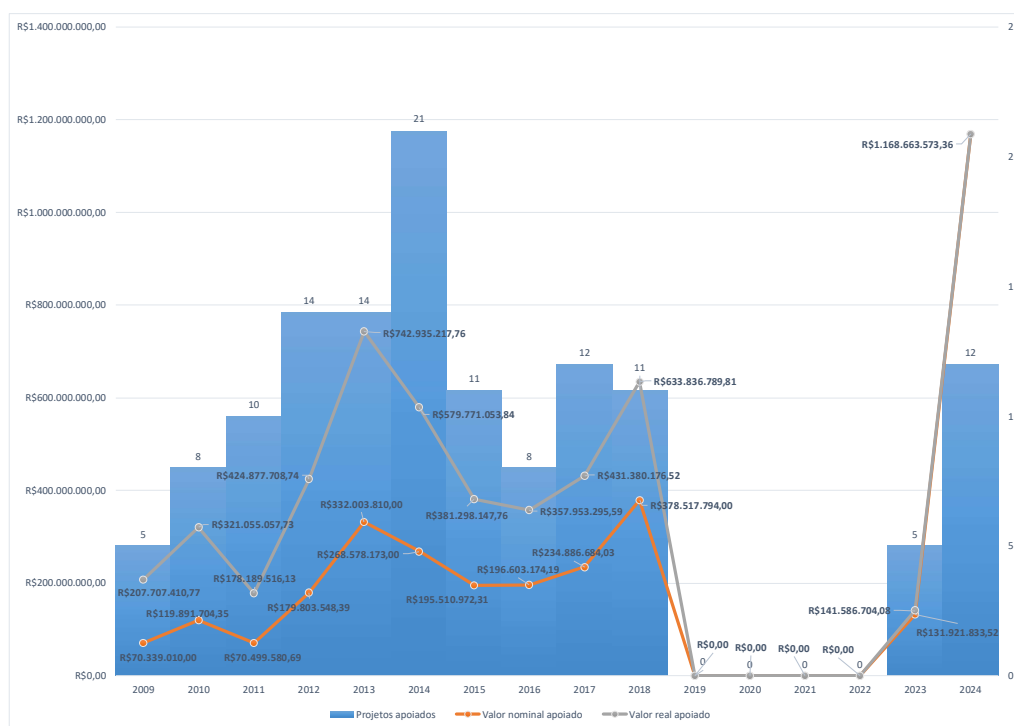
Elaborado pelo autor.

Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

⁶² O princípio foi desenvolvido pelo economista italiano Vilfredo Pareto, no final do século XIX, para estudar e descrever a distribuição desigual de riqueza na Itália. Em suas conclusões, observou que 20% da população detinha 80% da riqueza.

O Gráfico 4 evidencia a evolução do desempenho operacional do BNDES na seleção e contratação dos projetos. Sublinhamos que, nos primeiros 4 anos de existência do Fundo, o Banco pareceu ter uma certa dificuldade em dar vazão nas consultas prévias e análises dos projetos submetidos pelos proponentes. A partir de 2014, nota-se uma diminuição da quantidade de projetos em consulta ou em análise, nos fazendo inferir que capacidades técnico-administrativas⁶³ foram desenvolvidas internamente no BNDES e resultaram em uma maior celeridade das equipes na emissão das recomendações, que são enviadas para subsidiar a deliberação da diretoria do Banco sobre a aprovação ou não do apoio. Entre os anos de 2019 e 2022, foi detectado um platô no desempenho operacional – onde não houve nenhum progresso na seleção e contratação dos projetos. Após 2023, observa-se que o BNDES recupera a tração operacional e retorna a analisar e aprovar apoio aos projetos.

GRÁFICO 5
Evolução da alocação de recursos entre os anos de 2009 e 2024



Notas:

1. Valores em reais a preços de dezembro de 2024, deflacionados pelo IGP-M.
2. Para o cálculo dos projetos e valores apoiados, não foram descontados os projetos cancelados.

Elaborado pelo autor.

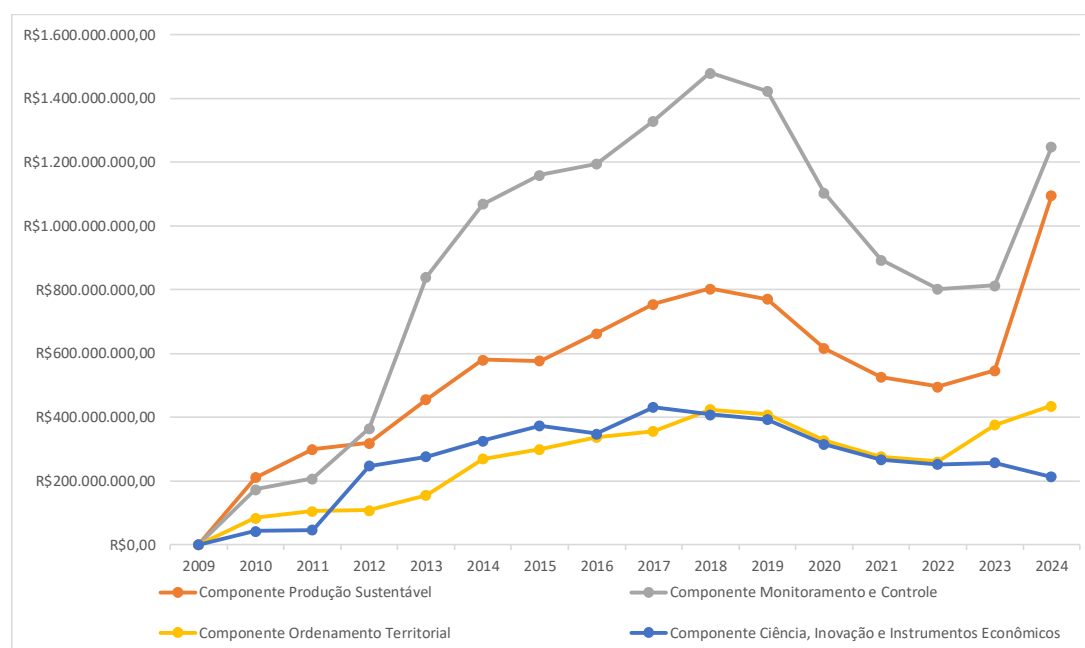
Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

⁶³ Consoante Pires e Gomide (2018), capacidades técnico-administrativas podem ser definidas como aquelas derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos necessários para conduzir as ações de forma coordenada.

Já o Gráfico 5 expõe a evolução da alocação de recursos. No período de 2009 a 2024, o Fundo apoiou 131 projetos com um total, em valores deflacionados, de R\$ 5.569.254.652,09 apoiados – um valor médio de R\$ 42.513.394,29 alocado por projeto. Mais da metade (72) desses projetos foram contratados nos seis primeiros anos de existência do Fundo Amazônia, uma média de 12 projetos contratados por ano. O pico do número de projetos contratados (21) foi registrado no ano de 2014. A partir de 2015, o Fundo entra em um declive que resulta no vale retratado pelo período de 2019 a 2022 – onde nenhum projeto foi apoiado. Um fato notado foi o aporte suplementar de 18% e 35% realizado pelo Fundo, no ano de 2015, aos projetos “Conhecer para Conservar” e “Concretizar”, respectivamente, ambos pertencentes ao terceiro setor. No ano de 2023, o Fundo Amazônia retorna à alocação de recursos em projetos e, em 2024, alcança o maior valor real apoiado em projetos (R\$1.168.663.573,36) da série histórica.

GRÁFICO 6

Evolução da alocação de recursos por componente do quadro-lógico entre os anos de 2009 e 2024



Notas:

1. Valores em reais a preços de dezembro de 2024, deflacionados pelo IGP-M.
2. Para o cálculo da alocação de recursos por componente do quadro-lógico, foram descontados os projetos cancelados.

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

O Gráfico 6 informa a evolução da alocação de recursos por componente do quadro-lógico do Fundo, considerando o valor real acumulado. Nos três primeiros anos

de existência do Fundo Amazônia não houve uma discrepância tão grande entre os quatro componentes. Porém, a partir de 2012, percebemos uma alteração no comportamento da alocação. Os projetos dos componentes “Monitoramento e Controle” e “Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos” ultrapassam os dos componentes “Produção Sustentável” e “Ordenamento Territorial”, respectivamente. A trajetória crescente dos recursos alocados nos quatro componentes atingiu o seu pico no ano de 2018.

Neste mesmo ano, ressalta-se a grande concentração de recursos nos projetos dos componentes “Monitoramento e Controle” (47,5%) – relacionado às ações governamentais que asseguram a adequação das atividades antrópicas à legislação ambiental – e “Produção Sustentável” (25,8%) – referente as atividades que mantêm a floresta em pé com atratividade econômica. Juntos, no acumulado de 2018, esses dois componentes somaram o montante deflacionado de R\$ 2.283.090.529,58 em recursos alocados em projetos. No período de 2019 a 2022, houve um movimento de declínio em todos os componentes. Em 2023, com a retomada do Fundo, todos os componentes reiniciaram uma rota de crescimento – com destaque para os componentes “Produção Sustentável” e “Ordenamento Territorial”. Faz-se necessário salientar um notável descolamento deste último em comparação ao componente “Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos”.

TABELA 2

Distribuição da alocação de recursos por natureza das instituições apoiadas entre os anos de 2009 e 2024

Natureza das instituições apoiadas	Número de projetos apoiados	% do valor apoiado
Terceiro setor	70	48,40%
Setor Público - União	09	25,60%
Setor Público - Estados	26	24,10%
Internacional	01	0,8%
Setor Público - Municípios⁶⁴	07	0,5%
Setor Público - Universidades	06	0,5%

Nota: para o cálculo da distribuição de recursos por natureza das instituições apoiadas, foram excluídos os projetos cancelados.

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

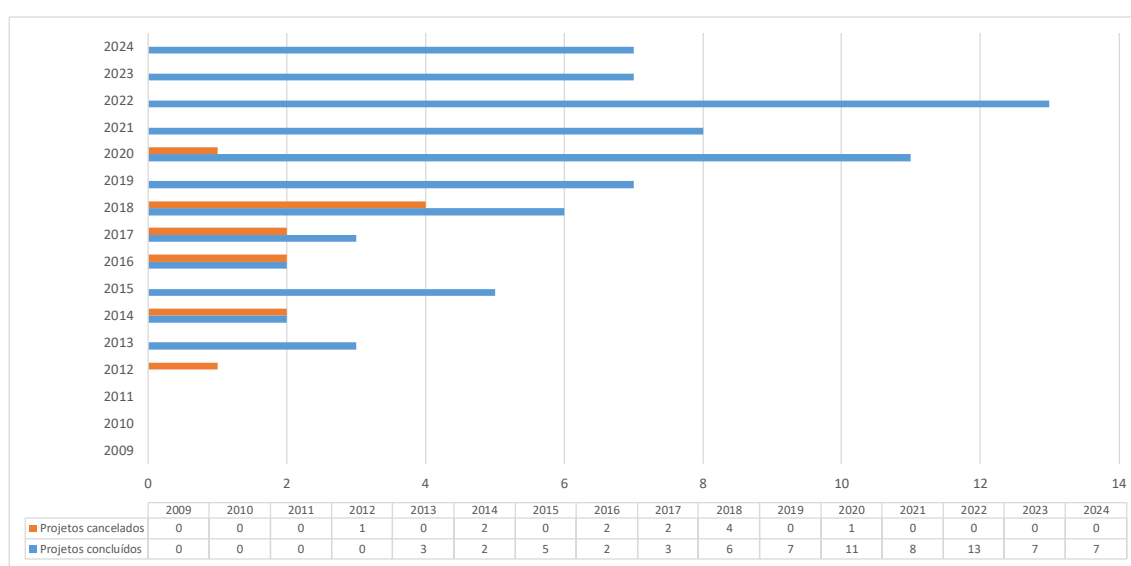
⁶⁴ Segundo dados do IBGE, a Amazônia Legal possui 772 municípios. A sub-representação municipal como executor de projetos apoiados pelo Fundo Amazônia evidencia uma baixa capacidade estatal dos municípios, que pode ser observada na dificuldade de elaborar propostas, gerenciar projetos e prestar contas da aplicação dos recursos.

A Tabela 2 exibe a distribuição da alocação de recursos por natureza das instituições apoiadas. No que diz respeito ao número de projetos apoiados, revelamos que mais da metade (58,8%) são executados por instituições do terceiro setor, enquanto os outros 40,3% e 0,8% são executados por organizações do setor público e internacionais, respectivamente. Em relação ao percentual do valor apoiado, ficou comprovado que 48,40% foi destinado aos projetos executados por instituições do terceiro setor, ao passo que os demais 50,70% e 0,8% foram destinados para organizações do setor público e internacionais, nessa ordem. O valor médio de apoio a projetos do setor público é de cerca de R\$ 24,0 milhões, ao passo que o destinado aos projetos do terceiro setor é de aproximadamente R\$ 13,0 milhões.

No recorte do setor público, os Estados detêm o maior número de projetos apoiados (26), à medida que a União recebe o maior percentual de valor apoiado (25,6%). Se juntarmos os Municípios e as Universidades, percebemos que representam apenas 10,9% dos projetos apoiados e somente 1% do valor apoiado. O único projeto internacional foi contratado, no ano de 2013, pelo Fundo com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Por fim, por mais que as empresas privadas figurem como proponentes nas diretrizes e critérios do COFA, não foi identificada a presença dessa natureza de instituição em toda a série histórica 2009-2023 de alocação de recursos do Fundo Amazônia.

GRÁFICO 7

Evolução da execução dos projetos apoiados entre os anos de 2009 e 2024



Elaborado pelo autor.

Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

Por seu turno, o Gráfico 7 constata a evolução da execução dos projetos apoiados. Não foram concluídos projetos nos quatro primeiros anos do Fundo. A partir de 2013, tivemos a conclusão dos primeiros projetos apoiados. No período de 2018 a 2024, foi registrada uma crescente no número de projetos concluídos – com o ano de 2022 representando o pico da série. Dos 74 projetos concluídos, 61% (45) tinham o terceiro setor como responsável. Ficou evidenciado uma enorme diversidade entre as organizações do terceiro setor que conduziram os projetos até a conclusão, com um tempo de execução oscilando entre 3 e 10 anos (média de 6 anos).

Já os outros 39% (29) dos projetos concluídos pertenciam ao setor público – 13 aos Estados, 7 aos Municípios, 5 as Universidades e 3 a União – e a OTCA. No segmento setor público, foi notado o desempenho da Universidade Federal do Pará (UFPA)/Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (Fadesp) – que concluiu um total de 5 projetos, sendo todos eles vinculados ao componente “Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos”. O tempo de execução dos projetos do setor público variou de 2 a 12 anos (média de 6,4 anos), ficando os Municípios com o menor tempo registrado e os Estados com o maior tempo anotado. Por fim, o único projeto internacional do portfólio foi concluído com um tempo de 11 anos de execução.

No recorte dos projetos cancelados, verificamos que não foram apontados cancelamentos nos três primeiros anos do Fundo Amazônia. A partir de 2012, observou-se que foi cancelado o primeiro projeto – sendo 2018 o ápice da série com 4 projetos cancelados. Observamos que 75% deles estavam sob a responsabilidade de instituições do setor público – 5 pelos Estados, 3 pelos Municípios e 1 pela União – e 25% (3 projetos) estavam sob a guarda de organizações do terceiro setor. No total, foram alocados R\$ 178.553.409 em projetos que foram cancelados – R\$ 136.661.126 destinados para o setor público e R\$ 41.892.283 para o terceiro setor. O tempo decorrido entre a aprovação do apoio e o cancelamento dos projetos variou entre 1 e 5 anos (média de 3 anos). Por fim, no que diz respeito ao quadro-lógico do Fundo, os projetos cancelados estavam associados aos componentes “Produção Sustentável”, “Monitoramento e Controle” e “Ordenamento Territorial”.

TABELA 3
Distribuição dos projetos apoiados por localização entre os anos de 2009 e 2024

Localização do projeto	Número de projetos apoiados
Interestadual	46
Amazônia Legal - Pará	17
Amazônia Legal - Mato Grosso	15
Amazônia Legal - Amazonas	11
Amazônia Legal - Acre	10
Amazônia Legal - Rondônia	06
Amazônia Legal - Maranhão	03
Amazônia Legal - Tocantins	02
Amazônia Legal - Amapá	02
Amazônia Legal - Roraima	01
Fora da Amazônia Legal – Ceará	01
Fora da Amazônia Legal – Bahia	01
Fora da Amazônia Legal – Espírito Santo	01
Fora da Amazônia Legal – Paraná	01
Fora da Amazônia Legal – Mato Grosso do Sul	01
Internacional	01

Nota: para o cálculo da distribuição de recursos por natureza das instituições apoiadas, foram descontados os projetos cancelados.

Elaborado pelo autor.

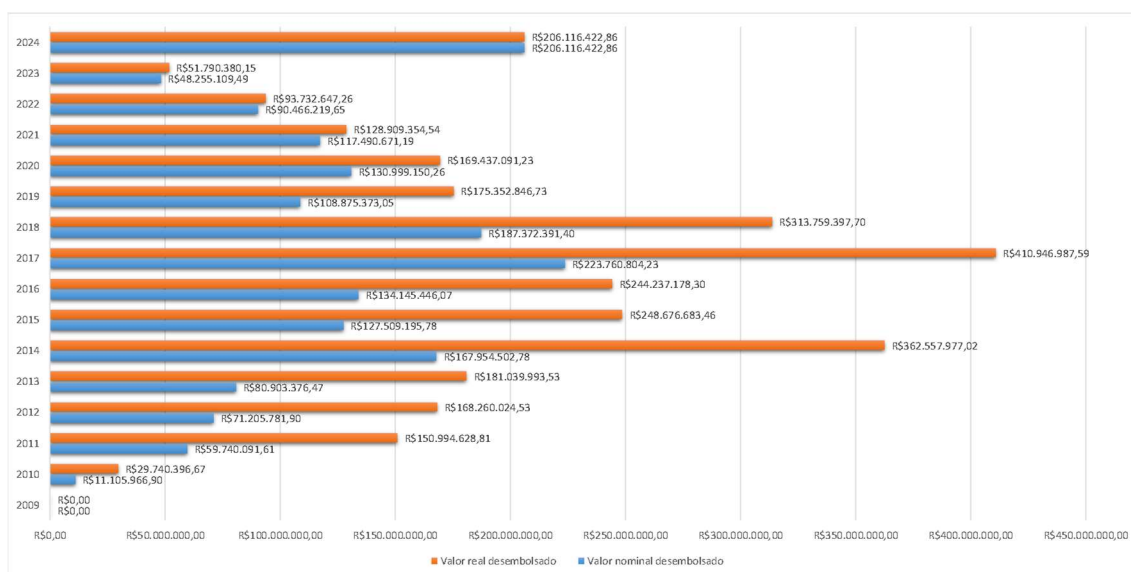
Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

A Tabela 3 lista a distribuição dos projetos apoiados por localização. No ano 2024 o portfólio do Fundo Amazônia detinha o total de 119 projetos apoiados. Destes, 118 com localizados no Brasil e 1 com abrangência internacional. Todos os estados da Amazônia Legal são retratados com projetos apoiados, sendo Pará (17) e Mato Grosso (15) os que concentram maior número de projetos. No recorte nacional, 39% dos projetos são de alcance interestadual e 4% abrangem exclusivamente territórios fora da Amazônia Legal – Ceará, Bahia, Espírito Santo, Paraná e Mato Grosso do Sul. O único projeto de alcance internacional tem como beneficiários os países membros da OTCA⁶⁵ – Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

⁶⁵ A OTCA é uma organização intergovernamental, formada por oito países amazônicos que assinaram, no ano de 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico dos territórios amazônicos de maneira que as ações conjuntas gerem resultados equitativos e mutuamente benéficos para alcançar o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica.

GRÁFICO 8

Evolução do desembolso anual entre os anos de 2009 e 2024



Nota: valores em reais a preços de dezembro de 2024, deflacionados pelo IGP-M.

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

O Gráfico 8 demonstra a evolução do desembolso anual. Não foi verificada a realização de desembolso de recursos no primeiro ano do Fundo Amazônia. A partir de 2010, o Fundo inicia seu fluxo de desembolso e segue uma trajetória ascendente, excetuando os anos de 2015 e 2016, até alcançar o pico da série histórica no ano de 2017 – com a pagamento, em valores reais, do montante de R\$ 410.946.987,59. No período de 2018 a 2023, os pagamentos dos desembolsos entram em um movimento descendente e, no ano de 2024, retoma uma crescente. No agregado, o Fundo Amazônia desembolsou o montante deflacionado de R\$ 2.935.552.010,37 no período de 2009 a 2024 – uma média de R\$ 183.472.000,65 de pagamentos por ano.

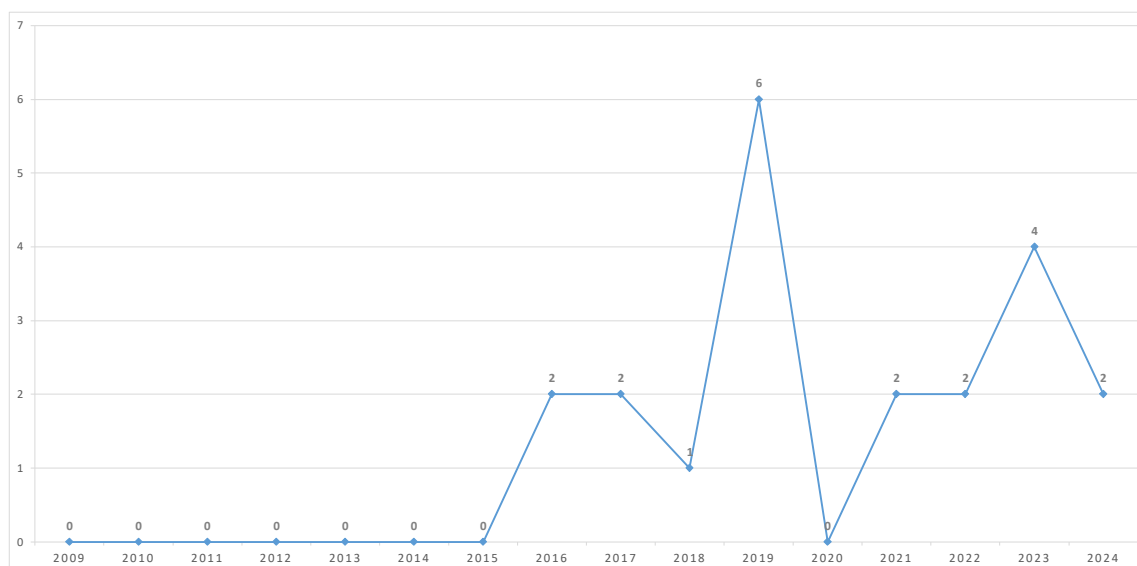
Por fim, o Gráfico 9 retrata a evolução das avaliações de efetividade *ex-post* dos projetos. Por mais que um total de 10 projetos tenham sido concluídos nos primeiros sete anos do Fundo, não foi localizada nenhuma publicação de avaliação de efetividade *ex-post* no período. A partir de 2016⁶⁶, tem início o registro de avaliações publicadas. Com exceção ao ano de 2018, as publicações de avaliações seguiram um movimento crescente e tocaram o pico no ano de 2019 – com 06 avaliação publicadas no ano. Desta forma, no período de 2009 a 2019, foram publicadas 11 avaliações de efetividade *ex-post*

⁶⁶ No ano de 2016, foi desenvolvido o documento referencial “Marco Conceitual de Avaliação de Efetividade dos Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia”.

direcionadas a projetos específicos – contemplando 39,3% dos 28 projetos concluídos no referido período.

GRÁFICO 9

Evolução das avaliações de efetividade *ex-post* dos projetos entre os anos de 2009 e 2024



Elaborado pelo autor.

Fonte: dados extraídos do endereço eletrônico <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>.

Vale ressaltar que 2019 foi um ano especial para a temática de monitoramento e avaliação do Fundo Amazônia. Nesse ano, foi concluída a avaliação de meio termo da efetividade do Fundo como um programa, realizada por uma equipe de consultores independentes, sob a coordenação técnica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), da Organização das Nações Unidas. A avaliação compreendeu o período de 2008 a 2018 e objetivou verificar o desempenho e os impactos alcançados nos dez anos de atuação do Fundo Amazônia. A avaliação incluiu também dois estudos complementares, sendo um dedicado à análise da distribuição de benefícios para os beneficiários das ações apoiadas pelo Fundo e o outro ao impacto dos projetos de implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Em seguida, o ano de 2020 representa o vale da série histórica com nenhuma avaliação de efetividade *ex-post* de projetos publicada. Nesse mesmo ano, o BNDES identificou que houve um aumento do número de projetos concluídos e mudou seu entendimento no sentido de que a avaliação dos projetos em blocos temáticos, ao invés de endereçada somente a um projeto individualmente, produziria melhores insumos.

Assim, foi desenvolvido um adendo⁶⁷ ao Marco Conceitual referente a avaliações temáticas. Entre os anos de 2021 a 2024, o Fundo retoma uma trajetória ascendente com a publicação de 10 avaliações de efetividade *ex-post* de projetos – 9 temáticas e 1 de projeto individual. No conjunto (2009-2024), foram publicadas 21 avaliações de efetividade *ex-post* de projetos – contemplando 53 projetos avaliados dentro do universo dos 74 projetos concluídos.

6.3. Percepção dos *stakeholders* sobre o processo de implementação do Fundo Amazônia

As entrevistas semiestruturadas nos oportunizaram conversar com informantes-chave e entender a percepção dessas partes interessadas a respeito da implementação do Fundo. Na primeira subseção, realizamos a descrição, com base nos documentos analisados, dos casos selecionados para a pesquisa. Na última subseção, tomando como referência as categorias definidas no Quadro 6, estruturamos a forma que os atores da oferta de recursos e da demanda por recursos enxergam o processo de implementação do Fundo Amazônia em 8 quadros.

6.3.1 Descrição dos casos estudados

Nesta subseção, descrevemos os dois projetos do Fundo Amazônia escolhidos para o estudo de casos múltiplos. A escolha de projetos conduzidos por organizações do terceiro setor, para representar a perspectiva da demanda por recursos do FA, representou o primeiro critério de seleção. Em seguida, ambicionando casos contrastantes que tivessem vivenciado os diferentes momentos da implementação do Fundo, definimos uma segunda camada de critérios. Assim, para selecionar o Caso 01, foram utilizados os seguintes parâmetros: proposta submetida na modalidade balcão; contratado até o ano 2018; projeto com execução concluída; e, de preferência, que já tivesse passado por avaliação de efetividade *ex-post*. Por fim, para a seleção do Caso 02, priorizamos propostas submetidas em chamadas públicas e contratadas após o ano de 2023.

⁶⁷ Disponível em:

https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Marco-Conceitual-Adendo-Avaliacoes-Tematicas_2020.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

FIGURA 6
Eixos estratégicos do projeto assentamentos sustentáveis



Fonte: Souza e Alencar (2021).

A Figura 6 apresenta os eixos estratégicos do projeto “Assentamentos Sustentáveis na Amazônia”, que é o nosso Caso 01. Ele foi submetido na modalidade balcão, pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia⁶⁸ (IPAM), e contratado⁶⁹, no ano de 2012, com um apoio de R\$ 23.408.189,46. Tendo como público-alvo famílias de assentados da reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o projeto objetivou desenvolver e implementar um modelo demonstrativo de produção agrícola sustentável e de pagamento por serviços ambientais⁷⁰ (PSA) a famílias compromissadas com a redução do desmatamento em pequenas propriedades rurais na região oeste⁷¹ do Pará. No quadro-lógico do Fundo, o projeto se inseriu nos componentes “Produção Sustentável”, “Monitoramento e Controle” e “Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos”.

O projeto foi concluído em 2022 e, durante sua execução, contou com dez parcelas de desembolso – correspondendo a 100% do valor apoiado. Entre as ações realizadas no

⁶⁸ O IPAM é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1995 e com sede em Belém/PA, que trabalha pelo desenvolvimento sustentável da Amazônia.

⁶⁹ O contrato de concessão de colaboração financeira não-reembolsável foi aditivado no ano de 2015.

⁷⁰ Conforme disposto na Lei n. 14.119/2021, o pagamento por serviços ambientais pode ser entendido como uma transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.

⁷¹ Municípios de Anapu, Pacajá, Senador José Porfírio, Mojuí dos Campos e Aveiro.

projeto, podemos destacar: a prestação de assistência técnica e extensão rural (Ater) às famílias; a melhoria da infraestrutura produtiva (insumos e equipamentos); a inserção da produção em mercados locais e institucionais; a regularização ambiental de 1.300 imóveis mediante sua inscrição no CAR; e a estruturação e operacionalização de um programa de PSA contemplando 348 famílias. De forma resumida, ele contribuiu para o que as atividades produtivas que mantêm a floresta em pé tenham atratividade econômica, ampliou o acesso dos produtores rurais à regularização ambiental de suas propriedades no estado do Pará e, ao utilizar instrumentos econômicos voltados para conservação e uso sustentável da biodiversidade, ajudou na redução do desmatamento.

Em 2023, no âmbito do que ficou conhecido como “CPI das ONGs⁷²”, o IPAM, e o referido projeto apoiado pelo Fundo Amazônia, foram submetidos a um escrutínio público no Senado Federal a respeito dos interesses geopolíticos dos doadores internacionais na Amazônia brasileira. Em seguida, no ano de 2024, foi publicado o Relatório com a avaliação de efetividade *ex-post* do projeto. Em termos quantitativos, os principais impactos gerados puderam ser medidos pelo aumento do valor comercializado pelas famílias na ordem de 246%, pelo aumento de renda bruta alcançado pelos assentados assistidos na ordem de 135% e pela redução de 76% do desmatamento em seus lotes. Qualitativamente, a avaliação concluiu que o maior impacto foi promover um modelo de desenvolvimento rural que demonstrou que é possível uma agricultura familiar, na Amazônia, livre do desmatamento e com melhoria econômica.

⁷² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/10/17/ong-bancada-por-dinheiro-estrangeiro-e-questionada-em-cpi>. Acesso em: 26 abr. 2025.

FIGURA 7

Oficina do projeto agroecologia em rede sobre o tema agroindústria

Fonte: imagem extraída da página eletrônica <https://ipe.org.br/noticias/viabilizacao-de-agroindustria-e-tema-de-oficina-do-projeto-agroecologia-em-rede/>.

Já o nosso Caso 02 é o projeto “Agroecologia em Rede”. Ele foi submetido pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas⁷³ (IPÊ), na modalidade chamamento público, no âmbito da Chamada Pública de Projetos n. 01/2017^{74 75} “Consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas”, e selecionado com a quarta maior nota entre as 36 propostas habilitadas na primeira etapa desta chamada. O projeto traz como objetivo fortalecer a agroecologia e a produção orgânica no estado do Amazonas⁷⁶, promover a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares e comunidades tradicionais e a conservação da biodiversidade, por meio de: assessoria e capacitação; fortalecimento das organizações locais; estruturação das unidades de produção; certificação orgânica; e

⁷³ O IPÊ é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1992 e com sede em Nazaré Paulista/SP, que busca desenvolver e disseminar modelos inovadores de conservação da biodiversidade que promovam benefícios socioeconômicos por meio de ciência, educação e negócios sustentáveis.

⁷⁴ Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/como-apresentar-projetos/chamadas-publicas/consolidacao-e-fortalecimento-de-cadeias-de-valor-sustentaveis-e-inclusivas/>. Acesso em: 27 abr. 2025.

⁷⁵ Por mais que a chamada pública tenha ocorrido no ano de 2017, devido a interrupção da implementação do Fundo Amazônia, as tratativas para contratação somente foram retomadas em 2023.

⁷⁶ Municípios de Manaus, Iranduba, Rio Preto da Eva, Careiro da Várzea, Presidente Figueiredo, Apuí, Barcelos, Maués, Itacoatiara, Parintins, Tefé, São Gabriel da Cachoeira e Uricurituba.

apoio à comercialização. No seu público-alvo, encontramos como beneficiários os agricultores familiares, os povos indígenas e as comunidades tradicionais.

Inserido no componente “Produção Sustentável” do quadro-lógico do Fundo, ele foi contratado em 2023, com um apoio de R\$ 20.162.650,00, e teve o primeiro desembolso de recursos realizado no ano de 2024. O prazo para utilização do recurso vai até 2027. O Instituto IPÊ atuará como entidade “Aglutinadora” gerindo os recursos, realizando as aquisições e coordenando o arranjo integrado de subprojetos das sete Associações de produtores “aglutinadas”. Cada associação executará um plano de trabalho específico a ser implementado com recursos destinados a: construção de unidades de beneficiamento da produção; aquisição de máquinas, equipamentos e insumos; despesas com logística; dentre outros itens. A Figura 7 mostra uma atividade do projeto, realizada em 2025, que reuniu membros da associação para coletar dados sobre a produção atual e construir os primeiros passos para a implementação de uma agroindústria.

6.3.2 O processo de implementação na ótica dos atores da oferta de recursos e da demanda por recursos

Esta subseção sistematiza as inferências feitas pelo pesquisador a partir das percepções coletadas sobre o processo de implementação do FA. Nela, conseguimos compreender como os *stakeholders*, que representam a perspectiva da demanda e da oferta por recursos do Fundo, percebem a funcionalidade da implementação do Fundo Amazônia para o alcance dos objetivos declarados no PPCDAm.

QUADRO 9

Percepções sobre a relação do Fundo Amazônia com o PPCDAm

Atores da ótica da oferta de recursos	“Nem todo o PPCDAm está dentro do Fundo Amazônia, mas todo o Fundo Amazônia está dentro do PPCDAm. [...] Algumas outras políticas públicas são utilizadas como referência em algumas ações, mas a PPCDAm é a principal. [...] Em termos de atuação, ele também demonstra, a cada ano que passa, que é um dos instrumentos principais de construção, na prática, dos objetivos do PPCDAm com os projetos que vêm sendo contratados, executados etc.” (APOR01) “[...] o Fundo Amazônia é visto como um dos instrumentos de implementação do PPCDAm. [...] para o PPCDAm se viabilizar e ser implementado ele depende muito mais do que só do Fundo Amazônia.” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	“Eu acho que as diretrizes do PPCDAm elas alimentam o conjunto de decisões do Fundo Amazônia [...]. Mas o Fundo Amazônia também apoia muitas iniciativas que contribuem para o cumprimento das metas do PPCDAm e dos Planos Estaduais para Prevenção e Controle do

	Desmatamento (PPCDs estaduais). [...] Eu não acho que o Fundo Amazônia ele seja capaz de responder por tudo do PPCDAm [...] Eu acho que ele tem uma possibilidade de contribuir parcialmente.” (APDR01) “[...] o Fundo é um mecanismo de viabilizar a implementação do PPCDAm [...] quando a gente pega o formulário do Fundo, [...] já direciona você a elaborar um projeto com ações vinculadas para o PPCDAm. [...] O Fundo é um mecanismo financeiro para você implementar essa política pública.” (APDR02)
--	---

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

O Quadro 9 evidencia as percepções dos *stakeholders* sobre a relação do Fundo Amazônia com o PPCDAm. Faz-se importante destacar a seguinte declaração, emitida pelo ator APOR02 ao ser questionado a respeito da funcionalidade do modelo de implementação do Fundo para o alcance dos objetivos do Plano:

[...] acho que é funcional porque a gente está buscando recurso de doação [...] que vem de fora [...] E aí a gente, então, organiza essa doação e trabalha em eixos de atuação. [...] isto daí poderia estar disperso. [...] o Fundo Amazônia organiza a recepção e a implementação (APOR02).

De forma geral, podemos sintetizar a relação existente entre o Fundo Amazônia e o PPCDAm em três aspectos: o referido Plano de Ação é a principal referência para as ações do Fundo; o Fundo Amazônia é um dos instrumentos de financiamento das ações do PPCDAm, não sendo o único; e os projetos apoiados pelo Fundo ajudam a construir, na prática, a materialização dos objetivos do Plano – e dos PPCDs estaduais.

QUADRO 10

Percepções sobre a captação dos recursos para o Fundo Amazônia

Atores da ótica da oferta de recursos	“[...] na parte da captação o recurso chega [...] em resultados passados de redução do desmatamento. [...] é um instrumento de captação baseado em resultados. [...] A gente não tem uma postura muito proativa ainda. [...] todas as captações que a gente fez vieram por intenção declarada dos próprios países. A gente não chegou a ir a campo fazer prospecção de captação de recursos.” (APOR01) “[...] o recurso é captado não para eu baixar o desmatamento futuro, mas ele é captado a partir do desmatamento que eu já evitei e, portanto, as emissões.” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	Observação: o ator APDR01 não registrou durante a entrevista⁷⁷ sua percepção sobre a captação dos recursos do Fundo. “[...] eu acho que poderia ter outros tipos de financiadores [...] a maior parte vem do governo da Noruega. [...] acessando mais fontes de recursos privados, por exemplo, dentro do Brasil mesmo [...] tem esse espaço e tem

⁷⁷ A entrevista iniciou com atraso, precisou ser interrompida algumas vezes e foi encerrada antes do programado devido a outras agendas da entrevistada. Posteriormente, o pesquisador tentou coletar por email, sem sucesso, a percepção do IPAM a respeito da captação de recursos.

	uma demanda, eu acho, desse movimento das empresas que querem trabalhar mais ESG e tal, de aportar dinheiro para o Fundo” (APOR02)
--	--

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

Por sua vez, o Quadro 10 mostra as percepções dos *stakeholders* sobre a captação dos recursos para o Fundo Amazônia. Os atores APOR01 e APOR02 responderam “sim” quando interpelados sobre a captação do FA operar em uma lógica *results-based financing*. É pertinente sublinhar que o ator APOR01, ao ser inquirido sobre o motivo da discrepância de valores doados entre a Noruega e demais doadores, manifestou a fala que segue:

Isso aí vai de acordo com o que cada país coloca como seus próprios objetivos e interesses, porque não tem nenhuma explicação técnica para isso. Tem uma explicação política [...] Vai depender como é que cada um está se estruturando e como é que estão os orçamentos para esse tipo de ação nos países (APOR01).

Desta forma, conseguimos depreender quatro características da captação. Primeiro, o recurso do Fundo é captado com base em resultados passados alcançados pelo Brasil na redução do desmatamento – uma lógica RBF. Segundo, a captação pelo BNDES é passiva e não há, ainda, um processo estruturado de *roadshow* objetivando reunir-se com potenciais doadores para apresentar o Fundo, os benefícios gerados e as possíveis oportunidades. Terceiro, o ato de doar recursos é fundamentado em uma decisão política dos doadores sobre como destinarão seus orçamentos para o financiamento do clima, deixando assim a captação do Fundo vulnerável a tensões geopolíticas. Por fim, há uma fronteira relacionada à captação de recursos privados ainda a ser explorada pelo Fundo.

QUADRO 11

Percepções sobre a alocação dos recursos do fundo em projetos

Atores da ótica da de recursos	“A dificuldade e o custo de acompanhamento são muito grandes. Não dá para a gente apoiar diretamente projetos muito pequenos, a gente não tem essa condição técnica operacional para fazer. Então, a gente se vale de parcerias, de projetos que existem chamadas públicas. [...] no balcão, geralmente, a gente trata de projetos maiores, que têm uma abrangência territorial maior e um valor maior.” (APOR01) “[...] foi criado neste novo ciclo, nessa gestão. É em uma perspectiva de que, se [...] temos uma Subcomissão do PPCDAm e se sabemos que o Fundo Amazônia é um dos instrumentos de financiamento do PPCDAm, nada mais do que justo que projetos, sobretudo do poder público, passem pelo crivo desta Subcomissão [...] A ideia é essa. [...] ela informa ao BNDES que aquele projeto tem pertinência, aderência e, se for o caso, que existem recomendações ao projeto.” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	“[...] as instituições de pequeno porte da Amazônia elas reclamam muito da rigidez do processo dos editais do Fundo Amazônia [...] o Fundo Amazônia eu considero [...] o nosso financiador mais rigoroso. [...] Toda a lista de documentos – <i>check-list</i> que eles mandam para a gente de tudo que a gente

	precisa comprovar e enviar para eles – é enorme. [...] mesmo depois que o seu projeto é aprovado, ele ainda passa por um escrutínio muito grande de justificativa das despesas dos gastos. É bem rigoroso.” (APDR01) “[...] Para você ter uma noção, quando a gente retomou a chamada pública, [...] a gente voltou a conversar em abril de 2023 e o recurso foi sair em junho de 2024 [...] o processo de vai, vem, constrói, demora muito tempo. [...] de assinar o contrato a chegar o dinheiro, quase demorou um ano nesse processo [...] eu falo assim que a estrutura o arranjo é bom só que o operacional, a ação dele, o funcionamento, ele é muito lento, ele não é tão eficiente.” (APDR02)
--	---

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

O Quadro 11 exhibe as percepções dos *stakeholders* sobre a alocação dos recursos do Fundo em projetos. Ressaltamos a declaração emitida pelo ator APDR01 quando perguntado sobre o motivo para o terceiro setor representar o segmento com o maior número de projetos apoiados pelo Fundo Amazônia:

O terceiro setor socioambiental brasileiro ele tem uma *expertise* muito grande na elaboração e na execução de projetos. A gente aprendeu muito ao longo dos anos com isso. [...] Eu cheguei a ajudar uma prefeitura do estado do Pará a submeter um projeto [...] você tinha uma dificuldade dentro da prefeitura de ter equipe técnica qualificada para elaborar o projeto e para submeter (APDR01).

Por sua vez, o ator APDR02 externou sua preocupação a respeito da concentração dos recursos do Fundo em um grupo pequeno de organizações do terceiro setor, onde, em suas palavras:

“Para o Fundo Amazônia ser um pouco mais efetivo, eu acho que nos propósitos de tanto de ter mais capilaridade e diversificar as instituições, porque hoje se você olhar, se você pegar os cento e tantos projetos do Fundo, eu acho que não chega a 30 organizações [...]. Então, eu acho que eles poderiam pensar formas diferentes de diversificar essa questão [...]. Essas organizações poderiam continuar com volumes mais robustos, porque tem capacidade, mas você poderia também ter linhas de financiamento que são mais flexíveis para organizações de médio porte”.

Adicionalmente, quando indagado sobre a viabilidade de uma parceria entre o BNDES e o Banco da Amazônia (BASA), no intuito de ajudar no contato com as instituições locais amazônicas na etapa de alocação dos recursos do Fundo, o ator APDR02 exclamou:

[...] a ideia seria as pessoas poderem ir direto na agência do banco e ter uma construção de um projeto. Pode ser algo que seja mais interessante, porque você tem uma capilaridade lá no território e alguém que possa orientar esses projetos. [...] Mas pode ser uma possibilidade de capilaridade sim (APDR02).

Assim, observamos cinco fatores a respeito da alocação dos recursos. Com o propósito de aumentar a aderência dos projetos apresentados pelo setor público com o

PPCDAm, foi criado um crivo adicional envolvendo a Subcomissão do Plano de Ação; para mitigar a deficiência do BNDES em apoiar projetos pequenos, o Banco passou a realizar parcerias por intermédio dos chamamentos públicos; o terceiro setor detém o maior número de projetos aprovados, provavelmente porque foi o segmento proponente que mais desenvolveu capacidades associadas a gerenciamento de projetos, mas com o recurso concentrado em um número pequeno de entidades; os procedimentos exigidos para a alocação são considerados rigorosos e lentos; e uma potencial parceria com o BASA é vista como positiva para facilitar o atendimento local e orientação nas subetapas da alocação dos recursos.

QUADRO 12

Percepções sobre a execução e o monitoramento dos projetos

Atores da ótica da oferta de recursos	“[...] essa questão de cumprimento de cronograma físico-financeiro mais puros e simples [...] que vão comprovar a execução física do projeto [...] A gente tem um dia-a-dia aqui muito pesado de resposta a questionamentos de informação [...] É por isso que é importante a gente ter ainda mais rigor com algumas coisas em termos de acompanhamento.” (APOR01) “[...] é esse é um desafio que temos. Vivemos em um país continental, com esse tanto de realidade. O que a gente precisa é estar muito atento se, de fato, primeiro, o objeto está sendo cumprido [...] e, segundo, [...] se a ação financiada pelo Fundo Amazônia está contribuindo para uma política pública que contribua para a queda do desmatamento, o controle do desmatamento.” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	“[...] Então, a gente tinha lá uma lista de indicadores e nós apresentamos uma metodologia de monitoramento, que foi aceita por eles e aplicada ao projeto. [...] Eles chegaram a vir na fase de execução do projeto, acho que eles vieram umas 3 vezes visitar a área de implementação de projetos, se não me engano.” (APDR01) “Eles não desembolsam todo o valor, eles desembolsam uma parcela. [...] Então, eles monitoram através desses relatórios. Hoje são dois relatórios e muitas planilhas que a gente tem que preencher lá.” (APDR02)

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

Já o Quadro 12 expõe as percepções dos *stakeholders* sobre a execução e o monitoramento dos projetos. Em linhas gerais, infere-se que o monitoramento da execução do projeto é entendido da seguinte forma: é um desafio, tendo em vista a dimensão continental do país; o BNDES foca no cumprimento do cronograma físico-financeiro do projeto; as instituições apoiadas informam a situação da execução através de relatórios e planilhas; em algumas situações, a equipe do Banco realiza visitas técnicas *in loco* para vistoriar a implementação do projeto; e, por fim, a execução gradual do projeto é uma condição para a liberação dos desembolsos parcelados.

QUADRO 13

Percepções sobre a prestação de contas dos projetos

Atores da ótica da oferta de recursos	“São os procedimentos que o BNDES já usa em toda a sua atuação. [...] Os roteiros são parecidos com o do banco, adaptados obviamente a questões específicas do recurso não-reembolsável. [...] A gente também elabora esses relatórios de avaliação final da nossa parte e colocamos no site do Fundo.” (APOR01) “[...] tem muito tempo que eu não participo de uma oficina de prestação de contas do Fundo Amazônia para te falar como é que está hoje.” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	“Do ponto de vista administrativo-financeiro, O IPAM teve que fazer uma mudança de procedimento interno. Teve um momento assim que eles olharem e disseram ‘a gente não aceita esse padrão de procedimento do IPAM. Vocês vão ter que alterar esse procedimento interno do IPAM’. E a gente alterou o procedimento para responder a exigência deles. [...] A nossa equipe administrativa ia para o Rio. Eles foram a Brasília. É bem criterioso.” (APDR01) “A gente ainda não fez nesse projeto [...] Mas a gente já tem uma experiência disso de outro projeto [...] você tem que prestar contas mesmo de tudo detalhado [...]. Aí eles têm três meses para fazer a avaliação [...]. Porque assim, quando você presta contas você já manda junto o pedido da próxima liberação. Só que eles só vão liberar a próxima depois que eles avaliarem a prestação de contas e avaliarem o seu relatório. [...] só que isso demora três meses. [...] a gente tem que fazer uma boa gestão de fluxo de caixa das atividades para não parar [...]” (APDR02)

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

O Quadro 13 informa as percepções dos *stakeholders* sobre a prestação de contas dos projetos. Ao falar do comparecimento na “CPI das ONGs”, o ator APDR01 fez a seguinte afirmação:

[...] a gente, como eu te falei, como instituição, tem uma estrutura técnico e administrativa muito bem pensada e o Fundo Amazônia também é um financiador extremamente exigente. Então, a chance de ter alguma coisa irregular é mínima porque os caras jamais aprovariam uma prestação de contas com alguma irregularidade [...] O que na verdade, no final das contas, resguarda a gente também. [...] Esse rigor ele serviu para proteger todo mundo assim.

Dessa forma, conseguimos sistematizar a prestação de contas em quatro tópicos: os procedimentos para o Fundo são similares aos adotados pelo BNDES em outras ocasiões, sofrendo algumas adaptações devido à natureza não-reembolsável do recurso; por consequência do rigor exigido na prestação de contas dos projetos, as instituições executoras precisaram desenvolver capacidades internas; como o recurso é desembolsado de forma parcelada, existe um grande desafio de gestão do fluxo de caixa a ser enfrentado pelas organizações apoiadas; o alto nível de exigência no processo é interpretado como uma proteção mútua para quaisquer futuros questionamentos.

QUADRO 14

Percepções sobre avaliação de efetividade *ex-post* dos projetos

Atores da ótica da oferta de recursos	“[...] a avaliação externa é uma coisa que a gente valoriza muito porque é a opinião de um terceiro relacionada ao resultado de um projeto do Fundo. [...] Uma coisa é você fazer uma avaliação própria e dizer que você é maravilhoso, ótimo. Outra coisa é alguém de fora poder dizer. Isso gera uma credibilidade maior [...]” (APOR01) “[...] esse é um momento oportuno, quando ele acontece, para que a gente possa ter insumos enquanto formuladores. [...] para que a gente tenha avaliação com multipercepções, utilizando metodologias, para que não seja só um sentimento. Seja de fato uma avaliação com um relatório. [...] isso diminui aquele risco que eu falei do projeto ser executado e a política pública não ser melhorada, em função da desconexão entre a execução de um projeto e o resultado da política.” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	“[...] é possível fazer isso em todo o projeto? Não é [...] quando o projeto finaliza significa que o orçamento do projeto também finalizou e fazer um monitoramento <i>in loco</i> é caro. Não é acessível para qualquer projeto e para toda a instituição fazer. E esse monitoramento pós-projeto ele não é financiado pelo Fundo. Então, eu não sei o quanto outras instituições teriam capacidade de fazer isso.” (APDR01) “A avaliação de efetividade a <i>posteriori</i> eu acho que é super importante e é o que a gente não tem na maior parte das vezes no Brasil, da implementação.” (APDR02)

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

Por seu turno, o Quadro 14 constata as percepções dos *stakeholders* sobre avaliação de efetividade *ex-post* dos projetos. Ao falar sobre essa subetapa da implementação do Fundo, o ator APDR01 exteriorizou o que se segue:

Eu acho que, para a gente, isso é uma coisa que nós nunca tínhamos feito, [...] “Pô, vamos lá algum tempo depois para olhar para ver se se tem permanência dos resultados”. E para a gente [...] foi muito legal porque a gente identificou a permanência dos resultados. Então, hoje quando a gente apresenta os resultados do Fundo Amazônia a gente fala isso, [...] voltamos lá 2-3 anos depois e muitos dos resultados estavam consolidados. Então, para a gente foi uma experiência interessante (APDR01).

Ao lembrar da experiência com outro⁷⁸ projeto financiado pelo Fundo, o ator APDR02 fez a seguinte fala:

“[...] Só que agora eles já mandaram para a gente fazer a avaliação que era feita pela GIZ. [...] eu tenho que preencher um relatório que é um pouco essa avaliação que a GIZ fazia a *posteriori*. [...] Só que aí é bem difícil esse momento, porque daí dois anos depois que acaba o projeto eu vou ter que voltar com cada organização. [...] a gente fazer esse processo é difícil porque já acabou o dinheiro do projeto e a gente vai ter que fazer esse tipo de avaliação.” (APDR02)

⁷⁸ O outro projeto executado pelo Instituto IPÊ foi o Legado Integrado da Região Amazônica (Lira), contratado em 2018 com o objetivo de contribuir para o aumento do nível de consolidação e a efetividade de gestão em áreas protegidas da Amazônia Legal.

Diante disso, observamos três propriedades na avaliação de efetividade *ex-post*. Ela é percebida como uma subetapa que serve para verificar a consolidação (ou não) dos resultados após alguns anos do término do projeto; quando inserida, a avaliação a *posteriori* confere credibilidade e informações relevantes para municiar o formulador da política pública na melhoria contínua da implementação do Fundo. Porém, há um questionamento sobre a viabilidade financeira da execução desta subetapa, tendo em vista que ela passou a ser realizada pela instituição executora⁷⁹ e ocorre em um momento em que não há mais recursos disponíveis para custeio.

QUADRO 15

Percepções sobre a interrupção da implementação do Fundo Amazônia

Atores da ótica da oferta de recursos	“[...] todos os órgãos de governança das políticas públicas em geral [...] foram extintos e fechados. Entre esses conselhos, o Comitê Orientador do Fundo [...] Uma vez que você não tem a governança presente, você não tem quem avalize as aprovações de projetos. [...] Se você não tem o Comitê Orientador, da mesma forma faz sentido algum doador colocar dinheiro porque não tem um instrumento de governança [...]” (APOR01) “[...] existia uma determinação do Ministério do Meio Ambiente de que seria necessário fazer a avaliação dos projetos, na perspectiva lá “caixa-preta” do BNDES [...] A gente viveu, de 2019 a 2022, uma espécie de hibernação do Fundo Amazônia [...] E isso que eu acabei de dizer referente ao Fundo [...] o próprio PPCDAm também sofreu dessas mesmas características. [...] não foi atualizado - foi feito um novo plano com um novo nome.” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	“Muito provavelmente tem a ver [...] com uma decisão política. Mas eu não saberia te dizer, porque foi o período que eu, por exemplo, não tive contato com a equipe do Fundo.” (APDR01) “Foi exatamente o período em que o COFA parou de funcionar, aí a aprovação de novos projetos tinha que passar pelo COFA. Então, o COFA parado não tinha projeto.” (APDR02)

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

O Quadro 15 demonstra as percepções dos *stakeholders* sobre a interrupção da implementação do Fundo Amazônia. Em linhas gerais, evidenciamos que a “hibernação” foi provocada, principalmente, por uma decisão política que originou os fatores a seguir: a paralisação dos colegiados da governança do Fundo – em especial o COFA – inviabilizando a tomada de decisão, os ritos de funcionamento e afastando a credibilidade

⁷⁹ O BNDES disponibiliza o modelo de relatório de avaliação de efetividade para que, até dois anos após sua conclusão, os responsáveis pela execução avaliem os efeitos alcançados após o término do projeto e busquem responder as perguntas a seguir: “o projeto produziu os efeitos esperados? Foram produzidos efeitos inesperados? As mudanças propostas pelo projeto têm sustentabilidade? O que podemos aprender com a execução deste projeto?”.

do instrumento perante os doadores; a crise de legitimidade do BNDES, gestor do Fundo Amazônia, que foi submetido a questionamentos sobre sua lisura; e a desativação do PPCDAm, principal política pública orientadora do Fundo.

QUADRO 16

Percepções sobre a retomada da implementação do Fundo Amazônia

Atores da ótica da oferta de recursos	“A partir de 2023, [...] o COFA do Fundo Amazônia foi reestabelecido. A partir daí, puderam ser feitas novas captações, aprovados novos projetos e o Fundo voltou a crescer. [...] Nossa equipe foi fortalecida e o próprio PPCDAm foi restabelecido.” (APOR01) “Então, a gente retoma em 2023 o PPCDAm e, concomitante, o Fundo Amazônia como um instrumento. [...] O BNDES passou a contar com uma equipe muito experimentada, muito focada em ‘vamos colocar o Fundo Amazônia novamente no ar’. [...] e tendo aqui do Ministério do Meio Ambiente todo o apoio para tal [...]” (APOR02)
Atores da ótica da demanda por recursos	“Nesse projeto novo, que está aprovado, [...] essa parte da definição dos indicadores, eu acho que eles já aprimoraram isso. Na submissão do projeto, já tinha lá um catatau de possíveis indicadores que a gente já tinha que estabelecer metas. [...] Ele está mais organizado do que ele era da primeira fase. [...] essa coisa do sistema de monitoramento é uma observação que eu vejo que eles aprimoraram ao longo do tempo.” (APDR01) “O que eles ajustaram foram os relatórios, o formato dos relatórios agora é um pouco diferente [...] e o quadro de resultados eles foram aperfeiçoando [...] eles estão interessados [...] em sistematizar esses resultados. Então, você tem lá aquele conjunto de indicadores que você tem que associar às suas ações. E eu acho que eles foram aprendendo um pouco sobre isso e foram melhorando o processo de você informar esses dados.” (APDR02)

Elaborado pelo autor.

Fonte: dados da pesquisa.

Por fim, o Quadro 16 retrata as percepções dos *stakeholders* sobre a retomada da implementação do Fundo Amazônia. Ao lembrar sobre o período de interrupção do Fundo, o ator APOR01 expôs lições aprendidas e mudanças que elas resultaram após a retomada.

Isso também é um aprendizado do Banco como um todo, hoje o povo até brinca que o BNDES era chamado de “caixa-preta”, mas ao longo do tempo descobriu que hoje o BNDES é um “aquário”. [...] estamos sempre ainda sendo questionados [...] e sempre aumentando a transparência das ações do Fundo. [...] Como é que a gente comunica melhor? [...] A gente não tem na equipe ainda pessoas muito qualificadas para comunicação, mas é um trabalho que a gente está fazendo. Poder melhorar a nossa comunicação, melhorar as informações dos nossos resultados e ser o mais transparente possível (APOR01).

De forma resumida, similar ao que ocorreu no momento da interrupção da implementação, a retomada do Fundo foi consequência, sobretudo, de uma decisão política. Complementarmente, esse processo contou com as ações a seguir: a abertura da “caixa-preta” do BNDES, o que propiciou o ateste da lisura do Fundo Amazônia; a

reestruturação da governança do Fundo, que permitiu a retomada da captação de recursos e o apoio a novos projetos; o restabelecimento do PPCDAm, proporcionando o referencial para aplicação do recurso; o reforço das capacidades do Banco, com a ampliação e qualificação da força de trabalho destinada para gerir o Fundo Amazônia. Por fim, depreende-se que, após a retomada do Fundo em 2023, o BNDES transformou aquilo que foi um risco reputacional em um grande trunfo e, em um processo de melhoria contínua, busca aprimorar a sistemática de monitoramento dos indicadores, a sistematização dos resultados, a transparência e a comunicação na implementação do Fundo Amazônia.

7. *THE “BIG PICTURE”*: DISCUSSÃO DOS ACHADOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA

Este capítulo apresenta a triangulação dos resultados obtidos na coleta de dados da pesquisa e permite a visualização de um quadro mais amplo sobre o processo de implementação do Fundo Amazônia. Nele, discutimos os principais achados da pesquisa, confrontamos eles com a literatura científica, os enquadrados também no referencial analítico e, objetivando subsidiar o formulador da política pública, apontamos algumas recomendações para aperfeiçoamento da implementação do Fundo Amazônia.

Ao fazermos uma análise cruzada dos casos, percebemos que eles apresentam mais diferenças do que semelhanças. Entre as semelhanças, podemos afirmar que: obtiveram um apoio com cifras na casa dos R\$ 20 milhões; e os agricultores familiares, em áreas de assentamentos, são os principais beneficiários dos projetos. No que concerne ao que os difere, conseguimos evidenciar os seguintes aspectos: foram selecionados por modalidades diferentes; o Caso 01 desenvolveu suas atividades no estado do Pará, enquanto o Caso 02 atua no estado do Amazonas; o projeto do Instituto IPAM trabalhou com ações associadas a três componentes do quadro-lógico do Fundo, ao tempo que o do Instituto IPÊ opera exclusivamente com o componente “Produção Sustentável”; no Caso 02 – que ainda está em execução – o IPÊ funciona como entidade aglutinadora de associações aglutinadas, já o IPAM não desempenhou esse papel no Caso 01 – que teve o ciclo de vida do projeto finalizado, em 2024, após a avaliação de efetividade *ex-post*.

Se resgatarmos a pergunta que deu início a esse estudo – **o modelo de implementação do Fundo Amazônia é funcional ao alcance dos objetivos declarados pelo PPCDAm?** – poderíamos responde-la da seguinte maneira: sim, o modelo de implementação é parcialmente funcional. Utilizaremos dois prismas para justificar a resposta: um relacionado a conformidade formal; e o outro sobre funcionalidade prática. Em termos de conformidade formal, percebemos que os 4 eixos do PPCDAm são espelhados nos 4 componentes do quadro-lógico do FA, propiciando um alinhamento direto. Quando investigamos sobre se, e como, na prática a implementação do Fundo contribui para o alcance dos objetivos declarados no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, os atores do lado da oferta e da demanda por recursos revelaram percepções convergentes.

De modo geral, há um consenso entre eles sobre a existência de uma relação umbilical entre o PPCDAm e o Fundo – onde o Fundo Amazônia organiza a recepção de recursos de doações, o referido Plano de Ação orienta a alocação dos recursos do FA e, por fim, os projetos apoiados pelo Fundo viabilizam parte da materialização do PPCDAm. Porém, observamos que mais ações do Plano poderiam ser realizadas caso o BNDES tivesse um processo mais célere. Devido à dificuldade⁸⁰ de alocação dos recursos, percebemos também que o Fundo Amazônia disfuncionalmente comportou-se como um fundo de *endowment*⁸¹. Os quatro anos em que a implementação do FA esteve interrompida ajudaram a potencializar essa situação.

Além disso, observa-se um entendimento compartilhado de que nem todos os objetivos declarados no Plano de Ação são alcançados apenas com os recursos aportados pelo Fundo – fazendo-se necessário uma maior presença de recursos do orçamento geral da União (OGU). Nesse ponto, registramos que nem o BNDES nem o MMA souberam informar⁸² o volume exato de recursos (o “cheque”) destinado pelo Fundo Amazônia e pelo OGU para a implementação das fases do PPCDAm. Isso coloca luz sobre um problema de monitoramento da execução dos recursos direcionados para o controle do desmatamento. Poderíamos inserir também nessa equação, para preenchimento do *gap* de financiamento, uma potencial fonte de recursos: os atores privados. Por fim, é importante registrar que, dentro desse *policy mix* que é o PPCDAm, o FA é apenas um dos instrumentos que contribuem para a manutenção da floresta em pé, fato este que nos impede de estabelecer uma correlação direta entre a aplicação dos recursos do Fundo e o comportamento (aumento ou queda) das taxas de desmatamento da Amazônia Legal.

Em termos gerais, as conclusões da pesquisa nos levam a dizer que o Fundo Amazônia capta recursos derivados de resultados passados alcançados pelo Brasil em

⁸⁰ Observa-se que essa dificuldade é de natureza operacional. Infere-se também que há um alto custo de operacionalização, que precisa ser analisado em relação aos benefícios gerados e desafios enfrentados por projetos de pequena escala. Nos casos estudados, demorou-se, em média, 2 anos para se contratar projetos de *ticket* médio de R\$ 20 milhões.

⁸¹ *Endowment* é uma tipologia destinada a fundos criados com o objetivo de preservar o patrimônio captado em doações para atividades de interesse público. O Relatório Anual de Atividades de 2023 informou que, em dezembro de 2023, dos R\$ 6.103 milhões que o Fundo dispunha, R\$ 3.440 milhões (56%) eram referentes às doações e R\$ 2.663 (44%) oriundos de rendimentos. Na prática, os valores doados ao Fundo Amazônia são aplicados no Fundo Gaia, que os investe o dinheiro em títulos da renda fixa – majoritariamente títulos públicos do Tesouro Nacional. Ao ter um baixo desembolso dos recursos em projetos, o Fundo Amazônia está servindo indiretamente para ajudar a pagar a dívida pública do Brasil e para auferir rendimentos derivados da taxa básica de juros da economia brasileira (taxa Selic).

⁸² Os pedidos de acesso à informação foram solicitados por meio da plataforma Fala.Br.

ações de REDD+⁸³. O PPCDAm, um dos instrumentos da PNMC, tanto orienta a alocação do Fundo em projetos como também tem parte⁸⁴ das suas ações financiada pelo Fundo Amazônia. O referido Plano de Ação, principal responsável histórico pela queda das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, tem como propósito mitigar as emissões de GEE relacionados ao uso da terra, a mudança do uso da terra e as florestas – que concentrou, em 2022, 39,5% das emissões líquidas do país. Por consequência, os resultados atingidos pelo PPCDAm colaboram com o atingimento da meta da atual NDC brasileira – reduzir até 2035 as emissões líquidas de gases do efeito estufa na banda de 59% e 67% em relação aos níveis de 2005. Esse encadeamento lógico demonstra o papel das florestas no combate às mudanças do clima.

Ao confrontar os achados com a literatura científica, conseguimos afirmar que o Fundo é um instrumento de financiamento climático que capta recursos em uma lógica de RBF. A justificativa para tal é que o Fundo Amazônia mobiliza recursos financeiros, majoritariamente de países desenvolvidos, e os canaliza para ações climáticas (projetos) em países em desenvolvimento (Brasil e países amazônicos). A captação dos recursos do Fundo opera no modelo *results-based financing*, pois os doadores (principal) realizam suas doações condicionadas à obtenção, prévia e verificada⁸⁵, de resultados⁸⁶ do Brasil (agente). Como a ajuda financeira não envolve retorno financeiro para os doadores, e foca em resultados mais amplos, como a preservação da floresta em pé, o arranjo desse RBF pode ser enquadrado na tipologia *outcome-based aid*.

O mesmo não pode ser afirmado sobre a etapa de alocação dos recursos. Diferentemente da etapa anterior, o Fundo realiza seus desembolsos para pagamentos dos recursos de forma prévia – após cumprido o *check-list* de condições para a primeira liberação – e concomitante à execução dos projetos, de forma parcelada e após a prestação

⁸³ É importante frisar que, por mais que o Fundo Amazônia tenha sido criado antes do Marco de Varsóvia para REDD+, ele possui uma captação de recursos aderente à lógica de pagamento baseado em resultados. No decorrer da sua implementação, ele foi incorporando as Salvaguardas de Cancún. As diretrizes e critérios do COFA, conjugadas com as políticas operacional do BNDES, funcionam como salvaguardas para potencializar impactos socioambientais positivos e reduzir impactos negativos do momento da seleção dos projetos até a avaliações de efetividade *ex-post* dos projetos concluídos. Anualmente, uma auditoria de cumprimento analisa se o BNDES cumpriu essa exigência.

⁸⁴ Além dos recursos do Fundo Amazônia, o PPCDAm conta com outras fontes de recursos para financiar as ações previstas no Plano de Ação. O OGU é um bom exemplo.

⁸⁵ O INPE realiza o cálculo da taxa de desmatamento da Amazônia Legal, o MMA calculada a quantidade de emissões evitadas pela redução das taxas supracitadas e o CTFA atesta os cálculos realizados e certifica o valor estimado das emissões evitadas.

⁸⁶ Emissões evitadas pela redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal.

de contas gradual dos resultados. Ou seja, a alocação dos recursos do Fundo Amazônia não opera na lógica de *results-based financing*. Aqui nesse tópico reside nossa primeira recomendação para aprimoramento do Fundo Amazônia: **ajuste nas diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo, definidos pelo COFA, para inclusão da previsão de uma nova modalidade de apoio via premiação paga com base em resultados – passados e verificados – de ações relacionadas à REDD+ obtidos pelos proponentes em projetos já executados.**

É notória a ausência do setor privado no processo de implementação do Fundo, tanto na etapa de captação⁸⁷ como na de alocação dos recursos. As razões observadas orbitam em torno do desinteresse do ator privado devido à dificuldade de auferimento de lucro na operação. Porém, além do setor público e do terceiro setor, o setor privado também possui um papel central na transição para uma economia de baixo carbono. Sobre esse ponto, apontamos nossas próximas recomendações para melhoria do Fundo: **permissão para que os doadores possam deduzir, e reportar, os recursos doados do câmputo da NCQG; organização de um *roadshow* para apresentar ao setor privado⁸⁸ o Fundo; e a realização de chamamentos públicos, realizados por instituições aglutinadoras⁸⁹, para apoiar subprojetos de negócios de impacto⁹⁰ que contribuam para a manutenção da floresta em pé e gerem renda para as populações da região amazônica.**

O rigor procedimental e metodológico adotado pelo Banco é uma característica percebida desde a alocação dos recursos até a avaliação dos projetos. Ao mesmo tempo em que essa rigidez acarreta um alto custo operacional e afasta os proponentes com capacidades mais limitadas, ela faz com que as instituições apoiadas desenvolvam capacidades. Para aperfeiçoar esse *modus operandi*, indicamos as recomendações a seguir: **seleção de projetos de maior escala territorial, para equilibrar a razão custo-benefício da operacionalização e dar maior vazão aos recursos do Fundo que estão**

⁸⁷ A captação junto ao setor privado diversificaria as fontes de doação e mitigaria potenciais risco que o Fundo poderia ser impactado devido a tensões geopolíticas com as nações doadoras.

⁸⁸ Empresas como a Natura e a Vale, por exemplo.

⁸⁹ Instituições como a AMAZ, maior aceleradora de negócios de impacto do norte do país, poderiam atuar como aglutinadora.

⁹⁰ Conforme ensinado por Barki (2015), a razão primeira da existência do negócio de impacto é seu impacto socioambiental positivo. Os negócios de impacto diferem das ONGs e organizações da sociedade civil pelo fato de utilizarem mecanismos de mercado na busca de sustentabilidade financeira, não dependendo de doações ou outro tipo de apoio nesse sentido para sobreviver. O governo federal possui uma política pública para esse segmento – a Estratégia Nacional de Economia de Impacto (Enimpecto), instituída pelo Decreto n. 11.646/2023.

imobilizados em aplicações financeiras; parceria com o BASA, visando utilizar a capilaridade do banco amazônico para apoiar o atendimento local no desenho e seleção dos projetos; oferta de cursos voltados ao fortalecimento da gestão do fluxo de caixa das entidades apoiadas, para garantir a não interrupção da execução do projeto no período entre a prestação de contas e o desembolso da parcela seguinte; e a previsão, no plano de trabalho do projeto, de recursos para realização da subetapa de avaliação de efetividade *ex-post*.

Quando enquadramos os achados no referencial analítico, percebemos que o Fundo Amazônia pode ser classificado como um instrumento financeiro que influencia a adoção de práticas e comportamentos voltados para a redução do desmatamento e da degradação florestal na Amazônia Legal. Dessa forma, o Fundo assume um papel de *carrots* na política pública climática. Tanto o Fundo como o PPCDAm possuem um processo de implementação que envolve atores estatais e não-estatais e, por mais que ambos tenham sido criados, na primeira década dos anos 2000, em um contexto de resposta à crise florestal brasileira, eles possuem atualmente uma estrutura lógica desenhada para combater o mesmo *wicked problem* – as mudanças do clima. Com a mudança de plataforma política nas eleições presidenciais de 2018, e a entrada de novos atores na arena política, a presença de novas ideias possibilitou a realização de mudanças tanto nos objetivos da política⁹¹ como nos componentes do instrumento⁹².

QUADRO 17

Mudanças ocorridas após a retomada do Fundo Amazônia em 2023

	Nível de generalidade do conteúdo da política pública		
Elemento afetado da política pública	Conceito/política		Prática/programa
	Fins	Objetivos da política	Especificidades do programa
		O restabelecimento do PPCDAm	-
	Meios	-	A reestruturação da governança e o aprimoramento da sistemática de monitoramento, de transparência e de comunicação do Fundo

Adaptado pelo autor.

Fonte: Howlett e Ramesh (2003, *apud* Oliveira e Couto, 2019).

⁹¹ A desativação do PPCDAm foi a mudança ocorrida nos objetivos da política.

⁹² A paralisação dos colegiados da governança do Fundo foi a mudança efetuada nos componentes do instrumento.

O PPCDAm, principal política pública orientadora da implementação do Fundo Amazônia, foi substituído por novas diretrizes da agenda governamental – o Plano Nacional para o Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Ainda no bojo dessas novas diretrizes, O COFA, colegiado central da governança do Fundo, teve sua composição e ritos de funcionamento paralisados⁹³. Partindo da premissa que não existe uma separação real entre quem formula e quem implementa, e que os problemas enfrentados na implementação abrem espaços para a formulação de novas diretrizes, observamos que os fatores supracitados – que causaram, no período de 2019 a 2022, os vales e platôs observados nos números da implementação do Fundo – ensejaram, após o período de 2023, mudanças nos objetivos da política e nos componentes do instrumento, conforme sistematizado no Quadro 17. Em outros termos, os eventos de mudança na arena política, decorrente das janelas eleitorais, fizeram com que o FA saísse e entrasse no rol de prioridades definidas para a agenda governamental.

Por fim, a transparência do Fundo Amazônia, que passou de um risco reputacional para um grande trunfo, é o objeto da nossa última recomendação. Para aprimorar esse importante princípio⁹⁴ da governança pública, recomendamos **mudanças regulatórias para aumentar o percentual dos recursos doados que são segregados para cobrir os custos operacionais do Fundo – atualmente 3%⁹⁵ – com a finalidade de: desenvolver na página eletrônica do Fundo um *chatbot* de inteligência artificial (IA) para interagir e responder, com base nas informações já publicadas, dúvidas da sociedade civil; disponibilizar informações do Fundo Amazônia, no formato de dados abertos⁹⁶ e anonimizados⁹⁷, em transparência ativa para uso em pesquisas científicas; e comunicar para a sociedade nas mídias sociais, com linguagem simples, os resultados da implementação do Fundo.**

⁹³ Decreto n. 10.223/2020.

⁹⁴ Conforme previsto na política de governança da administração pública federal, instituída pelo Decreto n. 9.203/2017.

⁹⁵ Segundo Garcia *et al* (2019) muitas das organizações que gerenciam recursos similares ao Fundo Amazônia aplicam porcentagens acima dos 10% do valor das doações para a cobertura de seus custos operacionais e das demais despesas.

⁹⁶ O Decreto n. 8.777/2016 define dados abertos como dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte.

⁹⁷ A Lei n. 13.709/2018 conceitua anonimização como dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tem como objetivo principal analisar a funcionalidade da implementação do Fundo Amazônia para o alcance dos objetivos declarados no documento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, observado pela perspectiva da oferta de recursos e pela perspectiva da demanda por recursos. A investigação sobre o tema reveste-se de grande importância para a agenda de políticas públicas, tendo em vista que a análise da implementação do Fundo nos permite identificar avanços, lacunas e possibilidades de aprimoramento que podem contribuir para os compromissos nacionais relacionados às mudanças do clima.

Inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura – sobre a mobilização de recursos financeiros para enfrentamento às mudanças climáticas – e uma descrição do referencial analítico utilizado – o processo de implementação da política pública. Em seguida, efetuamos uma análise documental que nos possibilitou evidenciar as etapas e subetapas que compõem a implementação do Fundo Amazônia. Após isso, realizamos uma análise descritiva dos dados que nos permitiu descrever o comportamento da implementação do Fundo na forma de números. Depois disso, fizemos entrevistas semiestruturadas que nos oportunizaram entender a percepção dos *stakeholders* a respeito da implementação do Fundo Amazônia. Por fim, os resultados foram triangulados, confrontados com a literatura, e enquadrados no referencial analítico, para que pudéssemos visualizar o quadro mais amplo do processo de implementação do Fundo. Com isso, considera-se que todos os objetivos parciais propostos foram atendidos.

O PPCDAm é central para compreendermos o FA. A produção empírica da pesquisa nos leva a concluir que os atores que ofertam e demandam recursos do Fundo possuem percepções convergentes sobre funcionalidade da implementação do Fundo Amazônia para o alcance dos objetivos declarados no documento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. De modo geral, há um consenso sobre a existência de uma relação umbilical entre o referido Plano de Ação e o Fundo. Além disso, observa-se um entendimento que nem todos os objetivos declarados no PPCDAm são alcançados apenas com os recursos aportados pelo Fundo – fazendo-se necessário uma maior presença de recursos do orçamento geral da União e o ingresso do ator privado nessa equação. O fato de o FA ser apenas um dos instrumentos do *policy mix* que é o PPCDAm nos impede de estabelecer uma correlação direta entre a aplicação dos recursos do Fundo e o comportamento das taxas de desmatamento da Amazônia Legal.

Adicionalmente, observamos que o Fundo Amazônia é um instrumento de financiamento climático que capta recursos em uma lógica de RBF – com base nas emissões evitadas pela redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal – e pode ser enquadrado na tipologia *outcome-based aid*. Dessa forma, o Fundo assume um papel de *carrots* na política pública climática. Por mais que ele e o PPCDAm tenham sido criados em um contexto de resposta à crise florestal brasileira, ambos possuem atualmente uma estrutura lógica desenhada para combater a crise climática. Essa relação umbilical entre o Fundo e o PPCDAm gera tanto sinergias – demonstrando o papel das florestas no enfrentamento das mudanças climáticas – como vulnerabilidades, conforme constatado no período de interrupção da implementação de ambos.

A pesquisa oferece elementos, apresentados como recomendações, para a composição de intervenções pelos formuladores da política pública, no intuito de aperfeiçoar a implementação do Fundo Amazônia. A primeira recomendação visou a inserção de uma nova modalidade de alocação de recursos a partir do prisma do *results-based financing*. Por sua vez, a segunda recomendação objetivou a realização de ações direcionadas em atrair o ator privado para participar do processo de implementação do Fundo. Em seguida, a terceira recomendação trouxe como propósito equalizar a relação custo-benefício da operação e melhorar o relacionamento do BNDES com as instituições proponentes/executores em aspectos associados à seleção dos projetos, aos desembolsos parcelados e a avaliação de efetividade *ex-post*. Por fim, a última recomendação teve como finalidade aumentar o percentual dos recursos segregados para cobrir os custos operacionais do Fundo com a intenção de aprimorar os mecanismos de transparência e comunicação do Fundo Amazônia.

Em termos de limitações, a pesquisa sofreu algumas restrições de acesso a pessoas, a informações, a recursos e, principalmente, teve que se adequar ao cronograma do mestrado. O referencial analítico focou apenas em uma etapa do ciclo de políticas públicas. O estudo trabalhou a funcionalidade do Fundo direcionada somente para uma das suas políticas públicas orientadoras. Para representar a demanda por recursos, foram selecionados tão somente dois projetos, propostos unicamente pelo terceiro setor. O desenho da pesquisa não incluiu visitas em campo nem entrevistas com a população beneficiária ou com instituições que tiveram contato com os projetos (Incra, por exemplo). No lado da oferta de recursos, os doadores do Fundo não participaram das entrevistas.

Por fim, esta dissertação não teve o intuito de exaurir todo o tema. Assim, como agenda futura de pesquisa para dissertações e teses sobre o Fundo Amazônia, sugerimos o que se segue. Analisar o Fundo Amazônia fazendo uso de outras etapas do ciclo de políticas públicas como referencial analítico (definição da agenda, formulação, tomada de decisão ou avaliação). Investigar a alocação dos recursos do Fundo, em tempos de crise fiscal, para complementar o orçamento das agências federais com ações no PPCDAm. Pesquisar os motivos da baixa alocação de recursos em projetos associados ao componente “Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos”, do quadro-lógico. Efetuar uma análise comparada do Fundo Amazônia com outros mecanismos de RBF, nacionais e internacionais, que captam recursos e os mobilizam para ações de enfrentamento das mudanças do clima. Por último, averiguar os riscos envolvidos na relação de dependência do Fundo Amazônia com os recursos de países europeus em tempos de ofensivas ao multilateralismo e reorientação das prioridades europeias para gastos com defesa e segurança.

REFERÊNCIAS⁹⁸

ANG, C. K.; EMBI, M. A.; MD YUNUS, M. Enhancing the quality of the findings of a longitudinal case study: reviewing trustworthiness via atlas.ti. **The Qualitative Report**, [s.l.], v. 21, n. 10, p. 1855-1867, 2016. Disponível em: <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol21/iss10/7/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

AREAL, G. R. E. Fundo Amazônia: um estudo de caso da iniciativa do governo brasileiro para combater o desmatamento e seu enquadramento (ou não) no conceito de fomento. In: HACHEN, D. W.; LEAL, F.; MENDONÇA, V. S. de (org.). **Transformações do direito administrativo: o estado administrativo 30 anos depois da constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. p. 296-320. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/50dbe015-295c-45e6-9ee2-cff1f80b22eb>. Acesso em: 24 jun. 2024.

ASSIS, G. F. da S.; SILVA, R. O. da. As questões da análise de dados no contexto da ciência de dados. **Revista Tecnologias em Projeção**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 34-41, 2017. Disponível em: <https://projecaociencia.com.br/index.php/Projecao4/article/view/952/833>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARKI, E. Negócios de impacto: tendência ou modismo? **GV-EXECUTIVO**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 14-17, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/49183>. Acesso em: 11 mai. 2025.

BHANDARY, R. R.; GALLAGHER, K. S.; ZHANG, F. Climate finance policy in practice: a review of the evidence. **Climate Policy**, [s.l.], v. 21, n. 21, p. 529-545, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2020.1871313#abstract>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BICHR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. p. 21-41. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ee194587-2be2-4a06-8fec-01a9fedbb97a/content>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 5ª Fase (2023 a 2027)**. Brasília: MMA, 2023. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/politicas-publicas-orientadoras/PPCDAm_5a-fase-2023.pdf. Acesso em: 9 mar. 2025.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Documento de projeto: fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2013. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/fundo-amazonia/Documento_de_Projeto_Fundo_Amazonia_fev_2013.pdf. Acesso em: 9 mar. 2025.

CAPANO, Giliberto; WOO, Jun Jie. Designing policy robustness: outputs and processes. **Policy and Society**, v. 37, n. 4, p. 422-440, 2018. Disponível em:

⁹⁸ Conforme a norma ABNT NBR 6923:2025

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2018.1504494>. Acesso em: 23 ago. 2025.

CAVALCANTE, Pedro. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. In: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. de Á. (org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do poder executivo**. Brasília: Ipea, 2018. p. 27-58. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9049>. Acesso em: 6 abr. 2025.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Rio de Janeiro, n. 19, p. 9-15, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8958>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CHIAVARI, J. *et al.* **Mapeamento de financiamento climático internacional para o Brasil**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2025. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2025/08/Mapeamento-de-Financiamento-Climatico-Internacional-para-o-Brasil.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

ELDRIDGE, M.; TEKOLSTE, R. **Results-based financing approaches: observations for pay for success from international experiences**. Estados Unidos da América: Urban Institute, 2016. Disponível em: https://www.urban.org/sites/default/files/publication/85601/results-based-financing-approaches_1.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

ESCALANATE, D.; ORREGO, C. **Results-based financing innovative financing solutions for a climate-friendly economic recovery**. Estados Unidos da América: Climate Policy Initiative, 2021. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/results-based-financing/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

GARCIA, J. J. G. *et al.* **Relatório de avaliação de meio termo da efetividade do fundo Amazônia 2008-2018**. [S.l.]: Cepal, 2019. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Relatorio-Avaliacao-Meio-Termo-Fundo-Amazonia.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

GONÇALVES, C. Projeto sementes do portal. In: MARCOVITCH, Jacques. (org.). **Fundo Amazônia: cooperação internacional e gestão brasileira**. São Paulo: FEA/USP, 2013. p. 80-98. Disponível em: <https://mudarfuturo.fea.usp.br/wp-content/uploads/2014/01/EAD-5953-2013-Trabalho-final-200114.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.

HEAD, Brian E. **Wicked problems in public policy: understanding and responding to complex challenges**. Cham: Springer Nature, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-94580-0>. Acesso em: 23 ago. 2025.

HOWLETT, M. Policy design: What, who, how and why? In: HALPERN, C; LASCOUMES, P; LE GALÈS, Patrick. **L'instrumentation et ses effets**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. (pp. 281–315. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/307638330_Policy_Design_What_Who_How_and_Why. Acesso em: 23 ago. 2025.

JAEGER, M. L. M.; SANTOS, L. H. B.; ANDRADE, D. C. Fundo Amazônia: entre avanços e insuficiências. In: Encontro Nacional de Economia Ecológica, 14., 2021, Itabuna, Online. **Anais [...]**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Daniel-Andrade-16/publication/357194830_Fundo_Amazonia_entre_avancos_e_retrocessos/links/65dcd1b6adf2362b635a0f01/Fundo-Amazonia-entre-avancos-e-retrocessos.pdf. Acesso em: 19 jun. 2024.

KADRI, Nabil Moura. **A busca da capilaridade por meio de parcerias em políticas públicas: a experiência do fundo Amazônia**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e Finanças, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/19181/2/PR_Capilaridade%20por%20parcerias%20em%20politicass%20p%3%bablicas%20a%20experi%3%aaancia%20do%20fundo%20amaz%3%b4nia_214864_P_BD.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

KADRI, N. M.; SKAF, A. A.; DE FREITAS, M. B.; SOEIRO, D. R.; ANACHE, B.; BUDI, J.; HOEFLINGER, T. **Fundo Amazônia: financiamento climático em prol da conservação e do desenvolvimento sustentável da Amazônia**. [S.l.]: CEPAL. Disponível em <https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso97-FinanciamentoClimaticoemProldaConservacao.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo, p. 24-41, 2016. Disponível em: https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016_E-BOOK%20Sesc-Cebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf. Acesso em: 24 ago. 2024.

LIMA JUNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S. de; SANTOS, A. C. O. dos; SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos FUCAMP**, [s.l.], vol. 20, n. 44, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 24 ago 2024.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. de; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 dez. 2024.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%3%allises%20sobre%20Implementa%3%a7%3%a3o%20de%20Pol%3%adticas%20P%3%bablicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 7 set. 2024.

MARCOVITCH, J.; PINSKY, V. C. Amazon fund: financing deforestation avoidance. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 49, n. 2, p. 280–290, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rausp/a/SQ5tFWXtK5nDdJvSsQP9KXR/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 23 ago. 2025.

MARCOVITCH, J; PINSKY, V. C. Um retrato da Amazônia planetária. **Revista de Estudios Brasileños**, [s. l.], v. 6, n. 11, p. 169–183, 2019. Disponível em: <https://revistas.usp.br/reb/article/view/154372/150567>. Acesso em: 26 jun. 2024.

MURPHY, J. F.; JONES, J.; CONNER, J. The covid-19 pandemic: is it a “black swan”? Some risk management challenges in common with chemical process safety. **Process Safety Progress**, New York, v. 39, n. 2, 2020. Disponível em: <https://aiche.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/prs.12160>. Acesso em: 23 ago. 2025.

NETTO, M.; RIZZO, L.; RIBEIRO, J. F. O G20 brasileiro e a agenda de financiamento climático: possíveis legados para o BRICS+ e a COP30. **CEBRI-Revista**, [s. l.], n. 12, p. 39–61, 2024.

Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/issue/view/14/15>. Acesso em: 10 ago. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013-2022. **Climate Finance and the USD 100 Billion Goal**. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2022_19150727-en.html. Acesso em: 24 ago. 2025.

OLIVEIRA, M. R. de; MASIERO, Gilmar. **Fifteen years of the Amazon fund (Af): building and difficulties to validating a research agenda**. SSRN Preprint, 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4757738. Acesso em: 23 ago. 2025.

OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 67-97. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%20lises%20sobre%20Implementa%20a%20de%20Pol%20adicas%20P%20bablicas%20n%20Brasil.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

PINTO, T. P. *et al.* **Financiamento climático: realidades e desafios**. Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia. São Paulo, 2023. Disponível em: https://agro.fgv.br/sites/default/files/2023-07/eesp_relatorio_financiamento-climatico-apl.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 25-32, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8966/1/bapi_19_cap_04.pdf. Acesso em: 5 abr. 2025.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, V. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2023.

SOUZA, Guilherme. Political ecology of the global south: the Amazon fund. **RISUS - Journal on Innovation and Sustainability**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 4-15, 2021. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/risus/article/view/50213>. Acesso em: 23 ago. 2025.

SOUZA, M. L.; ALENCAR, A. **Assentamentos sustentáveis na Amazônia: agricultura familiar e sustentabilidade ambiental na maior floresta tropical do mundo**. Brasília: IPAM, 2021. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/06/IPAM.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

TREIN, Philipp. Policy instruments and their implementation. In: SAGER, F.; MAVROT, C.; KEISER, L. R. **Handbook of Public Policy Implementation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024. Disponível em: <https://api.unil.ch/iris/server/api/core/bitstreams/891e1ee6-7af2-4738-8722-44d671ded938/content>. Acesso em: 23 ago. 2025.

VALLE, P. R. D.; FERREIRA, J. de L. **Análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: contribuições e limitações para a pesquisa qualitativa em educação**. SciELO Preprints, 2024. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/7697>. Acesso em: 13 Abr. 2025.

VAN DER HOFF, R.; RAJÃO, R.; LEROY, P. Clashing interpretations of REDD+ “results” in the Amazon fund. **Climatic Change**, [s.l.], v. 150, p. 433–445, 2018. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-018-2288-x#citeas>. Acesso em: 23 ago. 2025.

WORLD BANK GROUP. **A guide for effective results-based financing strategies**. Washington, DC: World Bank, 2018. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/265691542095967793/pdf/A-Guide-For-Effective-Results-Based-Financing-Strategies.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2025.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5167786/mod_resource/content/1/Guia%20de%20Políticas%20Públicas%20Gerenciando%20Processos.pdf. Acesso em: 8 set. 2024.

XIAO, Y.; WATSON, M. Guidance on conducting a systematic literature review. **Journal of Planning Education and Research**, [s.l.], v. 39, n. 1, p. 93-112, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0739456X17723971>. Acesso em: 23 ago. 2025

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ANEXO I – MODELO DE ENTREVISTA

1. Qual a relação existente entre o Fundo Amazônia e o PPCDAm? O modelo de implementação do Fundo é funcional ao alcance dos objetivos declarados pelo PPCDAm?
2. Qual a sua percepção quanto ao processo de seleção de projetos adotado pelo Fundo Amazônia? Como você avalia a comunicação entre o BNDES e as instituições proponentes nessa etapa?
3. Os procedimentos de desembolso adotados pelo Fundo Amazônia atendem as necessidades das instituições demandantes do recurso?
4. Qual a sua percepção quanto aos procedimentos adotados pelo Fundo Amazônia para realizar o monitoramento da execução dos projetos apoiados?
5. Como você avalia os procedimentos de prestação de contas adotados pelo Fundo Amazônia?
6. Qual a sua percepção quanto a avaliação de efetividade *ex-post* realiza após a conclusão dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia?
7. Na sua percepção, o que aconteceu com o Fundo Amazônia no período 2019 a 2022? Em 2023, após a retomada do Fundo Amazônia, o que mudou no Fundo? Quais as motivações e os efeitos dessa mudança? Como isso impactou o processo de implementação do Fundo?
8. Alguma observação adicional sobre o processo de implementação do Fundo Amazônia?

ANEXO II – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar do Projeto de pesquisa intitulado “Fundo Amazônia: análise da implementação pela perspectiva da oferta e da demanda por recursos”, sob a responsabilidade do pesquisador Eliel Fontenele Silva (elielfontenele@yahoo.com.br), aluno do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública. Este trabalho está sendo realizado sob orientação do professor Mauro Santos Silva.

Por favor, leia as informações a seguir com atenção. Caso se sinta devidamente esclarecido(a) e concorde em participar do estudo, peço que assine ao final deste documento, em duas vias, ficando uma via com você e a outra com o pesquisador responsável.

1. O projeto tem como objetivo analisar a funcionalidade da implementação do Fundo Amazônia para o alcance dos objetivos declarados no documento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), observado pela perspectiva da oferta de recursos e pela perspectiva da demanda por recursos.
2. A participação envolve a realização de entrevista destinada a analisar a percepção sobre o processo de implementação do Fundo Amazônia. O roteiro da entrevista está estruturado em 08 questões.
3. O nome do participante será mantido em sigilo. Todos os dados coletados serão anonimizados, garantindo que as respostas individuais não possam ser associadas a nenhum participante específico.
4. Os dados coletados serão utilizados na elaboração de uma dissertação do Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento, da Escola Nacional de Administração Pública. A dissertação será publicada.

Em caso de dúvidas, favor entrar em contato com Mauro Santos Silva, orientador responsável pela pesquisa, pelo e-mail mauro.santos@ipea.gov.br, ou com a Coordenação-Geral de Pós-Graduação Stricto Sensu, pelo e-mail mestrado@enap.gov.br, a qualquer momento.

Eu, [nome do entrevistado], declaro ter sido informado, concordo em ser participante do Projeto de pesquisa acima descrito e autorizo a gravação de minha entrevista.

[Cidade], na data da assinatura eletrônica.

ANEXO III – COMPOSIÇÃO DOS COLEGIADOS DA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

Composição⁹⁹ do Comitê Orientador do Fundo Amazônia

Bloco	Instituição
Governo Federal	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que o presidirá
	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
	Ministério das Relações Exteriores
	Ministério da Agricultura e Pecuária
	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
	Casa Civil da Presidência da República
	Ministério dos Povos Indígenas
	Ministério da Justiça e Segurança Pública
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que atuará como secretaria-executiva
Governos Estaduais	Estado do Acre
	Estado do Amapá
	Estado do Amazonas
	Estado do Maranhão
	Estado de Mato Grosso
	Estado do Pará
	Estado de Rondônia
	Estado de Roraima
	Estado do Tocantins
Sociedade Civil	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
	Confederação Nacional da Indústria
	Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal
	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

⁹⁹ Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/governanca/COFA/>. Acesso em: 22 mar. 2025.

	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
--	--

Composição¹⁰⁰ do Comitê Técnico do Fundo Amazônia

Especialista	Instituição
Humberto Navarro de Mesquita Junior	Agência Nacional de Águas
João dos Santos Vila da Silva	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Laerte Guimarães Ferreira Junior	Universidade Federal de Goiás
Luciana Vanni Gatti	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Suzana Khan Ribeiro	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Thelma Krugg	Organização Meteorológica Mundial

¹⁰⁰ Disponível em:

https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/ctfa/Ata-CTFA_12a_2024.pdf. Acesso em: 22 mar. 2025.