



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE
MEIO TERMO DA EFETIVIDADE

DO FUNDO AMAZÔNIA

2008-2018

Elaborado por:

Jose Javier Gómez Garcia (CEPAL), Coordenador
Marco van der Ree (Brokering Solidarity), Consultor Internacional
Renata Junqueira Ayres Villas Boas, Consultora Nacional
Camila Gramkow (CEPAL)

Consultores estudos adicionais:

Distribuição de Benefícios	CAR
Marcel Viergever	Ana Carolina Crisostomo
Priscilla Santos	Gustavo Machado

Projeto gráfico e diagramação:

Marcus Vinícios de Oliveira e Emille Catarine Rodrigues Cançado

Este relatório apresenta os resultados da avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia, que compreende o período de 2008 a 2018 e foi realizada por uma equipe de consultores independentes e com a coordenação técnica da CEPAL.

Dezembro 2019



SUMÁRIO

Lista de tabelas	6
Lista de ilustrações	6
Lista de abreviações	8
Resumo executivo	15
Introdução	28
I. Breve histórico do Fundo Amazônia	29
II. Evolução do desmatamento na Amazônia: contexto e contornos	30
III. Políticas públicas relacionadas à Amazônia	38
IV. Amazônia: um bioma crucial para Brasil e o mundo	39
V. A mitigação através de REDD+ na UNFCCC e pagamento por resultados	44
VI. Objetivo da avaliação	46
VII. Metodologia da avaliação	46
1. Governança do Fundo Amazônia	49
1.1. O BNDES	52
1.1.1 Histórico do Fundo Amazônia no contexto do BNDES	55
1.1.2 Capacidades do BNDES	57
1.1.3. Custos operacionais do Fundo Amazônia	60
1.1.4. Recomendações	62
1.2. O COFA ao longo dos dez anos	62
1.2.1. Diretrizes e funcionamento do Fundo Amazônia	63
1.2.2. Representatividade dos atores sociais envolvidos, participação e negociação	67
1.2.3. Considerações	73
1.2.4. Recomendações	74
1.3. O CTFA	75
1.3.1. Oportunidades para expansão de escopo de atuação	77
1.3.2. Indicador de desmatamento	77
1.3.3. Recomendações	78



2. Financiamento do Fundo Amazônia: parceria com doadores	79
2.1. Noruega	82
2.2. Alemanha	84
2.3. Mobilização de recursos	86
2.4. Recomendações	86
3. Implementação do Fundo Amazônia	87
3.1. Fase inicial: criando um sistema de programação de projetos (2008-2011)	88
BOX 1: Ciclo dos projetos: (1) processo de seleção, aprovação e contratação	91
3.2. Fase estruturante: criando uma carteira de projetos mais estratégica (2012-2015)	94
BOX 2: Ciclo dos projetos: (2) modalidades operacionais	95
3.3. Fase de aceleração da implantação: projetos maiores e capilaridade da implementação (2016-2018)	101
BOX 3: Ciclo dos projetos: (3) monitoramento e avaliação	104
3.4. Expansão da carteira de projetos: outros biomas, outros países	109
BOX 4: Síntese das prioridades de atuação bienais do Fundo Amazônia deliberados pelo COFA	110
3.5. Recomendações	113
4. Resultados do Fundo Amazônia e dos projetos	115
4.1. Componente produção sustentável	118
BOX 5: Estudo Complementar: distribuição de benefícios em projetos do Fundo Amazônia	125
4.1.1. Recomendações	131
4.2. Componente monitoramento e controle	132
BOX 6: Estudo Complementar: Cadastro Ambiental Rural (CAR)	137
4.2.1. Recomendações	142
4.3. Componente ordenamento territorial (SNUC, PNGATI, ZEE)	143
4.3.1. Recomendações	148
4.4. Componente ciência, inovação e instrumentos econômicos	149
4.4.1. Recomendações para o componente ciência, inovação e instrumentos econômicos	153
4.5. Capacidade de instituições de meio ambiente (federal, estadual e municipal) para a implementação de políticas contra o desmatamento	154



4.5.1. Recomendações	156
4.6. Capacidade do terceiro setor	157
4.6.1. Organizações indígenas e projetos em terras indígenas	159
BOX 7: Análise de equidade de gênero nos projetos do Fundo Amazônia	161
4.6.2. Recomendações	164
5. Lições aprendidas, desafios e recomendações	165
5.1. Lições aprendidas	168
BOX 8: A contribuição do Fundo Amazônia à prevenção do desmatamento	170
5.2. Desafios	171
5.3. Recomendações e conclusões	172
5.4. Recomendações por capítulo	176
5.4.1. Recomendações: BNDES	176
5.4.2. Recomendações: COFA	177
5.4.3. Recomendações: CTFA	178
5.4.4. Recomendações: financiamento do Fundo Amazônia	178
5.4.5. Recomendações: componente produção sustentável	179
5.4.6. Recomendações: componente monitoramento e controle	181
5.4.7. Recomendações: ordenamento territorial	182
5.4.8. Recomendações: componente ciência, inovação e instrumentos econômicos	182
5.4.9. Recomendações: capacidade de instituições de meio ambiente (federal/estadual/municipal)	183
5.4.10. Recomendações: capacidade de instituições do terceiro setor	183
Referências bibliográficas	184
Apêndice A – Lista de entrevistados	192
Apêndice B – Equidade de gênero: estudo distribuição de benefícios	205



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Comparação dos desembolsos do Fundo Amazônia com outros investimentos na Amazônia Legal em R\$ (2009-2018)	38
Tabela 2 Número de projetos financiados por setor	117
Tabela 3 Total de UCs federais e TIs na Amazônia Legal com instrumento de gestão territorial (Planos de Manejo ou PGTAs)	146

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Variação do desmatamento nas categorias fundiárias	34
Figura 2 Dinâmica do desmatamento entre 2004 e 2015 de acordo com as classes de tamanho das áreas desmatadas, em porcentagem relativa ao total da área desmatada em cada ano	34
Figura 3 Emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de GEE em CO ₂ e por setor em GigaGramas (Gg)	36
Figura 4 Inserção do Fundo Amazônia no contexto das diversas políticas que têm influência no território da Amazônia	37
Figura 5 Representação gráfica das rotas da evapotranspiração gerada na Amazônia	41
Figura 6 Governança do Fundo Amazônia	51
Figura 7 História do BNDES	53
Figura 8 Reuniões anuais do CTFA	78
Figura 9 Mecanismos de financiamento e alinhamento aos stakeholders	81
Figura 10 Principais resultados alcançados pelo Fundo Amazônia	118
Gráfico 1 Superfície desmatada na Amazônia Legal (1988 a 2018)	17
Gráfico 2 Explicação gráfica da contribuição do Fundo Amazônia na redução do Desmatamento	22
Gráfico 3 Superfície desmatada na Amazônia Legal (1988 a 2018)	31

Gráfico 4 Desmatamento na Amazônia e preços das commodities (1990-2017)	35
Gráfico 5 Desembolsos do BNDES relacionados ao meio ambiente, por setor, de 2002-2014 (em bilhões de R\$)	54
Gráfico 6 Proporção do Fundo Amazônia na carteira de projetos contratados do BNDES na Amazônia Legal, em porcentagem do valor contratado de projetos	55
Gráfico 7 Evolução dos desembolsos do Fundo Amazônia	89
Gráfico 8 Evolução do apoio do Fundo Amazônia (acumulado)	117
Gráfico 9 Produção de madeira em tora pelas concessões florestais federais (m ³) e áreas de florestas públicas federais sob concessão florestal (ha)	122
Gráfico 10 Gastos do IBAMA nas subfunções controle ambiental e preservação ambiental em R\$ de 2008 a 2018	154
Gráfico 11 Organizações do Terceiro Setor e recursos alocados	157
Quadro 1 Indicadores do componente Monitoramento e Controle (2)	134

LISTA DE ABREVIÇÕES

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABIOVE	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
AFP	Associação Floresta Protegida
AMIQCB	Associação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
APIWTXA	Associação Ashaninka do Rio Amônia - Alto Juruá
APP	Área de Proteção Permanente
APS	Atividades Produtivas Sustentáveis
ARPA	Programa de Áreas Protegidas da Amazônia
ASSEMA	Associação em áreas de Assentamento no Estado do Maranhão
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BMZ	Ministério Federal de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento (em alemão, <i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMTA	Cooperativa Mista Tomé Açú
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDNs	Contribuições Determinadas Nacionalmente (em inglês, NDC)
CEABIO	Centro de Estudos Avançados da Biodiversidade
CEC	Comitê de Elegibilidade de Operações de Crédito do BNDES
Censipam	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (do Ministério da Defesa)
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CH₄	Metano
CI	Conservação Internacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CO₂	Dióxido de carbono

COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
COOMFLONA	Cooperativa Mista da FLONA Tapajós
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAREDD+	Comissão Nacional para REDD+
CONFAP	Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPAVAM	Cooperativa dos Agricultores do Vale do Amanhecer
COOPERACRE	Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre
COP	Conferência das Partes (do UNFCCC)
CPI-Acre	Comissão Pró-Índio do Acre
CRA	Cota de Reserva Ambiental
CSS	Comitê de Sustentabilidade Socioambiental (no BNDES)
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
CTI	Centro de Trabalho Indigenista
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CVACBA	Centro de Valorização de Compostos Bioativos da Amazônia
DAC	Comitê de Assistência ao desenvolvimento (do OCDE) (<i>Development Assistance Committee of the OECD</i>)
DEGRAD	Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira
DETER	Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real
DETEX	Sistema de Monitoramento da Exploração Seletiva de Madeira
ECOFORTE	Programa de Ampliação e Fortalecimento das Redes de Agroecologia e Produção Orgânica (do Banco do Brasil)
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENREDD+	Estratégia Nacional para REDD+
EUR	Euros
FA	Fundo Amazônia
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FAS	Fundação Amazonas Sustentável
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação
FAPs	Fundações de Amparo à Pesquisa (nos estados)

FBB	Fundação Banco do Brasil
FBDS	Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FLONA	Florestas Nacionais
FMI	Fundo Monetário Internacional (em inglês, <i>International Monetary Fund</i>)
FNABF	Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal
FNDF	Fundo Nacional para o Desenvolvimento Florestal
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FOFA	fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças
FSC	Forest Stewardship Council (tradução: Conselho de manejo florestal)
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GCF	Green Climate Fund (tradução: fundo verde do clima)
GEE	Gases do efeito estufa
GEF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente (em inglês, <i>Global Environment Facility</i>)
Gg	GigaGramas
GIZ	Agência de Cooperação Alemã (em alemão, <i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
Ha	Hectare(s)
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICB	Instituto de Ciências Biológicas
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDSM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
IFT	Instituto Floresta Tropical
IIEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
ILPF	integração lavoura-pecuária-floresta
IMAFLORA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IOV	Instituto Ouro Verde
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPBES	Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos (em inglês, <i>Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i>)
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (em inglês, <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
Ipê	Instituto de Pesquisas Ecológicas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ipeadata	Base de dados econômicos e financeiros mantida pelo IPEA
ISA	Instituto Socioambiental
ISPN	Instituto Sociedade, População e Natureza
KfW	Banco de Desenvolvimento do Estado Alemão
Km²	Quilômetros quadrados
LAMA	Laboratório de Ecologia de Manguezal
LGFP	Lei de Gestão de Florestas Públicas
LIRA	(Projeto) Legado Integrado da Região Amazônica
LNMC	Laboratório de Neuroquímica Molecular e Celular do ICB
m³	Metros cúbicos
MAPA	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTIC	Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (em inglês, <i>Clean Development Mechanism</i>)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NDCs	Contribuições Determinadas Nacionalmente (em inglês, <i>Nationally Determined Contributions</i>)
NICFI	Norway's International Climate and Forest Initiative
NOK	Coroas norueguesas

NORAD	Agência de Cooperação de desenvolvimento da Noruega (em inglês, <i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i>)
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (em inglês, <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (OECD))
ODI	Overseas Development Institute (tradução: Instituto de desenvolvimento global)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (em inglês, <i>Sustainable Development Goals</i> (SDGs))
OEMAS	Organizações Estaduais de Meio Ambiente
ONG	Organização não-governamental
OPAN	Operação Amazônia Nativa
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCTs	Povos e Comunidades Tradicionais
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PFNM	produtos florestais não madeireiros
PGTA	Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas
PIB	Produto Interno Bruto
PMFC	Planos de Manejo Florestal Comunitário
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas
PNMC	Política Nacional sobre Mudança no Clima
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCDs	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento (estadual)
PPCerrado	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PRADA	Planos de Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas
PRODES	Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROVEG	Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
PRSA	Política de Responsabilidade Social e Ambiental
PSA	Pagamentos por Serviços Ambientais
PTL	Programa Terra Legal
QL	Quadro Lógico
QR	Quadro de Resultados
RAFA	Relatório Anual do Fundo Amazônia
RDS	Reservas do Desenvolvimento Sustentável
RECA	(Projeto) Reflorestamento Econômico Consorciado e Adensado
REDD+	Redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal
RESEX	Reserva Extrativista
RET	Registros de Encaminhamentos e Temas
Rioterra	Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente da Amazônia
Rio92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (no Rio de Janeiro 1992)
Rio+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (no Rio de Janeiro 2012)
RL	Reserva Legal
R\$	Reais brasileiros
SAFs	Sistemas Agroflorestais
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
Sicar	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SINAFLOR	Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
Sisfogo	Sistema Nacional de Informações sobre o Fogo
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SISREDD+	Sistema de Informação sobre as Salvaguardas de REDD+
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
tC/ha	Toneladas de carbono por hectare
tCO₂	Toneladas de dióxido de carbono
TCU	Tribunal de Contas da União
TerraClass	Projeto de Levantamento de informações de uso e cobertura da terra na Amazônia
TI	Terra Indígena
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UCs	Unidades de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará
USD	Dólares norte-americanos
US\$	Dólares norte-americanos
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (em inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change)
WRI	<i>World Resources Institute</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
QL	Quadro Lógico
QR	Quadro de Resultados
QUEIMADAS	Portal do Monitoramento de Queimadas e Incêndios (do INPE)
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico



RESUMO EXECUTIVO

RESUMO EXECUTIVO

O objetivo da presente avaliação é analisar em que medida os objetivos do Fundo Amazônia estão sendo alcançados a partir dos resultados atingidos no período de 2008 a 2018.¹ Nesse sentido, a análise busca tanto evidenciar as ações e estratégias que têm contribuído para o alcance dos objetivos e, portanto, devem ser fortalecidas e estendidas como identificar gargalos e desafios que devem ser enfrentados, gerando recomendações para subsidiar a implementação futura do Fundo Amazônia. Esta avaliação não entra no mérito dos resultados de cada um dos 103 projetos apoiados individualmente, mas busca analisar a efetividade do funcionamento do Fundo Amazônia no conjunto do seu sistema de governança, dos objetivos gerais e da implementação do conjunto dos projetos. Adicionalmente, foram realizados dois estudos complementares que subsidiaram esta avaliação – Distribuição de Benefícios em Projetos do Fundo Amazônia e Cadastro Ambiental Rural –, nos quais um conjunto de projetos relacionados foram selecionados e analisados com mais profundidade.

O Fundo Amazônia foi criado em 2008 a partir de um acordo entre Brasil e Noruega e tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Também há a possibilidade de utilizar até 20% dos recursos do Fundo no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e/ou em outros países tropicais. Seus principais doadores são Noruega e Alemanha, respectivamente com 93,8% e 5,7% dos valores doados, cujo valor total captado até o final de 2018 soma R\$ 3,4 bilhões². Também há uma contribuição de 0,5% do valor total feita pela Petróleo Brasileiro S.A. Com os rendimentos gerados pelos recursos recebidos ao longo dos anos, o valor total do Fundo Amazônia atinge R\$ 4,5 bilhões.

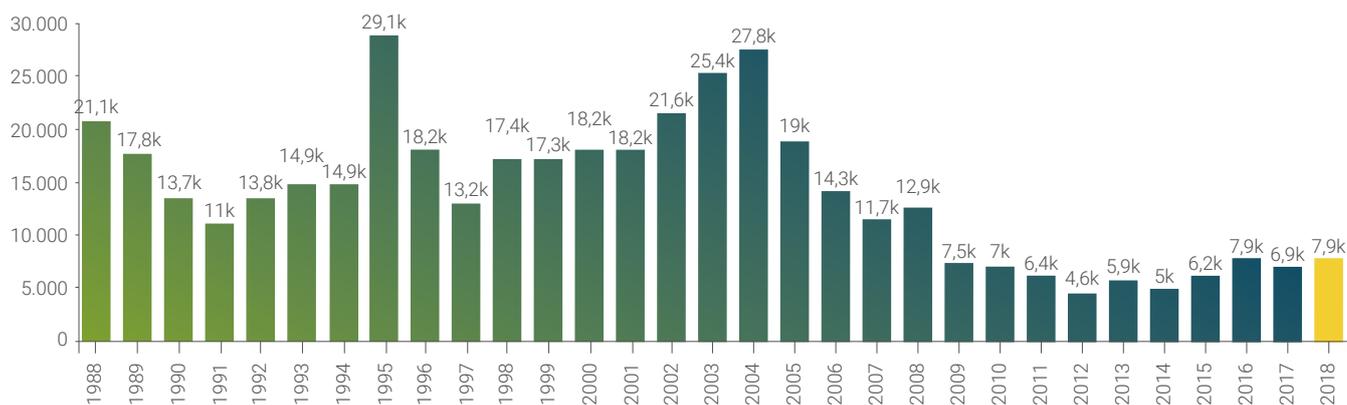
No contexto das negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês) e sobre o papel das florestas na mitigação das emissões de gases de efeito estufa, o Fundo Amazônia foi o primeiro fundo que seguiu a lógica de pagamento por resultados de Redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+). É previsto que os países em desenvolvimento que conduzirem ações e políticas para REDD+ devem ser recompensados após a obtenção de resultados de mitigação. O Fundo Amazônia é, portanto, um mecanismo inovador de reconhecimento e compensação financeira para a redução do desmatamento na Amazônia Legal e sua criação foi o reconhecimento internacional do grande sucesso das políticas de combate ao desmatamento desenvolvidas pelo Brasil desde 2004, especificamente o Plano de Ação para Prevenção e Controle do

1 Esta avaliação não analisa o contexto e as discussões que, em 2019, envolveram o Fundo Amazônia, porque estava fora do escopo do Termo de Referência que orientou o processo avaliativo.

2 De acordo com o RAFA 2018 (BNDES, 2019a), o valor é de US\$ 1.288.235.378,26 ou R\$ 3.396.694.793,53.

Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (Gráfico 1). Outros fatores que levaram à criação do Fundo foram a capacidade de monitoramento do desmatamento através de satélites, a existência de uma instituição de confiança e com capacidade de gestão e transparência como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e uma sociedade civil independente que participava junto com o governo no combate ao desmatamento.

Gráfico 1 – Superfície desmatada na Amazônia Legal (1988 a 2018)



Até o final de 2018, o Fundo apoiou 103 projetos, dos quais 15 foram concluídos e mais 35 estão na fase final. Os recursos comprometidos com esses projetos atingem R\$ 1,9 bilhão, com R\$1,1 bilhão já desembolsados. Os setores envolvidos na implementação dos projetos são organizações do Terceiro Setor (58 projetos), órgãos estaduais (22), órgãos federais (9), municípios (7) universidades (6) e entidade internacional (1). Em termos de recursos alocados, 62% foram destinados a entidades governamentais.

Além desses projetos contratados, no final de 2018, existia um *pipeline* de projetos da ordem de R\$ 1,376 bilhão (R\$ 394 milhões em análise e R\$ 982 milhões em consulta). Observa-se que, em dez anos de funcionamento do Fundo Amazônia, 55% dos recursos recebidos (R\$ 1,9 bilhão) foram alocados em projetos, não sendo contabilizados os 11 projetos que foram aprovados e posteriormente cancelados nesse período, o que elevaria este número. Se todos os projetos no *pipeline* fossem aprovados, o total dos recursos alocados subiria até 97%, atingindo 73% de todo o valor do Fundo Amazônia em caixa (recursos recebidos mais rendimentos). Para aumentar o impacto do Fundo, recomenda-se a aceleração do processo de aprovação dos projetos no *pipeline* nos próximos anos.

O objetivo geral do Fundo Amazônia é a redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Em seu Decreto³ de criação são considerados quatro componentes para direcionar a aplicação de recursos⁴:

3 Decreto nº 6.527 de 1º de agosto de 2008.

4 O mesmo Decreto considera sete áreas temáticas: (i) gestão de florestas públicas e áreas protegidas; (ii) controle, monitoramento e fiscalização ambiental; (iii) manejo florestal sustentável; (iv) atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; (v) Zoneamento Ecológico-Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; (vi) conservação e uso sustentável da biodiversidade; e (vii) recuperação de áreas desmatadas.

1. Produção Sustentável, promovendo atividades que mantêm a floresta em pé e têm atratividade econômica. Esse componente representa 26% dos recursos totais.
2. Monitoramento e Controle, apoiando ações governamentais que asseguram a adequação de atividades antrópicas à legislação ambiental. É o componente com maior apoio financeiro, 47% dos recursos.
3. Ordenamento Territorial. Componente com 14% dos recursos alocados.
4. Ciência, Inovação e Instrumentos econômicos, possuindo caráter transversal e cujas atividades contribuem para a recuperação, a conservação e o uso sustentável da biodiversidade. Esse componente recebe 13% dos recursos financeiros de apoio.

Os principais elementos que compõem a governança do Fundo Amazônia, cuja implementação é responsabilidade soberana do Brasil são os seguintes:

- O estabelecimento, a gestão e a captação de doações do Fundo Amazônia é responsabilidade do BNDES. Uma porcentagem de 3% do valor das doações é destinada para cobertura de seus custos operacionais e das despesas relacionadas ao Fundo Amazônia.
- O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) tem a finalidade de estabelecer as diretrizes, os critérios e as modalidades de aplicação dos recursos do Fundo. O COFA conta com representações do Governo Federal, através de distintos ministérios e do BNDES; dos governos estaduais da Amazônia Legal; e da sociedade civil, incluindo representantes de movimentos sociais, organizações indígenas da Amazônia, setor empresarial e da Academia.
- O Ministério do Meio Ambiente (MMA) define anualmente o limite de captação de recursos para o Fundo Amazônia baseado no resultado da redução das emissões de CO₂ por desmatamento. O Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), composto por até seis especialistas de reconhecido saber técnico científico e acadêmico, tem a responsabilidade de analisar e validar os cálculos apresentados pelo MMA.
- As iniciativas elegíveis ao apoio do Fundo Amazônia devem estar em consonância com o PPCDAm, com a Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+), com os Planos Estaduais de Prevenção e Combate ao Desmatamento, com as diretrizes, os critérios e os focos de atuação do COFA e com as políticas operacionais do BNDES.

CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA LEGAL A LONGO PRAZO

Existe uma literatura ampla de pesquisas científicas e evidências que mostram que a Amazônia Legal e seus biomas são de grande importância para os serviços ecossistêmicos – conservação da biodiversidade, captura e armazenamento de carbono, estabilização do clima e produção de água, entre outros – em escala local, nacional, regional e global. Uma

das contribuições importantes do bioma Amazônia é para o ciclo de chuvas no Brasil, inclusive nas regiões Sul e Sudeste, e na América do Sul, contribuindo significativamente para o fornecimento de água para agricultura, hidroelétricas, indústrias e consumo humano.

O sucesso do PPCDAm mudou os padrões de desmatamento nas áreas menores. A diminuição das áreas na qual o desmatamento ocorre significa que a dinâmica do desmatamento tem se tornado mais fragmentada e espalhada em muitas áreas pequenas, dificultando e aumentando os custos de monitoramento por satélite e o combate por meio de ações de comando e controle. Além disso, a crise econômica do país, a partir de 2014, impactou o orçamento do Governo Federal e, em consequência, as instituições ambientais federais. Graves dificuldades financeiras também afetaram os estados e, por consequência, a fiscalização do desmatamento, atividade sinérgica ao Fundo Amazônia. Portanto, observa-se um incremento no desmatamento desde 2015, mas que não chega aos padrões anteriores ao de 2005.

O fortalecimento do monitoramento e controle foi o fator mais importante para a queda do desmatamento na região desde 2005, continuando a ser imprescindível para a redução do desmatamento, embora venha se tornando cada vez mais custoso em função dos seus novos padrões. No entanto, existe um entendimento muito claro de que somente o desenvolvimento de alternativas econômicas e a exploração sustentável da floresta em pé podem contribuir para diminuir a pressão sobre as florestas com sustentabilidade de longo prazo.

Há necessidade de se criar um modelo econômico alternativo, vinculado à geração e gestão de conhecimento do bioma Amazônia e ao desenvolvimento de cadeias produtivas dos produtos da sociobiodiversidade que permita agregar valor sobre a grande riqueza de capital natural da região. Muitos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia implementaram atividades que criaram as bases desse modelo de desenvolvimento socioeconômico sustentável, embora seja um processo de longo prazo, podendo levar décadas. A construção de um novo modelo envolve ampla mobilização de atores e setores econômicos (florestal, agropecuário, de infraestrutura, industrial, etc.), comunidades extrativistas e populações amazônicas, além de vontade e coordenação de políticas. Devido ao seu caráter inovador e disruptivo, a construção é complexa, ou seja, é fruto de um processo cumulativo de aprendizado, mas que, ao mesmo tempo, depende de vontade política e investimentos diferenciados.

A construção desse modelo alternativo de desenvolvimento requer a criação de condições favoráveis para os investimentos privados e as iniciativas comunitárias, que historicamente enfrentam os gargalos logísticos que implicam trabalhar na Amazônia, os problemas regulatórios e os entraves burocráticos. Esse esforço exige a colaboração e o trabalho sinérgico entre setor privado, setor público e Terceiro Setor, a atuação em conjunto com comunidades locais e a participação da Academia na geração de conhecimento e pesquisa aplicada.

A região precisa dar um salto tecnológico para a construção de cadeias produtivas sustentáveis, que podem incluir espécies, insumos e produtos nativos da Amazônia, gerando conhecimento sobre o bioma Amazônia. Isso é possível utilizando a biotecnologia e a bioeconomia, além de ferramentas inovadoras das tecnologias de informação e comunicação e a digitalização da agricultura, das cadeias da sociobiodiversidade e da manufatura, agregando valor, e de logística de transportes. O Fundo Amazônia exerce um papel importante na construção desses novos modelos de produção sustentável (em interação com outros projetos na região), provando sua viabilidade econômica na economia local, regional, nacional e mesmo em cadeias de valor internacionais.

DESEMPENHO DO FUNDO AMAZÔNIA: PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I. GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

A implementação do Fundo Amazônia ao longo de dez anos foi um caminho de aprendizagem, de construção de confiança entre distintos atores e de adaptação e aprimoramento contínuo das estratégias de operacionalização do apoio a projetos. A gestão do Fundo Amazônia, por meio de uma instituição financeira para o desenvolvimento como o BNDES, é uma das principais lições aprendidas para os sucessos na sua criação e implementação.

Apesar da experiência inicial limitada do BNDES na gestão de um fundo com as características do Fundo Amazônia, observou-se que houve grande capacidade profissional para responder aos mandatos e desafios. A alta qualificação dos funcionários do BNDES, a solidez das práticas operacionais e a transparência na utilização dos recursos consolidaram, ao longo dos dez anos de existência do Fundo, um modelo de gestão que pode ser replicado em outros países. Ao mesmo tempo, deve ser observado que, do total de recursos disponíveis, infelizmente, nem a metade foi gasto nesse período. A aceleração da implementação de projetos poderia ter beneficiado, com um maior número de iniciativas e maior abrangência de experiências, o desenvolvimento sustentável na Amazônia. Por um lado, observa-se a dificuldade de qualificar projetos aos requisitos do BNDES, mas, por outro, pode-se concluir que os recursos implementados tiveram um processo rigoroso de seleção.

Também é relevante salientar o papel do COFA, que foi fundamental para aprimorar as estratégias e focalizar os investimentos. A gestão e os resultados do Fundo Amazônia evoluíram ao longo de dez anos e muitos projetos ainda estão em execução. O Fundo de 2009 é muito diferente ao Fundo de 2018. Nesse período, a gestão e as estratégias foram aprimoradas e muitos problemas, identificados no início, já foram resolvidos total ou parcialmente. Entre os fatores de sucesso, que permitiram o alcance de resultados e impactos importantes e a melhoria do desempenho do Fundo Amazônia, podem-se destacar:

- O Fundo Amazônia demonstrou capacidade de trazer diferentes atores para o objetivo comum de promover o desenvolvimento sustentável da região e reduzir o desmatamento. Para isso, foi importante a construção de uma governança ampla e democrática, assim como o cumprimento de requisitos operacionais e de transparência para informar e analisar o uso dos recursos. O fortalecimento do COFA e sua maior interação com o processo de operacionalização de projetos realizada pelo BNDES é necessária para que Fundo Amazônia amplie sua legitimidade para além da já alcançada entre a diversidade de atores sociais estratégicos, visando o cumprimento de seus objetivos. Os projetos apoiaram beneficiários relevantes (populações que mantêm a floresta em pé, governos estaduais e municipais) e o trabalho com as organizações do Terceiro Setor permitiu aumentar a capilaridade do Fundo Amazônia, como também a presença do Estado em áreas muito afastadas.
- Inovações na implementação dos projetos, como as iniciativas agregadoras de pequenos projetos através de organizações “aglutinadoras”, resultando em uma maior

capilaridade do Fundo Amazônia, que alcançou muitas organizações de pequeno porte e comunidades locais.

- Utilização de chamadas públicas como estratégia para induzir a apresentação de bons projetos em áreas temáticas específicas e relevantes e atrair a participação mais ampla e diversa de instituições interessadas nos temas. As chamadas públicas fomentaram a concorrência entre distintos proponentes e proporcionaram maior abrangência na atuação do Fundo Amazônia. O Fundo aumentou a sua capacidade de mobilizar recursos com as inovações na implementação dos projetos e com as chamadas públicas.
- Mudança na abordagem das cadeias produtivas sustentáveis e o envolvimento do setor privado. A proposta de estruturação de cadeias produtivas vem sendo amadurecida, iniciando com a prospecção e identificação de gargalos da cadeia (logísticos, legislativos, questões sanitárias etc.) e de potenciais demandantes antes da implementação do projeto. Trata-se de buscar uma aproximação com o setor privado para garantir demanda para os produtos sustentáveis, a partir de uma visão mais sistêmica da cadeia produtiva como um todo. A criação de vínculos entre os pequenos produtores e o setor empresarial é um fator chave na sustentabilidade dos projetos produtivos.
- Novas diretrizes no componente de Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos no sentido de selecionar projetos com uma vinculação mais estreita com os outros componentes do Fundo, como o apoio às pesquisas científicas e tecnológicas voltadas às cadeias de produtos da sociobiodiversidade, ao manejo florestal madeireiro e não madeireiro e à recuperação de áreas degradadas.

II. EFETIVIDADE DO FUNDO AMAZÔNIA

Embora existam evidências claras de que o Fundo Amazônia tem contribuído para reduzir o desmatamento na Amazônia, é um grande desafio estimar quantitativamente essa contribuição. O Fundo tem recursos limitados em comparação ao total da economia amazônica, para que as variações das taxas do desmatamento da Amazônia possam ser atribuídas a seu desempenho. Além disso, o Fundo foi criado com a característica de adicionalidade aos recursos governamentais brasileiros e seus resultados dependem, em grande medida, da efetividade de políticas ambientais e econômicas do Governo Federal e dos programas e ações dos estados e municípios amazônicos, especificamente aquelas voltadas à prevenção e controle do desmatamento, e os orçamentos disponíveis para implementá-las.

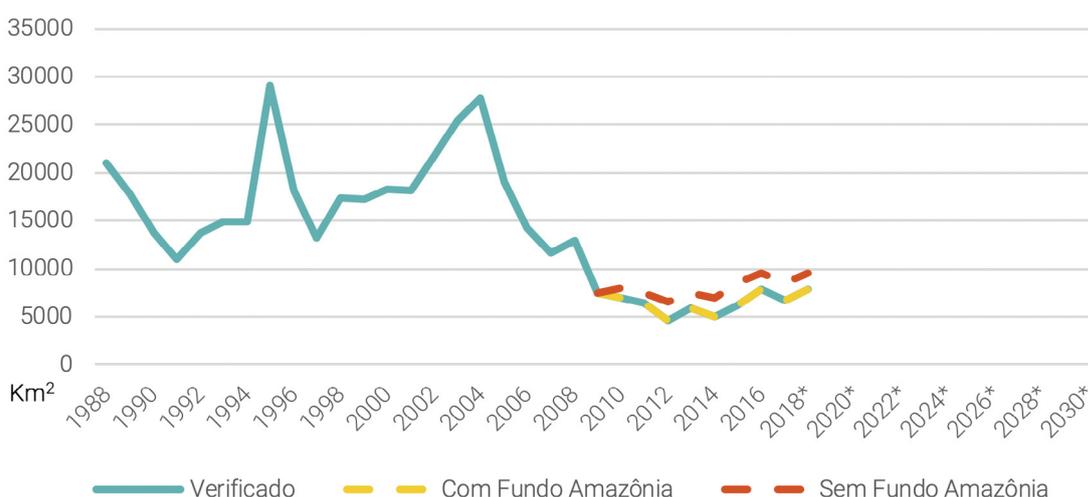
Nesse sentido, o Fundo Amazônia fez grandes investimentos em apoio às políticas direcionadas à regularização ambiental, principalmente ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). Outros projetos do Fundo também contribuíram para a redução do desmatamento de maneira direta ou indireta. A conclusão é de que o Fundo Amazônia não alterou as tendências do desmatamento dos últimos anos, mas sem a sua implementação o desmatamento teria sido maior (Gráfico 2).

- O estudo complementar de projetos de CAR apoiados pelo Fundo Amazônia estima que os mesmos contribuíram para evitar o desmatamento de 8.571 km² nos biomas Amazônia e Cerrado, no período de 2014 a 2018. No bioma Amazônia, a análise demonstrou que 8.244 km² de desmatamento foram evitados no período de 2014

a 2018, enquanto no Cerrado foram 327 km². Em um contexto favorável e com apoio de políticas sinérgicas de monitoramento e controle, o CAR é uma ferramenta importante para o combate ao desmatamento ilegal. Porém, o mesmo estudo alerta que o efeito do CAR no desmatamento pode ser transitório pela falta de fiscalização, de aplicação de penalidades e pelo enfraquecimento de políticas de controle, além do lento processo de validação e implementação de outros instrumentos do Código Florestal (GIZ, 2019b).

- A maior parte dos projetos avaliados no eixo de produção sustentável, incluindo os de recuperação de áreas degradadas, mostram reduções do desmatamento nas áreas de implementação.
- O apoio de projetos em 65% da área de Terras Indígenas (TIs) e em 190 Unidades de Conservação (UCs) na Amazônia, ajudou a fortalecer aquelas categorias territoriais que constituem a principal barreira contra o desmatamento. O apoio à proteção da posse das TIs é um dos mecanismos mais eficientes para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) através da conservação da floresta. Merece destaque o processo de aprendizagem do Fundo Amazônia na construção de parcerias que pudessem viabilizar o apoio às demandas das comunidades indígenas e, ao mesmo tempo, promover a proteção das florestas nas TIs e, sobretudo, viabilizar a implementação de uma política nacional de gestão territorial e ambiental dessas terras – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) –, apoiando a elaboração e a implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PGTAs). Nos projetos apoiados, constata-se a ênfase no incentivo à participação e promoção do protagonismo das populações indígenas na elaboração dos planos e à colaboração dos estados e/ou de parceiros da sociedade civil.
- Os projetos com os Corpos de Bombeiros tiveram impactos positivos na prevenção e combate de incêndios. Os resultados apontam para 23.630 incêndios florestais ou queimadas não autorizadas combatidos pelos Corpos de Bombeiros Militares. Além disso, os projetos ajudaram a criar uma articulação interestadual de bombeiros.
- Por último, o financiamento de ações diretas de monitoramento e controle do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em campo também apontam para contribuição na redução do desmatamento.

Gráfico 2 – Explicação gráfica da contribuição do Fundo Amazônia na redução do desmatamento



Um dos grandes problemas encontrados no Fundo Amazônia é a falta de informação sobre os impactos econômicos e sociais dos projetos apoiados, especialmente aqueles ligados a Atividades Produtivas Sustentáveis (APS). Essa informação é chave para gerar, registrar e disseminar conhecimento sobre lições aprendidas para superação de gargalos regulatórios e econômicos para o desenvolvimento de APS, atividades mais promissoras para cada circunstância local e formas e mecanismos mais efetivos para se estruturar cadeias de APS e, de maneira geral, para apontar os caminhos para a efetiva construção de um modelo sustentável de desenvolvimento socioeconômico na Amazônia Legal. A replicabilidade e a escalabilidade de iniciativas bem-sucedidas só é possível com o conhecimento adequado dos impactos dos projetos e a visão e o apoio ao conjunto das mudanças necessárias para um modelo de desenvolvimento sustentável.

- Nos projetos que foram encerrados e avaliados até o momento, a partir das informações dos impactos econômicos, observa-se melhoria da qualidade de vida, aumento de renda (embora às vezes de pouca magnitude), cumprimento das Salvaguardas de Cancún e fortalecimento da perspectiva de gênero.
- No Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos, o monitoramento do desmatamento e análises complementares tem se fortalecido. Nesse aspecto, são importantes o projeto de ampliação do apoio do Fundo Amazônia a outros biomas, para se ter o um panorama completo do desmatamento no Brasil, e o apoio ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o Inventário Florestal Nacional. Há projetos com resultados destacáveis, como o “Compostos Bioativos da Amazônia”, realizado em parceria com uma empresa privada e uma cooperativa, que teve impacto nas políticas públicas relacionadas à qualidade do açaí ao contribuir para a consolidação de três classificações (açaí, açaí clarificado e açaí desidratado, segundo Instrução Normativa/MAPA Nº 37 de 1º de outubro de 2018). O sucesso deste projeto permitiu captar novos recursos para a pesquisa em outras fontes, o que é importante tanto para a sustentabilidade dos investimentos quanto para a sua expansão. Há também experiências interessantes de pagamento por serviços ambientais (PSA) como instrumento econômico para a conservação de florestas, especialmente aquelas destinadas à proteção de nascentes.

— III. RESULTADOS NÃO ESPERADOS

A interação entre distintos atores, principalmente no âmbito do COFA e na gestão do Fundo Amazônia pelo BNDES, teve consequências não planejadas. Entre elas estão:

- Ao longo desses dez anos, as entidades do Terceiro Setor aprenderam a trabalhar dentro das exigências do BNDES, embora para muitas tenha sido complicado preparar, negociar e implementar projetos dentro desses padrões. Trabalhar em conjunto trouxe uma aprendizagem mútua para o BNDES e o Terceiro Setor, reconhecida ao longo dos anos de implementação como positiva por ambas as partes. Os critérios de análise e seleção de projetos do BNDES contribuíram para as entidades se profissionalizarem em termos de administração financeira e gestão de projetos, o que as ajudou a acessar outras fontes de recursos mais exigentes como, por exemplo, os fundos internacionais. Alguns entrevistados mencionaram que acessar recursos do Fundo Amazônia serviu como um “carimbo” que atestava a boa governança da entidade.

- Embora já existissem espaços de coordenação e colaboração entre os estados, a participação desses no COFA também permitiu fortalecer a cooperação, a troca de experiências e potencializou a articulação da gestão ambiental entre os estados.
- O Fundo Amazônia tornou-se uma referência global para fundos de clima, biodiversidade e pagamentos por resultados. Essa experiência ajudou a Noruega e sua iniciativa Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) a estabelecer outros fundos e atividades em diversos outros países, ainda que essas outras cooperações não tenham alcançado a escala do Fundo Amazônia, devido à ausência de instituições com o tamanho e a capacidade do BNDES. Além disso, o esforço da NICFI para incluir as florestas na agenda das negociações climáticas globais resultou na inserção deste tema como parte do Acordo de Paris de 2015.

— IV. DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES

Os desafios e as recomendações associadas ao Fundo Amazônia abrangem distintas áreas. Algumas estão fora do escopo do financiamento do Fundo, como os gargalos relacionados com a infraestrutura e as condições logísticas para o armazenamento, beneficiamento/industrialização e o escoamento das produções e com a expansão do uso das tecnologias de comunicação e informação. No contexto atual, para empreender novos negócios é necessário viabilizar acesso adequado à internet em toda região. Além disso, outras tecnologias para rastreamento dos produtos devem ser testadas e apoiadas para reduzir a concorrência das produções ilegais, especificamente de madeira e pesca.

A regularização fundiária constitui um dos grandes entraves para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, além de ser uma das sete áreas temáticas priorizadas pelo Fundo Amazônia. Deve ser levado em consideração o papel que poderia ter o Fundo nessa área, levando em conta o tempo e os recursos envolvidos diretamente nesse tema, pois existe um alto custo de oportunidade. Por exemplo, incentivando e apoiando a disponibilização das bases de dados do CAR dos projetos apoiados, mesmo que ainda tenham inconsistências, contribuindo para fins de planejamento de recursos hídricos, concessão de outorga e outros. Seria possível, também, analisar locais e experiências bem-sucedidas, assim como levantar tecnologias disponíveis para apoiar às instituições brasileiras responsáveis pela regularização fundiária no Brasil.

- A área de governança e gestão do Fundo Amazônia enfrenta desafios diversos.
 - i. A sustentabilidade do Fundo no longo prazo requer a diversificação de doadores (além de outros países, podem ser também organizações ou fundações sem fins lucrativos), assim como explorar arranjos com o setor privado (brasileiro ou internacional) e possibilidades de financiamentos mistos.
 - ii. É necessário fortalecer a equipe do BNDES com recursos financeiros e humanos (próprios ou contratados) para diminuir o tempo no processo de aprovação de projetos, agilizar o monitoramento e acompanhamento durante a implementação e apoiar os mecanismos de captura de informação de indicadores de eficiência e efetividade. É recomendável repensar a presença da representação do Fundo na Amazônia em locais estratégicos na Amazônia e/ou em Brasília. A porcentagem de 3% do valor das doações para a cobertura de seus custos operacionais e das

demais despesas relacionadas ao Fundo Amazônia deveriam ser renegociada para fortalecer a gestão nas áreas mencionadas. Muitas das organizações que gerenciam recursos similares aplicam porcentagens acima do 10%. Por outro lado, deve-se explorar novas oportunidades de colaboração e investimento (*blended finance*) entre projetos do Fundo Amazônia e outros tipos de financiamento, tanto do próprio BNDES, que tem aumentado significativamente os investimentos na área ambiental, como de outras fontes.

- As estratégias de gestão de conhecimento e comunicação do Fundo Amazônia devem ser ampliadas.
 - i. Os bons resultados dos projetos e do Fundo Amazônia não são disseminados amplamente o que fragiliza sua imagem e reduz o potencial de mobilização de recursos para o Fundo e para projetos. Ainda que exista uma comunicação extensa através da página web, é possível usar outros meios de comunicação e eventos para difundir seus resultados, tanto para a sociedade brasileira como internacionalmente. Existem muitas maneiras de utilizar os novos meios de comunicação e mídia social para alcançar a um público mais amplo.
 - ii. Também é necessário melhorar a gestão de conhecimento dos projetos já que suas aprendizagens não são sistematizadas suficientemente. Melhorar a troca de experiência e aprendizagem mútua entre os projetos facilitaria criar oportunidades de *spillovers* e aumentar a escala e/ou replicabilidade de experiências. Deveria aproveitar-se o potencial do COFA como espaço de troca de experiências, debate e colaboração para investir em maior sinergia entre os atores sociais.
- A redução da desigualdade de gênero como critério transversal de apoio a projetos precisa ser potencializada com incentivo às ações que promovam a participação das mulheres e o apoio à equidade. O Fundo Amazônia tem avançado, ao longo dos últimos anos, com a inserção de indicadores e critérios específicos sobre o tema em chamadas públicas, mas muito ainda pode ser feito. Por exemplo, valorizar nos editais, quando pertinente ao tema, projetos que apresentem iniciativas que desenvolvam capacitação, como os com oficinas especificamente voltadas às mulheres, promovam ações desenvolvidas por grupos de mulheres ou explicitem a contribuição que a participação das mulheres aporta ao projeto, caso seja possível identificar. Além disso, é preciso reportar os resultados relacionados à participação das mulheres em todos os projetos, caso eles existam.
- A implementação do Fundo Amazônia tem tido problemas com os parceiros públicos. No nível federal, o contexto recente de restrição fiscal (contingenciamentos) tem levado a dificuldades na execução dos projetos do Fundo Amazônia e das políticas federais, gerando risco de perda da adicionalidade. No nível estadual, as frequentes mudanças políticas (ciclo eleitoral) e o reduzido número de servidores permanentes levam a descontinuidade nas prioridades e nas equipes, gerando riscos de cancelamentos de atividades, perda de memória/aprendizado institucional e baixo potencial de sustentabilidade. Os projetos gerenciados pelos municípios têm tido problemas generalizados de implementação, excetuando um projeto. Os órgãos públicos (federal, estadual e municipal) são atores chave para atingir os objetivos do Fundo Amazônia, sendo necessário apoiar os estados e municípios na implementação dos projetos e explorar fórmulas de trabalho em arranjos mistos, entre governo, setor privado e

sociedade civil, que permitam aos estados e municípios executar com agilidade e flexibilidade os projetos.

- Dentro das áreas de trabalho do Fundo Amazônia existe espaço para intensificar os esforços já iniciados para envolver o setor privado e trabalhar nas cadeias produtivas de produtos de produção sustentável de forma integral.
 - i. É primordial que o Fundo Amazônia avance no desenvolvimento de instrumentos econômicos que apoiem a regularização e a manutenção dos estoques florestais. Além disso, é preciso investir em atividades econômicas que valorizem a floresta, tais quais o manejo florestal e de produtos não madeireiros e a agricultura de baixo carbono, como alternativas aos modelos de exploração irracionais dos recursos. O engajamento do setor privado é fundamental para estruturação de uma economia de base florestal sustentável (madeira e não madeira) e na definição de estratégia de participação do setor para a promoção dos objetivos do Fundo. Está crescendo o número de empresas do setor privado (brasileiras e de outros países) preocupadas com a sustentabilidade e interessadas em “negócios verdes” que poderiam vincular-se aos projetos do Fundo Amazônia, aportando recursos adicionais.
 - ii. Também no âmbito do envolvimento do setor privado, houve poucos avanços em incrementar as áreas sob concessões florestais. Deveriam ser analisadas as possibilidades de apoio para agilizar a produção sustentável de madeira nas concessões florestais. São investimentos estratégicos que com apoio do Fundo Amazônia no início das operações poderiam atrair mais investimento privado, abranger maior extensão territorial, ocupar terras não destinadas, onde a taxa de desmatamento é maior, e prevenir as invasões ilegais dessas terras.
 - iii. Na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), o conhecimento da biodiversidade amazônica e seu potencial aproveitamento comercial é também uma área estratégica em que o Fundo Amazônia deve participar apoiando projetos de pesquisa aplicada.
- Os investimentos feitos em apoio às políticas direcionadas à regularização ambiental, principalmente ao CAR, bem como às políticas sinérgicas, precisam ter continuidade para que os resultados atingidos sejam sustentáveis. Nesse sentido, há a Chamada Pública Recuperação da Cobertura Vegetal de 2017. O apoio à implementação dos Planos de Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas (PRADA), destinados a recuperar as reservas legais e áreas de preservação permanente nos territórios que implementaram o CAR, deveria ser analisado pelo Fundo. As experiências dos projetos que têm trabalhado com recuperação de áreas degradadas durante os dez anos de existência do Fundo Amazônia e as experiências de outras iniciativas devem ser aproveitadas para apoiar o desenvolvimento de programas estaduais de regularização ambiental e ampliar a capacidade de implementação por estados e municípios. Ao mesmo tempo, já existem experiências comerciais de recuperação e de manejo sustentável de florestas tropicais no Brasil que poderiam fortalecer a recuperação de terras degradadas.
- Finalmente, uma porcentagem dos recursos do Fundo deve dirigir-se a projetos que permitam experimentar e inovar, embora possam ter resultados incertos. A inovação



tecnológica, comercial e de gestão poderia incentivar novas oportunidades de utilização de recursos naturais da Amazônia e promover novos modelos de negócio. Poderia ser realizada através de uma linha de financiamento específico para fomentar a inovação na área de criação de novos produtos, maneiras de produção, processamento, armazenamento, logística, comercialização etc. Isso poderia ajudar a desenvolver as cadeias de valor, além de agregar mais valor a toda a Amazônia, apoiando a criação do novo modelo socioeconômico de desenvolvimento sustentável da região.



INTRODUÇÃO

I. BREVE HISTÓRICO DO FUNDO AMAZÔNIA

Brasil e Noruega chegaram a um acordo de cooperação e, durante a Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança Climática realizada em Bali em 2007 (COP 13), o Fundo Amazônia foi anunciado. Tendo sido criado no ano seguinte, seus principais doadores são Noruega e Alemanha, com participação de 93,8% e 5,7% respectivamente, e o valor total captado soma R\$ 3,4 bilhões. Também há uma contribuição de 0,5% da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) (BNDES, 2019a).

O Fundo Amazônia foi criado com a finalidade de apoiar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, a partir de doações para aplicações não reembolsáveis em projetos que tivessem como objetivo a redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Sua origem está intimamente ligada tanto às negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês) sobre o papel das florestas na mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) quanto às políticas de combate ao desmatamento desenvolvidas pelo Brasil desde 2004, especificamente o Plano de Ação para a Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm).

O Decreto nº 6.527 de 1º de agosto de 2008 estabeleceu o marco legal de criação do Fundo Amazônia, sendo seu o marco zero de atuação o ano de 2009, já que nesse ano foram aprovadas suas primeiras operações, ainda que não tenham ocorrido liberações de recursos. Voltado ao apoio a projetos para todos os segmentos – Terceiro Setor, universidades, municípios, estados, União e projetos internacionais –, conforme definido no acordo, nesses dez anos de atividades, o Fundo Amazônia já apoiou 103 projetos, com 15 deles já tendo sido concluídos.

O Fundo Amazônia articulou três objetivos e motivações que se reforçam mutuamente (ZADEK et al., 2010):

- Identificar e ampliar a implementação de projetos efetivos, apoiando a estratégia nacional do Brasil para prevenir o desmatamento;
- Sinalizar o apoio da comunidade internacional para a existência, no Brasil, de políticas para o desenvolvimento sustentável na Amazônia e para as forças políticas e institucionais que defendem a Amazônia no Brasil; e
- Direcionar recursos, particularmente da comunidade internacional, para as abordagens catalisadoras de uma transformação econômica voltada ao desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Nos contratos de doação ao Fundo Amazônia com Noruega, Alemanha e Petrobras é importante destacar o respeito à soberania brasileira, uma vez que é estabelecida a

destinação dos recursos exclusivamente “segundo suas [do Fundo Amazônia] normas, condições, diretrizes e critérios” (BNDES, n.d. a).

O fato do Brasil ser o primeiro destinatário de um fundo desta magnitude, sendo o primeiro de pagamento por resultados no contexto da introdução do setor florestal na UNFCCC, foi justificado pelos doadores pelas seguintes razões:

- O reconhecimento internacional do grande sucesso dos esforços do Brasil na diminuição na taxa anual de desmatamento na Região Amazônica;
- A capacidade de monitoramento do desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – dados reais e confiáveis;
- Estar ancorado em uma instituição de confiança e com capacidade de gestão e transparência como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- A existência de uma sociedade civil organizada que verifica resultados e participa na implementação e de governos estaduais e municipais comprometidos com o enfrentamento do desmatamento para o desenvolvimento sustentável.

II. EVOLUÇÃO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA: CONTEXTO E CONTORNOS

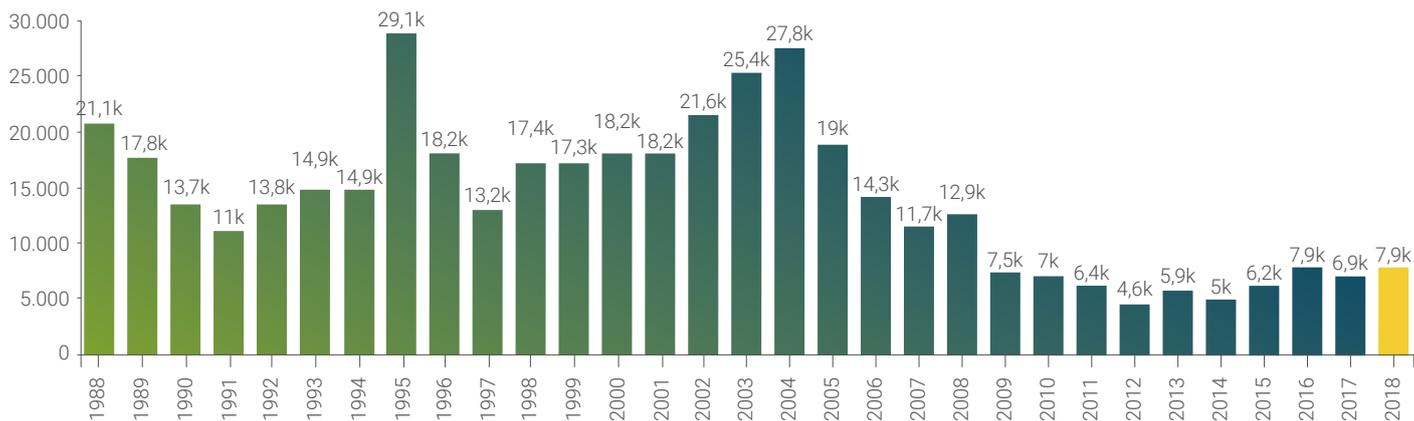
Para analisar os dez anos de atuação do Fundo Amazônia, é importante ter em mente os principais antecedentes e um panorama das transformações pelas quais a Amazônia brasileira passou nos últimos anos. Essa seção tem como objetivo fazer um breve resgate do contexto no qual a primeira década de existência do Fundo Amazônia se insere.

O desmatamento da Amazônia se acentuou a partir das décadas de 1960-1970 (BECKER, 2009) no contexto do objetivo geopolítico de integração nacional e ocupação do território. Os anos 1970 e 1980 foram marcados por grandes investimentos nos setores rodoviário, energético, agropecuário, de comunicação e de mineração. A abertura da Amazônia está associada à construção das estradas e, por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a uma série de incentivos oferecidos pelo governo aos interessados em produzir na região. Nos anos 1990, o desmatamento de grandes áreas começa pela adaptação da soja ao Cerrado e pela expansão da pecuária.

A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, conhecida como Conferência da Terra ou Eco 92, coloca definitivamente a questão ambiental e a Amazônia na pauta das grandes discussões mundiais. A partir de então, passou a haver uma guinada na visão sobre o desenvolvimento da Amazônia, que passa a levar em consideração a importância da conservação e uso sustentável da floresta.

O PPCDAm foi lançado em março de 2004 como resultado dos esforços do Grupo de Trabalho Interministerial Permanente criado um ano antes com a finalidade de propor medidas para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia. A coordenação do PPCDAm, que envolveu 13 ministérios, estava no nível político mais alto, a Casa Civil da Presidência da República. Nesse mesmo ano, foi registrada a segunda maior taxa anual de desmatamento da Amazônia Legal (27.772 km²), segundo dados do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) do INPE (INPE/PRODES, 2019) (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Superfície desmatada na Amazônia Legal (1988 a 2018)



Fonte: INPE/PRODES, 2019. Nota: A taxa de 2018 é estimada.

Como demonstrado no Gráfico 3, a partir de 2005, observou-se uma consistente e significativa queda das taxas de desmatamento. A taxa anual passou de 27,4 mil km² em 2004 para 4,6 mil km² em 2012, o nível mais baixo desde o início das medições anuais em 1988. Há evidências empíricas de que o PPCDAm contribuiu de maneira fundamental para essa redução do desmatamento e estabeleceu um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região (CEPAL; GIZ; IPEA, 2011). Outros fatores que podem ter contribuído para essa redução foram o engajamento voluntário do setor privado (OCDE; CEPAL, 2016) e as restrições de acesso ao crédito agropecuário.

O PPCDAm já teve três fases – 2004-2008, 2009-2011 e 2012-2015 –, estando atualmente em sua quarta fase – 2016-2020, – e foi estruturado em três eixos temáticos: Ordenamento Fundiário e Territorial; Monitoramento e Controle; e Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis. Essa estrutura permaneceu estável até a última fase, tendo sido adicionado um quarto eixo: Instrumentos Normativos e Econômicos. Uma das principais mudanças no PPCDAm ocorreu em 2013, quando a sua Coordenação Geral passou da Casa Civil da Presidência para o Ministério de Meio Ambiente (MMA), o que demonstra que o desmatamento na Amazônia perde importância na agenda política do Governo Federal.

Os resultados das distintas fases do PPCDAm têm sido muito importantes. Além da redução da taxa de desmatamento em aproximadamente 75% em relação à taxa de 2004, pode-se destacar, entre outros resultados, a criação de 50 milhões de hectares de Unidades de Conservação (UCs); a homologação de 10 milhões de hectares de Terras Indígenas (TIs); a criação e o aprimoramento dos sistemas de monitoramento como o PRODES, o Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (DETER), o Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira (DEGRAD), o Sistema de Monitoramento da Exploração Seletiva de Madeira (DETEX) e o Projeto de Levantamento de informações de uso e cobertura da terra na Amazônia (TerraClass); o fortalecimento da fiscalização em ações integradas entre Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Polícia Federal, Exército e Força Nacional de Segurança Pública; a elaboração do Macrozoneamento Ecológico-Econômico (MacroZEE) da Amazônia Legal; e a Moratória da Soja produzida em áreas de desmatamento ilegal na Amazônia.

Outro resultado de destaque é que, com a participação de importantes ministérios e instituições, o PPCDAm incorporou o combate ao desmatamento a outras agendas

setoriais. Finalmente, houve também uma mudança significativa na percepção do aumento do risco econômico associado ao desmatamento ilegal em relação ao que aconteceu anteriormente: entre 2009 e 2012 as multas por desmatamento alcançaram mais de R\$ 7 bilhões (US\$ 3,1 bilhões) (PEREIRA; SOUZA JÚNIOR, 2018). A partir de 2008, os estados da Amazônia Legal elaboraram seus Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento, apoiando os objetivos do PPCDAm a partir do nível estadual. Esse sucesso do PPCDAm levou à criação, em 2010, de um plano semelhante para o bioma Cerrado, onde o desmatamento já atingia níveis elevados: o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado).

Algumas políticas e medidas se mostraram sinérgicas aos objetivos dos esforços contra o desmatamento no contexto do PPCDAm e do Fundo Amazônia. Entre outras, pode ser mencionada a Resolução do Banco Central nº 3.545 de 2008, que condicionou o acesso ao crédito agropecuário no bioma Amazônia à apresentação de documentos comprobatórios da regularidade cadastral e ambiental do imóvel. Embora não exista uma evidência clara sobre o impacto desta medida de restrição de crédito, destaca-se a sinergia de objetivos. Entre 2013 e 2015, as linhas de crédito declaradamente florestais – Eco, Floresta e Agroecologia – do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) representaram apenas 0,07% do total de crédito rural concedido (MMA, 2018a).

Também de grande relevância é o Código Florestal aprovado em 2012 (Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012), que consolida o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR constitui uma das ferramentas mais importantes contra o desmatamento e será posteriormente tratado em maior profundidade neste relatório (Seção 4.2). Mais um destaque é o Programa Terra Legal (PTL), instituído pela Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009 e alterado pela Lei nº 13.465 em 2017, que foi lançado em 2009 pelo, então, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para regularizar a ocupação de terras públicas federais na Amazônia, combater o desmatamento e promover iniciativas de desenvolvimento sustentável (OCDE; CEPAL, 2016). Até 2017, o PTL emitiu 28.499 títulos, entre rurais e urbanos, que correspondem a 13.416.480 hectares destinados (MDA, 2017). Além disso o PTL também destinou terras públicas para criação de UCs, distritos florestais e outras finalidades, perfazendo um total de mais de 20 milhões de hectares de áreas destinadas.

Um arranjo inovador entre sociedade civil, setor privado e governo, instituído em 2008, foi a Moratória da Soja no bioma Amazônia, uma iniciativa voluntária com resultados significativos na contenção do avanço da soja sobre áreas de floresta. Os resultados são notáveis, já que apenas 1% da expansão dos plantios de soja se deu em novas áreas desmatadas após a moratória. Ainda que a área cultivada com soja no bioma Amazônia tenha mais que triplicado, passando de 1,14 milhão de hectares, na safra 2006-2007, para 4,48 milhões de hectares na safra 2016-2017 (ABIOVE; AGROSATÉLITE; INPE, 2019), a expansão da soja se deu sobre áreas já desmatadas no passado.

O Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), instituído pelo Decreto nº 8.505 de 20 de agosto de 2015, é um programa do Governo Federal coordenado pelo MMA, gerenciado financeiramente pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) com recursos do Global Environment Facility (GEF, em português Fundo para o Meio Ambiente Mundial), envolvendo também a World Wildlife Fund Brasil (WWF-Brasil) e o Fundo Amazônia, por meio do BNDES. O ARPA visa promover a conservação de áreas protegidas na Amazônia em bases sustentáveis e é considerado o maior programa de conservação de florestas tropicais em todo o mundo. Em 2015, esse Programa alcançou 105 UCs apoiadas, abrangendo uma área de 58,3 milhões de hectares.

Ao longo das fases do PPCDAM, dentre os seus três eixos, o mais decisivo no combate ao desmatamento foi o Monitoramento e Controle, especialmente até 2012. O DETER foi fundamental para os avanços alcançados nesse aspecto, ao ser articulado com uma vigilância integrada. Até 2017, com o DETER era possível detectar apenas alterações na cobertura florestal com área maior que 25 ha. Em resposta a alteração do padrão de áreas desmatadas na Amazônia, está operando uma nova versão que pode identificar desmatamentos e demais alterações na cobertura florestal com área mínima próxima a 1 ha.

O eixo de Ordenamento Fundiário e Territorial também atingiu resultados significativos, especialmente na criação de UCs em áreas ameaçadas e homologação de TIs. Por outro lado, o eixo Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis não atingiu os resultados esperados. A transição para um modelo de desenvolvimento que valorize o uso sustentável da floresta e das áreas abertas na região em grande escala ainda constitui um desafio (CEPAL; IPEA; GIZ, 2011). Estima-se (PEREIRA; SOUZA JÚNIOR, 2018) que o PPCDAm evitou 196 mil quilômetros quadrados de desmatamento, acumulados entre 2004 e 2015, o que corresponde a quase duas vezes o total de desmatamento observado no período e a 4,9% de toda a Floresta Amazônica brasileira.

Do início do PPCDAm em 2004 até o fim do ano de 2012, a taxa anual de desmatamento na Amazônia foi reduzida de forma acentuada, conforme já descrito. Porém, desde 2012, o desmatamento na Amazônia encontra-se em um platô, com uma taxa média em torno dos 6,4 mil quilômetros quadrados por ano de 2012 a 2018 (INPE/PRODES, 2019). A significativa redução do desmatamento no período de 2004 a 2012 foi convergente com a meta estabelecida pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009, de reduzir as emissões de gases do efeito estufa do país entre 36,1% e 38,9% até 2020 em relação a uma linha de base de emissões projetadas. O Decreto nº 9.578 de 22 de novembro de 2018 prevê, como forma de alcançar esse compromisso voluntário, a redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005.

Além disso, a redução do desmatamento também vai ao encontro da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, em inglês) que o Brasil apresentou voluntariamente à UNFCCC, estabelecendo o compromisso de reduzir as emissões de GEE do país, em 2025, para 37% abaixo dos níveis de 2005 e, indicativamente em 2030, para 43%. A NDC brasileira também indica que o país pretende alcançar o desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira até 2030 (BRASIL, 2015a).

Porém, no período de 2004 a 2015, a dinâmica do desmatamento mudou significativamente. Nos planos PPCDAm e PPCerrado, da quarta fase do PPCDAm (MMA, 2018a), há uma análise sobre essas mudanças entre 2004 e 2015 que pode ser resumida nos seguintes pontos:

- As áreas privadas, os assentamentos e as glebas continuam a figurar entre as categorias que mais contribuem para o desmatamento, embora exista mudanças na participação das áreas privadas, cuja participação na área total desmatada na Amazônia diminuiu de 47% em 2004 para 36% em 2015, e dos assentamentos, cuja participação aumentou de 18% para 27% no mesmo período. A porcentagem de responsabilidade das glebas no desmatamento permanece relativamente estável, em torno de 25%. As TIs e UCs integrais constituem a principal barreira ao desmatamento (em 2015, representaram 1,2% e 0,8% respectivamente). A participação das UCs de uso sustentável tem aumentado (MMA, 2018) (Figura 1).

Figura 1 – Variação do desmatamento nas categorias fundiárias

	Área Privada/Outras	Assentamento	Gleba	Terra indígena	Unidade de Conservação		
					Proteção integral	Uso sustentável	
2004	46,9%	18,0%	26,3%	2,2%	1,8%	5,1%	
2005	46,6%	20,5%	25,4%	1,9%	1,1%	4,2%	
2006	36,6%	22,4%	31,3%	1,8%	2,1%	9,0%	
2007	35,2%	22,1%	30,5%	2,0%	1,0%	11,8%	
2008	37,8%	24,0%	28,8%	3,0%	0,9%	5,4%	
2009	29,5%	28,3%	28,3%	5,0%	0,8%	8,2%	
2010	33,1%	25,6%	28,6%	4,2%	0,8%	7,9%	
2011	32,6%	28,1%	28,9%	3,7%	0,5%	5,5%	
2012	34,0%	27,4%	27,7%	3,3%	0,6%	6,9%	
2013	34,9%	27,0%	26,6%	3,0%	0,5%	8,0%	
2014	32,6%	23,2%	22,0%	1,6%	0,3%	7,7%	
2015	36,1%	27,4%	25,1%	1,2%	0,8%	9,3%	

Fonte: MMA, 2018a.

- Há mudanças importantes na distribuição da superfície desmatada segundo os tamanhos dos polígonos desmatados, embora dois períodos possam ser distinguidos nas áreas de maior tamanho. Entre 2004 e 2010, diminuiu significativamente a participação de polígonos acima de 100 ha, especialmente aqueles maiores de 1.000 hectares que passaram de 10% da área desmatada em 2004 para 1% em 2010; entre 500 e 1.000 hectares, que diminuíram de 8% para 1%); e entre 100 e 500 ha, que reduziram de 25% para 10%). Até 2015, observa-se certa reversão no tamanho dos polígonos desmatados, havendo aumento na contribuição das três classes a partir de 2010, especialmente aquela entre 100 e 500 ha, que passou de 10% a 20% de área desmatada (Figura 2).

Figura 2 – Dinâmica do desmatamento entre 2004 e 2015 de acordo com as classes de tamanho das áreas desmatadas, em porcentagem relativa ao total da área desmatada em cada ano

	Menor que 10 ha	Entre 10 e 20 ha	Entre 20 e 50 ha	Entre 50 e 100 ha	Entre 100 e 500 ha	Entre 500 e 1000 ha	Maior que 1000 ha	
								Pequeno médio grande
2004	13%	12%	18%	13%	25%	8%	10%	
2005	11%	14%	20%	14%	25%	8%	9%	
2006	11%	17%	25%	16%	22%	4%	4%	
2007	12%	19%	25%	15%	20%	4%	4%	
2008	15%	23%	25%	13%	17%	3%	4%	
2009	22%	28%	23%	10%	11%	4%	2%	
2010	26%	29%	23%	10%	10%	1%	1%	
2011	26%	27%	23%	10%	10%	3%	1%	
2012	21%	26%	24%	12%	13%	3%	1%	
2013	18%	25%	24%	11%	15%	4%	4%	
2014	20%	26%	23%	11%	15%	4%	3%	
2015	15%	21%	23%	13%	20%	5%	3%	

Fonte: MMA, 2018a.

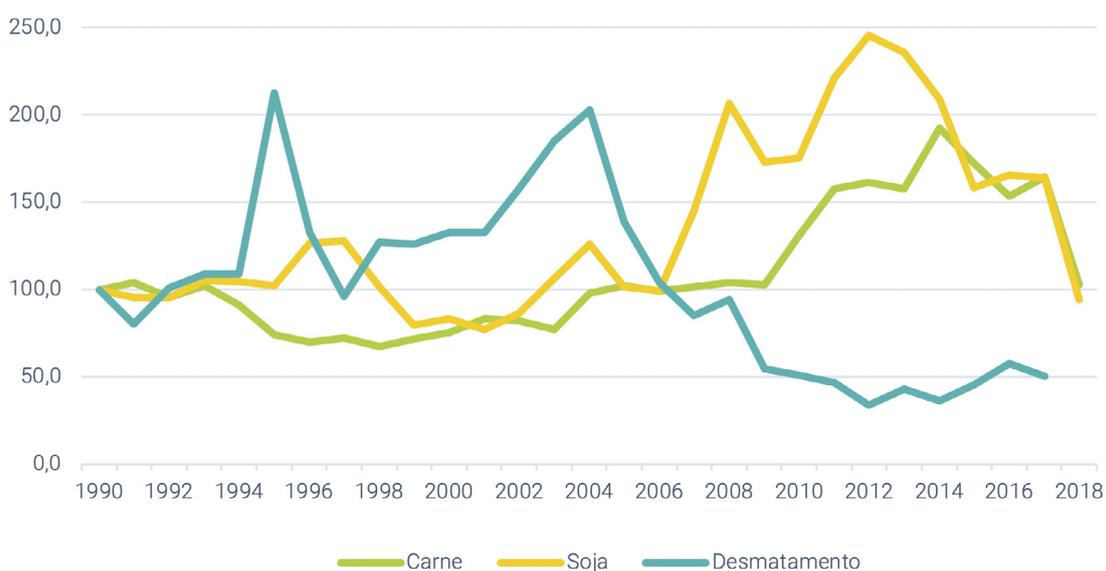
- Em classes de menor tamanho, as mudanças ocorrem na direção oposta. Até 2010, aumentou significativamente o total de área desmatada em classes menores, ou

seja, de até 10 ha e entre 10 e 20 ha, que aumentaram sua participação no total desmatado de 2004 a 2010: a primeira, de 13% para 26%, e a segunda de 12% para 29%. Posteriormente, em 2015, essas classes diminuíram sua participação para 15% e 21% respectivamente. Já as classes entre 20 e 50 ha e entre 50 e 100 ha mantiveram-se estáveis e, em 2015, representaram 23% e 13% respectivamente. O resultado foi uma redução da participação, na área total desmatada, dos polígonos com a maior área em relação aos polígonos de menor tamanho, especialmente aqueles menores de 20 ha. A diminuição das áreas na qual o desmatamento ocorre significa que a dinâmica tem se tornado mais fragmentada e espalhada em muitas áreas pequenas, dificultando e aumentando os custos de monitoramento por satélite e o combate por meio de ações de comando e controle.

- A maior parte das áreas de pastagens já estava desmatada em 2004 e, do total de área já coberta por pastagens (479,7 mil quilômetros quadrados), apenas 13% (64,6 mil quilômetros quadrados) foi convertido em áreas florestais entre 2004 e 2015. Com relação à agricultura temporária (principalmente a soja), que ocupava uma área de 45 mil quilômetros quadrados em 2004, 17% (7,6 mil quilômetros quadrados) são provenientes de áreas florestais e 40% (ou 17,7 mil quilômetros quadrados) têm origem nas pastagens e representam a maior parte do incremento durante o período. A maior parte do desmatamento de áreas florestais para culturas anuais teve lugar antes da Moratória da Soja em 2008.

Os resultados do PPCDAm são ainda mais notáveis, considerando que o grande boom nos preços das *commodities* ocorreu entre 2004 e 2012, ou seja, no período de queda significativa das taxas de desmatamento (Gráfico 4). Ao mesmo tempo, as áreas para soja e outras culturas temporárias tiveram aumentos substanciais de 2005 a 2015, cerca de 50%, e o rebanho bovino teve um aumento moderado de cerca de 12% (PEREIRA; SOUZA JÚNIOR, 2018).

Gráfico 4 – Desmatamento na Amazônia e preços das commodities (1990-2017)



Fonte: FMI (agosto 2019).

O êxito relativo das políticas de combate ao desmatamento, juntamente com as demais medidas supracitadas (por exemplo a Moratória da Soja), mudou a estrutura das emissões de GEE no Brasil. Em 2005, a categoria “uso da terra, mudança do uso da terra e florestas” representava praticamente 70% das emissões totais do país e, em 2010, passou para 26% (MCTIC, 2016). Esse setor apresenta uma redução não apenas em sua participação relativa nas emissões totais, mas também contribui para a diminuição dos níveis absolutos de emissões do país. Com um redução de 81,5% nas emissões do setor de 2005 para 2010, o total global das emissões brasileiras caiu 52% no período, conforme apresentado na Figura 3 (MCTIC, 2016). A redução das emissões de GEE nesse setor é, portanto, fundamental para que se possa alcançar as metas brasileiras de mitigação desses gases de forma efetiva. Dessa forma, caso o desmatamento não seja controlado, outros setores terão que investir mais em mitigação para compensar os esforços do Brasil para contribuir com uma trajetória de aquecimento global de até 2°C, chegando a uma média estimada de US\$ 5,2 trilhões adicionais até 2050 (ROCHEDO et al., 2018).

Figura 3 – Emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de GEE em CO₂e por setor em GigaGramas (Gg)

GWP-AR5	CO ₂ e (Gg)				
	1990	1995	2000	2005	2010
Energia	189.319	226.707	287.395	316.985	374.554
Processos industriais	52.038	65.283	75.000	79.972	90.866
Agricultura	337.636	371.773	385.027	459.692	472.734
Uso da terra, mudança do uso da terra e florestas	797.6413	1.946.934	1.276.260	1.921.694	355.002
Tratamento de resíduos	34.027	41.084	50.717	59.613	71.041
Total	1.410.434	2.651.780	2.071.399	2.837.956	1.364.197

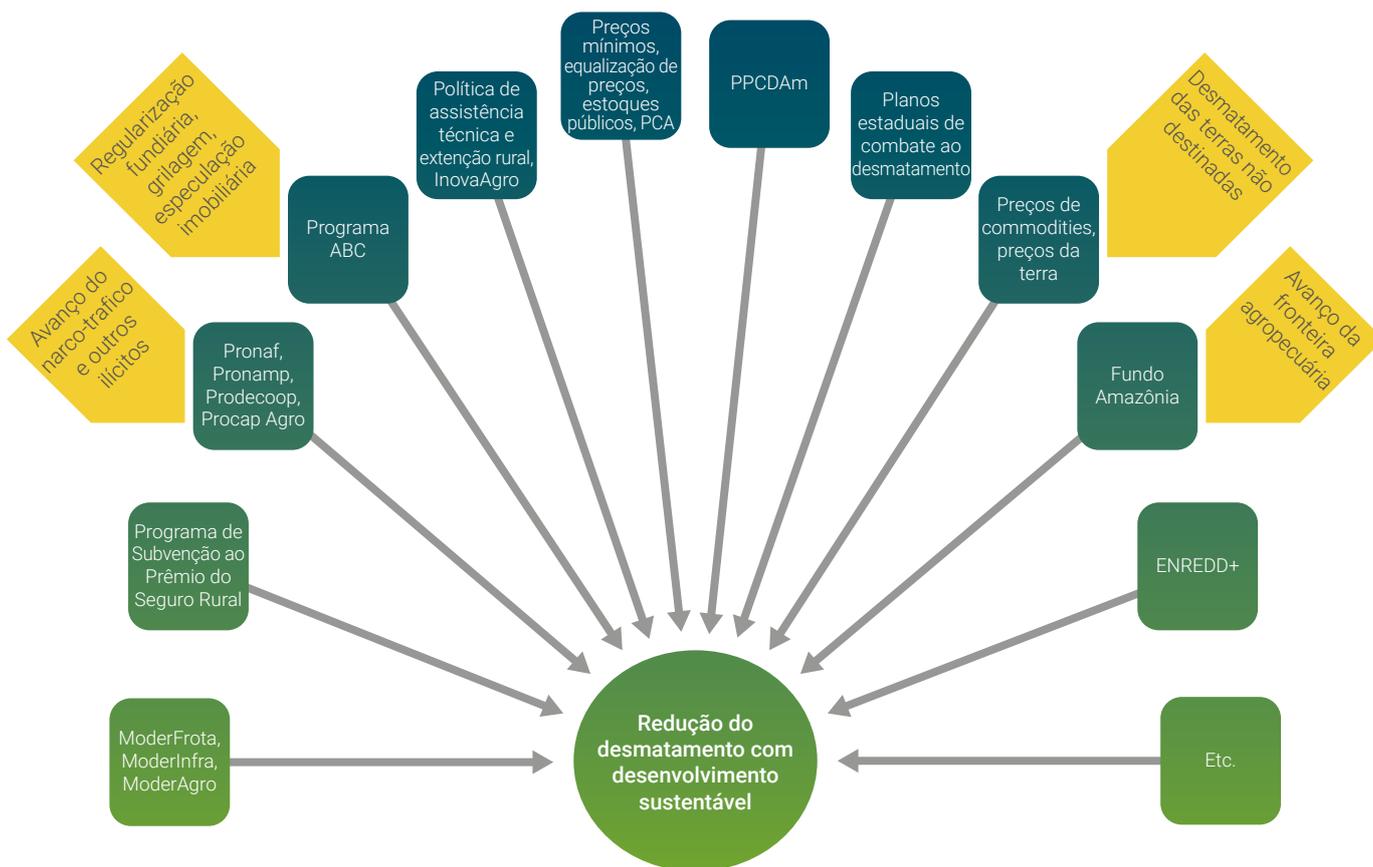
Fonte: MCTIC, 2016.

Desde a sua criação, o Fundo Amazônia tem sido um instrumento totalmente e deliberadamente sinérgico e ativo, tanto com o PPCDAm quanto com outras políticas relacionadas à Amazônia. De fato, as iniciativas elegíveis ao apoio do Fundo devem estar necessariamente em consonância com as linhas de ação prioritárias do PPCDAm. Ademais, a estrutura por componentes do Fundo Amazônia corresponde à de eixos temáticos do PPCDAm, e a incorporação de um quarto eixo na última fase do PPCDAm foi acompanhada, similarmente, pela criação de um quarto componente no Fundo Amazônia, denominado Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos. Dessa forma, o Fundo Amazônia apresenta uma relação intrínseca com as principais políticas de sustentabilidade na Amazônia brasileira, notadamente o PPCDAm.

Não obstante, existem muitas políticas que têm influência sobre o território amazônico, com relações diretas e indiretas sobre a dinâmica do desmatamento e do desenvolvimento sustentável na região (Figura 4). Ou seja, as políticas de combate ao desmatamento ilegal

e de promoção do desenvolvimento sustentável se inserem em um contexto complexo com muitos fatores e forças interagindo sistemicamente. Para fins da presente avaliação, isso significa reconhecer que o alcance dos resultados do Fundo Amazônia depende, em grande parte, da coordenação e do grau de sinergia com as diversas políticas dos Governos Federal, estaduais e municipais, que exercem influência sobre o estilo de desenvolvimento no território, considerando o caráter de adicionalidade do Fundo Amazônia e o limite de seus recursos (Figura 4).

Figura 4 – Inserção do Fundo Amazônia no contexto das diversas políticas que têm influência no território da Amazônia



Fonte: Elaboração própria.

Para dimensionar a magnitude dos recursos do Fundo Amazônia, a Tabela 1 apresenta a comparação com os recursos investidos em ações relacionadas com o PPCDAm financiadas pelo orçamento nacional (não incluindo despesas administrativas e de pessoal) e com os recursos investidos na Amazônia Legal pelo PRONAF, principalmente os destinados a financiar atividades, equipes e infraestruturas para a produção agropecuária familiar⁵. Embora os dados disponíveis do PRONAF e do PPCDAm só cheguem até 2014, é possível observar que, pela magnitude dos seus recursos, o desempenho do Fundo Amazônia não pode explicar a evolução do desmatamento na Amazônia Legal nem outras variáveis, como o Produto Interno Bruto (PIB) regional.

5 Existem outras muitas linhas de crédito do PRONAF.

Tabela 1 – Comparação dos desembolsos do Fundo Amazônia com outros investimentos na Amazônia Legal em R\$ (2009-2018)

ANO	PPCDAm ⁽ⁱ⁾ (ações)	PRONAF ⁽ⁱⁱ⁾ (Amazônia Legal)	Desembolsos ⁽ⁱⁱⁱ⁾ Fundo Amazônia
2009	1,648,881,986	2,606,400,156	-
2010	1,634,138,591	2,468,110,843	18,662,092
2011	1,195,291,104	2,767,544,586	92,675,910
2012	1,276,459,029	2,897,343,593	102,334,304
2013	1,371,266,551	3,975,092,887	108,154,780
2014	1,419,860,240	3,896,746,048	208,191,899
2015	-	-	146,939,297
2016	-	-	143,003,496
2017	-	-	230,530,563
2018	-	-	187,372,391

Fontes: Elaboração própria. Notas: (i) GCF, (2019); (ii) Banco Central do Brasil; (2015); BNDES, 2019^a.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À AMAZÔNIA

Essa seção revisa a relação do Fundo Amazônia com outras políticas e medidas para combater o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia. Além de fornecer recursos para a implementação das ações previstas e/ou alinhadas com o PPCDAm, o Fundo teve importância fundamental em fomentar a elaboração dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento (MMA, 2018a), os quais são requisitos para tornar os estados elegíveis para representação no Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e na proposição de projetos.

Além do alinhamento do Fundo Amazônia com o PPCDAm, é importante destacar sua integração e a sinergia com outras políticas relacionadas à Amazônia. Já se mencionou que a redução do desmatamento constitui uma das principais ações contempladas na PNMC e no Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Entre as ações relacionadas com a mudança de uso da terra, o decreto que institui a PNMC estabelece a redução, em 2020, de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005. Para atingir esse objetivo, o desmatamento na Amazônia deve atingir no máximo 3.925 quilômetros quadrados em 2020. Ainda mais ambicioso é o compromisso do Brasil no Acordo do Paris (2015), oficializado na sua NDC, que pretende alcançar o desmatamento ilegal zero e a restauração e o reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas até 2030 (BRASIL, 2015a).

A Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) do Brasil foi desenvolvida em um processo amplo e participativo iniciado em 2010. A ENREDD+ (MMA, 2016) visa coordenar e promover sinergias entre a PNMC, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Novo Código Florestal), os planos de prevenção e combate ao desmatamento e as outras leis, políticas

e regulamentos que têm como objetivo reverter a perda de florestas (MCTIC, 2016). O objetivo geral estabelecido pela ENREDD+ é contribuir para a mitigação da mudança do clima por meio da eliminação do desmatamento ilegal, da conservação e recuperação dos ecossistemas florestais e do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável de baixo carbono, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais. Todas as atividades apoiadas pelo Fundo Amazônia estão totalmente alinhadas com o objetivo da ENREDD+. Lançada em 2015, a ENREDD+ brasileira é um dos requisitos estabelecidos no Marco de Varsóvia, definido no âmbito da UNFCCC, para pagamentos baseados em resultados de Redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+).

Uma das áreas de trabalho mais importantes do Fundo Amazônia é aquela relacionada com as TIs. A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) foi instituída em 2012 pelo Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, com o objetivo de

garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (BRASIL, 2012).

O principal instrumento para a implementação da PNGATI são os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTA). Os PGTAs são instrumentos desenvolvidos pelos e para os indígenas, com a colaboração e o apoio do Estado e de parceiros da sociedade civil, e o Fundo Amazônia tem apoiado a elaboração e implementação de PGTAs em 65% de TIs na Amazônia.

IV. AMAZÔNIA: UM BIOMA CRUCIAL PARA BRASIL E O MUNDO

A Amazônia brasileira ou Amazônia Legal⁶, estabelecida em 1966, é composta por 772 municípios distribuídos em nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte oeste do Maranhão), e sua área, de 5.020.791 quilômetros quadrados, equivalendo a 60% do território brasileiro aproximadamente (IBGE, ANO). O PIB dos nove estados alcançou R\$ 543,33 bilhões em 2016, o que representou 8,7% do PIB brasileiro naquele ano (IBGE, 2018). A média do PIB per capita desses estados é de R\$ 20.879,00, sendo que há grande heterogeneidade na região: o valor mais alto é observado no Mato Grosso, com R\$ 37.463,00, e o mais baixo no Maranhão, com R\$ 12.264,00 (IBGE, 2018). A Amazônia Legal possui uma população de 25.364.365 pessoas, o que equivale a 13,3% da população brasileira, com 72% habitantes na zona urbana e 28% na zona rural (IBGE, 2013). Desde 1970, a população da região quase quadruplicou e a estrutura de povoamento mudou de predominantemente rural à urbana.

Há uma vasta riqueza na diversidade representada pelas populações tradicionais da Amazônia, caracterizada por centenas de etnias indígenas, abrangendo em torno de

6 A Amazônia Legal abrange todo o bioma Amazônia e 20% do bioma Cerrado.

180 línguas e possuindo milhares de comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais, tais como pescadores e pescadoras artesanais, extrativistas, ribeirinhos, seringueiros, entre outros (BRASIL, 2015b; MMA, 2017). Além de expressarem a diversidade e a riqueza cultural e social da Amazônia, tais populações apresentam um papel chave na conservação e no uso sustentável da biodiversidade. Por exemplo, de 2000 a 2012, o desmatamento em TIs com a posse segura foi 2,5 vezes menor do que fora dessas áreas (DING et al., 2016).

A Amazônia abrange a maior floresta tropical do mundo, que desempenha um papel determinante na provisão de bens e serviços ecossistêmicos em escala local, regional e global. A perda da cobertura florestal na Amazônia põe em risco a provisão de serviços ecossistêmicos vitais para a prosperidade socioeconômica do Brasil, tais como fornecimento de água, regulação do clima, fertilização, formação de solos, dentre outros (IPBES, 2019). O setor exportador brasileiro está sensivelmente exposto a esses riscos, dado que é crescentemente concentrado em produtos agrícolas e em bens intensivos em recursos naturais (GRAMKOW; GORDON, 2015), cuja produção depende da provisão desses serviços ecossistêmicos. Ademais, a megabiodiversidade do país é acompanhada de uma megassociodiversidade, definida pela rica diversidade de seus povos da floresta, da água e do campo. Tais comunidades são criticamente dependentes da manutenção da biodiversidade e, atrelada a isso, da provisão de serviços ecossistêmicos para manutenção dos seus meios de vida. A saúde do bioma Amazônia é, portanto, um determinante crítico da prosperidade socioeconômica de longo prazo da região.

Na escala local, os efeitos do desmatamento podem modificar o microclima com diversos efeitos negativos. As mudanças na cobertura vegetal afetam o balanço hídrico e a hidrologia da Amazônia, mesmo que a precipitação permaneça constante. Inclusive em pequenas bacias hidrográficas (menores de 10 km²) o escoamento e a vazão de água geralmente aumentam com o aumento do desmatamento (FOLEY J. et al., 2007), o que diminui a proteção do solo e o suprimento de água. A conversão de florestas em pastagens e terras agrícolas diminui a média anual de evapotranspiração e, portanto, a temperatura média anual da superfície pode aumentar em mais de 5°C localmente. A fragmentação da paisagem e a elevação de temperatura facilitam a invasão de grama ao longo das bordas da floresta e, como consequência, a ocorrência de incêndios que incrementam o desmatamento (COE M. et al., 2017). Os eventos extremos de secas e o aumento da incidência de incêndios são mais recorrentes nas bordas entre áreas desmatadas e áreas com floresta, indicando uma relação entre desmatamento e incêndio ou queimadas (MARENGO; SOUZA, 2018).

Existem outros efeitos locais, tais como a perda de diversidade cultural e biológica, a diminuição no fornecimento de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros e a redução de insetos polinizadores (FOLEY J. et al., 2007). Por último, o desmatamento está também associado a um aumento do risco de infecção por malária, em comparação com áreas de floresta intacta (FOLEY J. et al., 2007).

A Floresta Amazônica produz imensas quantidades de água. São os chamados “rios voadores”, formados por massas de ar carregadas de vapor de água gerados pela evapotranspiração na Amazônia que levam humidade da Bacia Amazônica para o Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil, alimentando os dois principais sistemas fluviais do país: o Paraná/La Plata e o São Francisco (FEARNSIDE P., 2019). Essas chuvas são as principais fontes de água para a geração de energia hidrelétrica, para a agricultura e para o consumo

urbano em São Paulo e outras grandes cidades do Sudeste e Sul do país. Devido ao nível de desmatamento atual (quase 20% da Amazônia brasileira) e de degradação florestal, a Amazônia já perdeu de 40% a 50% da sua capacidade de bombear e reciclar a água (MARENGO; SOUZA, 2018).

Figura 5 – Representação gráfica das rotas da evapotranspiração gerada na Amazônia



Fonte: Projeto Rios Voadores.

Em um estudo publicado na Nature Sustainability, Strand J. et al. (2018) estimam os valores econômicos para uma gama de serviços ecossistêmicos fornecidos pela Floresta Amazônica brasileira, incluindo a produção de alimentos (castanha do Brasil), o fornecimento de matéria-prima (borracha e madeira), a mitigação de GEE (emissões de CO₂) e a regulação climática, que estão levando a perdas de renda para a produção de soja, carne bovina e hidroeletricidade devido à redução das chuvas. Essas atividades econômicas na Amazônia brasileira são geralmente associadas ao desmatamento, no entanto o cultivo de soja, a produção de carne bovina e a geração de hidroeletricidade dependem fortemente das funções reguladoras do clima proporcionadas pelas florestas, principalmente as chuvas, que dependem da cobertura florestal. O desmatamento impulsionado pela expansão

agrícola poderia, portanto, repercutir negativamente, afetando sua própria produtividade devido aos efeitos prejudiciais nas funções vitais do ecossistema.

O estudo estima os valores das rendas provenientes da exploração madeireira, bem como da coleta de castanha do Brasil e de borracha nas principais áreas de produção, e o valor de potencial pagamento para a redução de emissões visando a mitigação de GEE em regiões sob ameaça imediata de desmatamento. Nessas regiões, os acordos internacionais sobre REDD+, considerando um preço de US\$ 5 por tonelada de CO₂, poderia gerar até US\$ 48 milhões para o Brasil até 2025 se as metas de redução forem atingidas.

Para a produção de soja e carne bovina, o estudo estima reduções de produtividade e rendas devido à diminuição das funções de regulação climática do desmatamento que são, em média, US\$ 1,81/ha/ano e US\$ 5,43/ha/ano, respectivamente, mas podem chegar a US\$ 9/ha/ano, isto é, 30% da renda total. Essas reduções concentram-se principalmente nas bordas da Floresta Amazônica, particularmente nas áreas de produção no norte de Mato Grosso, Rondônia e leste e sul do Pará. Mudanças na geração hidrelétrica representam apenas US\$ 0,32/ha/ano em média, embora as perdas econômicas possam chegar a US\$ 1,84/ha/ano dependendo da extensão do desmatamento. Essas mudanças estão concentradas principalmente nos meses de transição da estação úmida para a seca e da estação seca para a úmida (STRAND J. et al., 2018).

As principais contribuições da Amazônia na escala global são decorrentes da regulação do clima, tanto na produção e reciclagem de água como no armazenamento de carbono, assim como na conservação da biodiversidade. À medida que o desmatamento se torna mais extenso, as reduções resultantes na evapotranspiração e o aquecimento atmosférico podem enfraquecer a reciclagem de umidade na atmosfera sobre a Amazônia, com grandes repercussões para o clima sul-americano (FOLEY J. et al., 2007). A Floresta Amazônica representa 10% de toda a biomassa do planeta e, portanto, fornece um importante serviço ecossistêmico de estabilização do clima, armazenando carbono orgânico na biomassa e no solo, mantendo assim alguns dos gases do efeito estufa (CO₂ e CH₄) fora da atmosfera (FOLEY J. et al., 2007).

Estima-se que entre 30% e 50% das precipitações na Bacia Amazônica consistem em evaporação reciclada. A outra parte da umidade originada na Bacia Amazônica é transportada pelos ventos para outros lugares do continente e é considerada importante na formação de precipitações em regiões distantes da própria Amazônia (PIOTROWSKY M., 2019; MARENGO; SOUZA, 2018). Segundo modelos climáticos, se a Amazônia fosse desmatada total ou parcialmente, os problemas climáticos que a ausência da floresta causaria para a agricultura seriam sentidos nos Estados Unidos, com diminuição de chuvas principalmente no Oeste, e até mesmo na China (MARENGO; SOUZA, 2018).

Os cenários de mudanças climáticas para a Amazônia, projetados por modelos climáticos e apresentados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), apontam para um aumento na temperatura média do ar, projetado até o final do século XXI, bem acima de 4°C e uma redução nas chuvas de até 40% na Amazônia (MARENGO; SOUZA, 2018). Os modelos climáticos sugerem fortemente que a fronteira agrícola do Brasil será muito mais quente e seca nas próximas décadas e os eventos de secas extremas serão mais frequentes na medida que as concentrações de GEE aumentarem. Assim, no Brasil, está se tornando claro a capacidade da Floresta Amazônica de moderar o clima regional, e preservar as florestas tropicais será um componente-chave da mitigação

da mudança climática futura (COE M. et al., 2017). A Amazônia é uma região sob grande risco em virtude das variações e mudanças do clima e pelas interações sinérgicas com outras ameaças existentes, tais como o desmatamento, a fragmentação da floresta e as queimadas (MARENGO; SOUZA, 2018).

Estima-se que a Bacia Amazônica abrigue pelo menos 10% da biodiversidade mundial conhecida, existindo ainda uma grande quantidade de espécies desconhecidas por cientistas, principalmente nas áreas mais remotas (PIOTROWSKY M., 2019). A diversidade biológica está intimamente ligada à diversidade cultural e aos modos de vida das populações tradicionais da Amazônia. Além da importância intrínseca da biodiversidade, há um importante potencial econômico associado à sua exploração sustentável, que é preciso conhecer e desenvolver, no qual o Fundo Amazônia tem desempenhado um papel importante nos últimos dez anos.

Nobre I. e Nobre C.A. (2018), no documento “A Iniciativa da Terceira Via da Amazônia: O Papel da Tecnologia para Descobrir o Potencial de uma Economia Baseada na Biodiversidade tropical”, identificam mais de 200 espécies de plantas amazônicas com potencial conhecido para fornecer matéria-prima para uma bioeconomia inicial de baixo custo na Amazônia e estabelecer cadeias de valor. O estudo apresenta uma listagem reduzida das 20 espécies mais promissoras que têm sido amplamente utilizadas e que integram cadeias produtivas locais ou apresentam forte potencial de uso em alimentos, cosméticos, perfumaria, medicamentos, materiais avançados e biotecnologia. Os autores trazem casos de sucesso dos sistemas agroflorestais (SAFs) como o açaí, que tem retornos anuais entre US\$ 200 e US\$ 1.000 por hectare, acrescentando mais de US\$ 1 bilhão anualmente à economia regional. Existe uma crescente demanda de produtos da bioeconomia para usos tradicionais e inovadores nas indústrias de alimentos, cosméticos, perfumaria e farmacêutica que tem promovido novas oportunidades de negócios na Amazônia brasileira.

Como parte dessa tendência, os avanços na pesquisa em biotecnologia têm demonstrado um papel fundamental para a expansão desse potencial, impulsionando assim as cadeias de valor que têm como um dos principais atributos as bioindústrias voltadas para o processamento de matérias-primas florestais em produtos da biodiversidade (NOBRE I.; NOBRE C.A., 2018). Esse tipo de atividade produtiva, geralmente baseada em SAFs, permite manter os serviços ecossistêmicos da floresta em pé e ao mesmo tempo aproveitar as oportunidades que oferecem as novas tecnologias aplicadas ao uso sustentável da biodiversidade.

As mudanças climáticas não são lineares. Uma vez que a área desflorestada cruze um limiar (ainda desconhecido), pode ocorrer uma redução e redistribuição da precipitação na escala continental (COE M. et al., 2017). Alguns cientistas e pesquisadores (PIOTROWSKY M., 2019; NOBRE I.; NOBRE C.A., 2018; COE M. et al. 2017) acreditam que, devido ao desmatamento, as mudanças climáticas e o aumento dos incêndios florestais a Amazônia está perto de um ponto de inflexão, o que mudaria o equilíbrio clima-vegetação estável de todo o sistema da Amazônia, com savanas degradadas cobrindo a maior parte das porções central, sul e leste da bacia (NOBRE I.; NOBRE C.A., 2018). Se esse cenário se confirmar, as consequências serão catastróficas para a Amazônia e para o Brasil, colocando em risco tanto às populações amazônicas quanto as populações que estão fora da Amazônia e do próprio Brasil, e afetando as principais atividades econômicas que dependem das chuvas originadas na Amazônia, especialmente o setor agropecuário.

V. A MITIGAÇÃO ATRAVÉS DE REDD+ NA UNFCCC E PAGAMENTO POR RESULTADOS

O termo REDD+ é o acrônimo de “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”. O objetivo desse mecanismo, desde suas propostas iniciais, foi criar uma forma de se recompensar financeiramente os países em desenvolvimento que conseguissem reduzir o desmatamento.

A ideia inicial de redução compensada de desmatamento foi apresentada, em 2003, na COP 9 e, desde aquele momento, houve participação de organizações civis e atores brasileiros no processo (SANTILLI M. et al., 2005). Os próprios estados da Amazônia pressionaram o Governo Brasileiro a aceitar a inclusão do REDD+ no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou outro mecanismo do mercado de carbono e começaram a desenvolver seus próprios esquemas voluntários de REDD+ (FORSTATER et al., 2013).

O REDD+ entra nas discussões da UNFCCC em 2005 (Décima Primeira Conferência das Partes, COP 11, Montreal). Naquele ano, a Coalizão de Nações com Florestas Tropicais, liderada por Costa Rica e Papua Nova Guiné, apresentou uma proposta formal para a redução das emissões de GEE provenientes do desmatamento. No ano seguinte, influenciado por análise de organizações não-governamentais (ONGs) e pesquisadores brasileiros sobre opções de compensação internacional para desmatamento evitado (IPAM; EDF 2005), o Governo Brasileiro apresentou a sua própria proposta, “Desmatamento Evitado”, na COP 12 (Nairóbi). Finalmente, o Plano de Ação de Bali (COP 13, 2007) reconheceu a proposta como uma opção para mitigar as mudanças climáticas, estabelecendo assim a base para as negociações sobre REDD+.

O Plano de Ação de Bali não estabeleceu o mecanismo pelo qual os países em desenvolvimento seriam compensados pela redução do desmatamento. Na ausência de orientação da Conferência das Partes, as principais opções discutidas foram uma abordagem baseada no mercado e outra baseada em fundos, na qual os países do Anexo I do Plano de Ação depositariam recursos em um fundo administrado por uma entidade multilateral. Este dilema termina na COP 19 (Varsóvia, 2013), com o Marco de Varsóvia para REDD+ estabelecendo uma arquitetura internacional para prover incentivos a países em desenvolvimento para REDD+ e reiterando a abordagem nacional ou, interinamente, subnacional, para a implementação de REDD+ acordada em Cancun (COP 16, 2010).

O Marco de Varsóvia para REDD+ estabelece as principais regras e procedimentos internacionais para que esforços de mitigação no setor florestal de países em desenvolvimento sejam reconhecidos pela UNFCCC e devidamente recompensados com pagamentos por desempenho. Essas decisões apresentam definições sobre aspectos como níveis de referência sistemas nacionais de monitoramento, financiamento com base em resultados, entre outras.⁷ Os países em desenvolvimento que apresentarem reduções verificáveis de emissões de GEE e/ou aumento dos estoques de carbono serão elegíveis a receber “pagamentos por resultados” de diversas fontes internacionais, em particular do Green Climate Fund (GCF, em português Fundo Verde para o Clima). Os pagamentos por resultados devem ser adicionais, podendo ter origem pública ou privada, bilateral ou multilateral.

⁷ A abordagem baseada no mercado existe em projetos de carbono florestal voltados para o mercado voluntário de créditos de carbono. Esses projetos são iniciativas privadas que geralmente seguem certificações e modelos próprios para seu desenvolvimento.

Na discussão sobre a arquitetura do sistema REDD+ dentro da UNFCCC também foi importante o acordo alcançado na COP 16 (Cancun, 2010) sobre Salvaguardas para REDD+. As sete salvaguardas, conhecidas como Salvaguardas de Cancun, têm como objetivo garantir que a implementação de REDD+ leve em consideração aspectos tais como os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, a proteção da biodiversidade, a participação das partes interessadas, a permanência dos resultados de REDD+ alcançados e a adoção de medidas para reduzir o deslocamento de emissões, entre outros.

O primeiro projeto aprovado, em 2019, pelo GCF da UNFCCC, no âmbito do programa piloto de pagamentos baseados em resultados de REDD+, foi por um montante de US\$ 96,5 milhões para os resultados alcançados pelo Brasil no bioma Amazônia em 2014 e 2015. O Brasil atendeu aos seguintes requisitos estabelecidos no Marco de Varsóvia:

- a)** Desenvolver uma estratégia ou plano de ação nacional – Em 2015 Brasil lançou a ENREDD+, que se concentra em ações coordenadas para prevenir e controlar o desmatamento e a degradação florestal e fomentar a recuperação e a promoção do desenvolvimento sustentável.
- b)** Submeter um nível de referência nacional de emissões florestais ou nível de referência florestal (ou, como medida interina, os correspondentes níveis subnacionais) – Nesse caso, o Brasil apresentou níveis de referência florestal e resultados de caráter subnacional para o Bioma Amazônia.
- c)** Possuir um sistema nacional robusto e transparente para o monitoramento de florestas que viabilize o monitoramento e o relato sobre as atividades de REDD+ (com monitoramento subnacional como medida interina) – O sistema do Brasil inclui dados de sensoriamento remoto e dados em terra. A informação resultante sobre a dinâmica da mudança do uso da terra tem sido utilizada para reduzir o desmatamento na Amazônia. As informações são produzidas pelo INPE em projetos que visam monitorar diferentes atividades, como PRODES, DETER, DEGRAD, TerraClass e Portal do Monitoramento de Queimadas e Incêndios do INPE (QUEIMADAS).
- d)** Ter um sistema de informação sobre a implementação das Salvaguardas de REDD+ – O Brasil está construindo um Sistema de Informação sobre as Salvaguardas (SISREDD+) que proporcione acesso a informações relevantes de maneira transparente e imediata.

A adoção do Acordo de Paris em 2015, inaugurou uma nova fase do regime multilateral, marcada por maior ambição para o enfrentamento da mudança do clima. O Brasil ratificou o Acordo de Paris em setembro de 2016, efetivando sua NDC (BRASIL, 2015a). Em termos de mitigação, o Brasil compromete-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e indica uma redução de emissões de 43% até 2030, a referência em ambos os casos é o índice de emissões observado no ano de 2005. O setor florestal também desempenha um papel importante nos compromissos assumidos no Acordo de Paris. Para o setor de florestas e de mudança do uso da terra, a NDC do Brasil prevê metas claramente atreladas a REDD+, tais como o fortalecimento do cumprimento do Código Florestal e, indicativamente, o desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira e a restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas até 2030.

No momento em que o Fundo Amazônia foi criado (2008), ainda não existia o Marco de Varsóvia para pagamento baseado em resultados de REDD+, embora a filosofia do Fundo

seja coerente com decisões posteriores no âmbito da UNFCCC e à lógica de pagamentos por resultados de REDD, no sentido de que os países em desenvolvimento que conduzirem ações e políticas para REDD+ deverão ser recompensados após a obtenção de resultados de mitigação. Além disso, o Fundo Amazônia foi incorporando decisões da UNFCCC como as Salvaguardas de Cancun e forneceu recursos para o fortalecimento do sistema de monitoramento das florestas.⁸

VI. OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

O objetivo desta avaliação é analisar em que medida os objetivos do Fundo Amazônia estão sendo alcançados com os resultados atingidos no período de 2008 a 2018. Nesse sentido, a análise busca evidenciar tanto as ações e estratégias que têm contribuído para o alcance dos objetivos e, portanto, devem ser fortalecidas e estendidas, como identificar gargalos e desafios que devem ser enfrentados, gerando recomendações para subsidiar as próximas atividades do Fundo Amazônia.

VII. METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

A metodologia de trabalho desta avaliação baseia-se nas avaliações de desempenho ambiental que a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realiza regularmente em seus países membros (CEPAL, 2004). Essa metodologia avalia o grau de cumprimento dos objetivos ambientais e de sustentabilidade estabelecidos nas políticas dos países avaliados.

Além da análise de documentos e estudos, esta avaliação baseia-se em entrevistas qualitativas com uma ampla gama de atores sociais – gestores, observadores e beneficiários – envolvidos nas referidas políticas. Como última etapa, realiza-se um processo de revisão entre pares dos resultados, sustentado na confiança mútua entre os países e nas particularidades do processo de avaliação.

Adaptada para a avaliação de um plano, programa ou fundo específico, como por exemplo o Fundo Amazônia⁹, a metodologia da OCDE tem o mesmo objetivo desta pesquisa:

8 Existem algumas críticas no sentido de que um fundo baseado em resultados é normalmente definido como a transferência de dinheiro ou bens materiais condicionados a tornar uma ação mensurável ou atingir um objetivo de desempenho predeterminado. Para uma discussão mais aprofundada, pode-se consultar o artigo *Clashing interpretations of REDD+ “results” in the Amazon Fund*, de Richard van der Hoff, Raoni Rajão e Pieter Leroy (2018).

9 É importante apontar que esta avaliação considera os Princípios para a Avaliação da Assistência ao Desenvolvimento da Comissão de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, Development Assistance Committee) da OCDE: efetividade, relevância, impacto, eficiência e sustentabilidade, como orientadores da avaliação, embora o foco principal está na efetividade. A maior parte das recomendações tem relação com um ou mais de um destes critérios. Porém o relatório não está organizado em torno a estes critérios. O sistema de avaliação envolvendo os cinco critérios é mais apropriado para projetos ou programas executados totalmente e com abrangência limitada.

comparar o grau de cumprimento dos objetivos com aquilo que foi planejado. Esta é uma avaliação de efetividade que procura identificar, na implementação do Fundo, tanto os aspectos positivos como os gargalos e problemas. O propósito é subsidiar as decisões sobre o futuro do Fundo Amazônia, com recomendações que, por um lado, fortaleçam os aspectos positivos identificados e, por outro, contribuam para superar os gargalos e problemas detectados. Com a informação disponível, a avaliação revisa do Fundo Amazônia aspectos tais como:

- Muitos projetos ainda estão em execução, há poucas avaliações dos projetos finalizados e, em muitas destas avaliações, a informação é limitada.
- A gestão e os resultados evoluíram ao longo de dez anos. O Fundo de 2009 é muito diferente ao Fundo de 2018. Nesse período, a gestão foi aprimorada e muitos dos problemas identificados, na fase inicial, já foram resolvidos.
- Em vista de sua complexidade e abrangência, foi priorizada a análise de alguns temas de forma mais aprofundada com estudos complementares (o CAR e a Distribuição de Benefícios).
- As fontes de informação mais importantes são os projetos com avaliação final, os estudos complementares, as discussões das oficinas técnicas e os documentos e outros estudos sobre o Fundo. As entrevistas são utilizadas principalmente para identificar sucessos, problemas existentes e coletar propostas de aprimoramento e recomendações para o futuro do Fundo¹⁰. As opiniões expressas nas entrevistas são analisadas pela equipe de avaliação e fica a seu critério a inclusão no relatório.
- Por último, a avaliação normalmente não entra em detalhes de projetos individuais, embora possa citá-los para ilustrar a análise.

É importante, portanto, destacar que a análise abrangente dos impactos do Fundo Amazônia não fez parte do processo avaliativo. Isso implicaria no estudo em profundidade da incidência de sua atuação nas diversas políticas públicas para a região com as quais os projetos apoiados têm interface, envolvendo uma pesquisa para levantamento de informações e dados e a realização de entrevistas com uma ampla gama de atores sociais do contexto amazônico afetados pelos projetos apoiados, ainda que não envolvidos diretamente no processo de implementação. Esses aspectos extrapolam o escopo de uma avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia.

O processo desta avaliação foi composto pelas seguintes etapas:

1. Coleta e análise de dados e informações sobre o Fundo Amazônia.
2. Realização de reuniões e entrevistas com atores relevantes – BNDES, governos federal e estaduais (Amazonas e Pará), implementadores e beneficiários de projetos, setor privado, doadores, organizações da sociedade civil, especialistas em meio ambiente, pesquisadores, pessoas envolvidas na criação e nas primeiras etapas do

¹⁰ Algumas informações das entrevistas precisam suporte adicional de outras fontes. Se numa entrevista são mencionados resultados atingidos por um projeto na redução do desmatamento, por exemplo, é necessário confirmar essa afirmação com avaliações do projeto ou outras fontes. Em outras situações, quando muitos dos entrevistados insistem em um ponto, podem ser aceitas este tipo de afirmações, como no caso de informação que os requisitos do BNDES para a aprovação dos desembolsos contribuiriam para melhorar a gestão de algumas das ONGs.

Fundo Amazônia – complementadas por dados, estudos e/ou avaliações relevantes existentes e dados disponibilizados pelos diferentes atores envolvidos. Essa etapa foi desenvolvida no Rio de Janeiro, em Brasília, em Belém e em Manaus. Além de entrevistas e demais informações levantadas, também foram realizadas duas oficinas técnicas de discussão e análise sobre o Fundo Amazônia com parceiros executores dos projetos apoiados em Belém e Manaus.

3. Análise de informações obtidas na viagem a campo e em entrevistas complementares.
4. Apresentação de resultados preliminares à equipe do BNDES envolvida na gestão do Fundo Amazônia.
5. Elaboração do Relatório Preliminar de Avaliação.
6. Realização da revisão entre pares, na qual são apresentados e debatidos os resultados preliminares da avaliação com especialistas brasileiros e de outros países amazônicos (realizada no dia 7 de agosto de 2019).
7. Recebimento de contribuições e observações sobre o Relatório Preliminar de Avaliação.
8. Consolidação e publicação do documento final.

Ao longo do trabalho, a equipe de avaliação revisou a documentação relativa ao Fundo Amazônia e os temas por ele abrangidos, e entrevistou quase 100 representantes dos setores e instituições mencionadas (Apêndice A). No período de janeiro a agosto de 2019, foi entrevistado um total de 96 pessoas: 16 funcionários e gestores do BNDES; 13 representantes de ministérios e instituições ou órgãos do Governo Federal; 14 representantes de instituições ou órgãos dos governos estaduais; 34 representantes de entidades do Terceiro Setor implementadoras de projetos; 11 representantes de instituições de doadores; 3 representantes de instituições da Academia; e 5 outros. Além disso, um total de 27 pessoas participou de dois workshops FOFA (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças), realizados em Belém e Manaus, havendo algumas sobreposições de participantes dos workshops com os entrevistados. No dia 7 de agosto de 2019, foi organizada uma rodada de consulta em Brasília para discussão e comentários sobre a versão preliminar deste relatório com 61 participantes. O objetivo de todas as entrevistas e workshops foi colher subsídios para a presente avaliação. A equipe de avaliação revisou as entrevistas, contribuições e sugestões e fica a seu critério incluí-los ou não no relatório.



1. GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

1. GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

A governança do Fundo Amazônia (Figura 6) é regida pelo Decreto nº 6.527 de 1º agosto de 2008, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Houve algumas pequenas mudanças no decreto original ao longo dos dez primeiros anos da implementação do Fundo Amazônia, mas seu objetivo manteve-se o mesmo. No Decreto nº 6.527 e em suas posteriores modificações foram definidos os seguintes aspectos:

- O objetivo do Fundo Amazônia: ‘destinado a captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma amazônico’. Também levanta-se a possibilidade de utilizar até 20% dos recursos do Fundo no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e/ou em outros países tropicais.
- As sete áreas de trabalho orientadas à conservação e ao uso sustentável da floresta, ao combate ao desmatamento e à recuperação de áreas desmatadas, quais sejam:
 - I - Gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
 - II - Controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
 - III - Manejo florestal sustentável;
 - IV - Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
 - V - Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
 - VI - Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
 - VII - Recuperação de áreas desmatadas. (BRASIL, 2008b)
- As ações do Fundo Amazônia devem estar alinhadas com as diretrizes do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e da Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+).
- O papel do BNDES na representação formal e judicial, no estabelecimento e na gestão do Fundo Amazônia e nas captações de doações, destinando 3% do valor das doações para cobertura de seus custos operacionais e das despesas relacionadas ao Fundo Amazônia.
- O Ministério do Meio Ambiente (MMA) sendo responsável pelo cálculo da redução efetiva de emissões de carbono oriundas de desmatamento e do valor equivalente de contribuição por tonelada reduzida e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) tendo a atribuição de atestar o valor calculado pelo MMA.

- O estabelecimento de um Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) com uma ampla representação: (i) do Governo Federal, através de distintos ministérios, da Casa Civil da Presidência da República e do BNDES; (ii) dos governos estaduais da Amazônia Legal que possuam Plano Estadual de Prevenção e Combate ao Desmatamento; (iii) e da sociedade civil, incluindo representação de movimentos sociais, de organizações indígenas da Amazônia, do setor empresarial e da Academia.
- O COFA será presidido pelo MMA e ‘zelará pela fidelidade das iniciativas do Fundo Amazônia ao PPCDAM e ENREDD+, estabelecendo diretrizes e critérios de aplicação dos recursos’.

A gestão do Fundo Amazônia está sob a responsabilidade do BNDES “judicial e extrajudicialmente” e, portanto, os contratos dos doadores são diretamente tramitados com o Banco, não passando pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, como é o caso de outras doações de governos de outros países ao Brasil.

Por fim, a respeito da aplicação e uso dos recursos e da gestão do Fundo Amazônia pelo BNDES, o Decreto define a necessidade de uma auditoria externa independente anual. O BNDES tem que manter os recursos segregados nos registros contábeis e em contas separados e o custo da auditoria está dentro dos 3% de recursos operacionais previstos. Além disso, o BNDES e o Fundo Amazônia são auditados pela Controladoria e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Figura 6 – Governança do Fundo Amazônia



Fonte: BNDES, 2019a.

Como já mencionado, a indicação formal do BNDES como entidade gestora do Fundo Amazônia se deu pelo Decreto nº 6.527 de 1º agosto de 2008, fruto de discussões realizadas nos anos anteriores sobre qual entidade brasileira seria apta para desempenhar esse papel. A experiência com a implementação dos fundos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) nos anos anteriores, realizada através de instituições multilaterais levou o Governo Brasileiro a decidir pela implementação soberana de um novo fundo por meio de uma instituição nacional. A multiplicidade de instrumentos criados na experiência anterior levou a dispersão dos recursos, e o pressuposto era que um fundo sob gestão de uma entidade brasileira poderia facilitar a integração dos projetos financiados, alinhar-se às políticas públicas, melhorar a aprendizagem mútua e ter mais impacto na região.

A principal razão da escolha pelo BNDES foi, além de ser uma entidade brasileira, a experiência e a capacidade de gestão de fundos. Sendo o maior banco de investimentos no Brasil e um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, o BNDES goza da *expertise* e credibilidade reconhecida internacionalmente

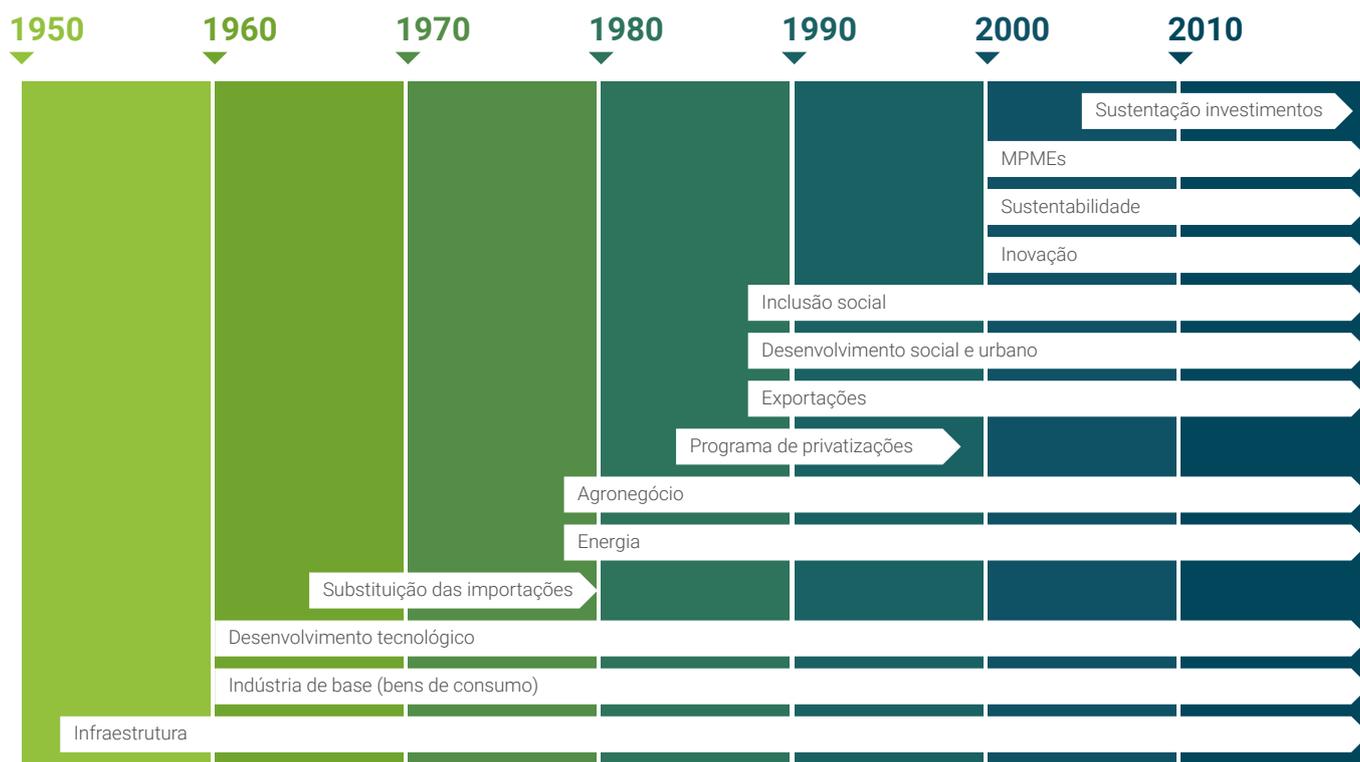
O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o gestor do Fundo Amazônia, responsável pela captação e aplicação dos recursos, pelo acompanhamento e monitoramento dos projetos apoiados, pela prestação de contas e pela comunicação dos resultados obtidos de forma contínua e transparente (BNDES, 2019a).

Fundado em 1952, o BNDES é uma instituição com longa história no Brasil. Em 1971, foi transformado em uma empresa pública, o que lhe possibilitou mais autonomia e neutralidade na gestão: “[...] A mudança possibilitou maior flexibilidade na contratação de pessoal, maior liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos e menor interferência política” (BNDES, n.d. b).

Desde a sua criação, o BNDES vem desempenhando um papel fundamental para o desenvolvimento econômico, o processo de industrialização e o desenvolvimento tecnológico do Brasil. Além de exercer papel chave no financiamento do desenvolvimento de longo prazo do país, o BNDES também teve, nos anos recentes, papel importante nos esforços anticíclicos para enfrentar os efeitos deletérios da crise financeira internacional (FERRAZ et al., 2012).

O BNDES começou nos anos 1950 e 1960 com o financiamento de grandes infraestruturas, passando pelo programa de substituição de importações nos anos 1960 e 1970. A partir dos anos 1980, mais ênfase foi colocada no desenvolvimento do setor privado em áreas de energia e agronegócio e, ao fim dessa década e nos anos 1990, em privatizações e desestatização (Figura 7).

Figura 7 – História do BNDES



Fonte: BNDES, n.d. b.

A partir dos anos 1980, quando o “S” foi acrescentado ao nome do Banco, foi incluído também destaque aos investimentos sociais e, posteriormente, culturais. Atualmente

todos os segmentos econômicos são contemplados pelo Banco: agropecuária, indústria, comércio e serviços, infraestrutura, sempre com condições especiais para as micro, pequenas e médias empresas. O incentivo às exportações e o fortalecimento do mercado de capitais permanecem como ações estratégicas. Presente em todos os setores, o BNDES promove o aumento da competitividade e o fortalecimento da economia nacional, apoia o avanço social e cultural e contribui para ampliar o acesso de todos os cidadãos a uma vida melhor, com mais educação, saúde, emprego e cidadania (BNDES, n.d. b).

O BNDES está ligado ao Ministério da Economia e, “por ser uma empresa pública e não um banco comercial, o BNDES avalia a concessão do apoio com foco no impacto socioambiental e econômico no Brasil. Incentivar a inovação, o desenvolvimento regional e o desenvolvimento socioambiental são prioridades para a instituição” (BNDES, n.d. b). O BNDES atua com recursos financeiros, reembolsáveis e não-reembolsáveis, para projetos e investimentos de diversas naturezas. Historicamente, tem apoiado projetos de infraestrutura e de longo prazo com taxas de juros abaixo do mercado.

A área ambiental e de desenvolvimento sustentável foi incluída gradualmente no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, sendo que o BNDES instituiu uma Política Ambiental em 2005 (BNDES, n.d. c). Desde 2010, são feitas análises sociais e ambientais de todos

os grandes projetos que recebem crédito. Além disso, existem políticas setoriais e/ou salvaguardas ambientais para setores com maior potencial de impacto ambiental, tais como indústria frigorífica, açúcar/etanol, soja, usinas térmicas, combustíveis fósseis e água.

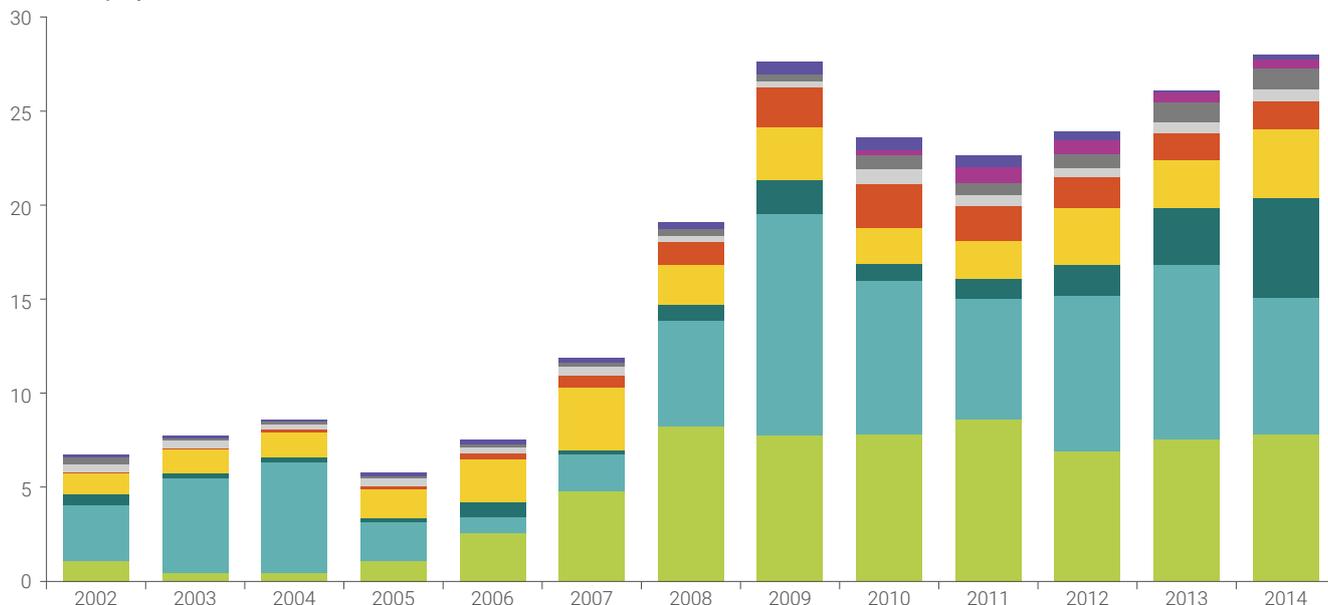
Recentemente o BNDES passou por um processo de reflexão e formulação estratégica denominado “Desenvolvendo Futuros”. Desse processo, resultaram a definição de diretrizes estratégicas de curto, médio e longo prazo e a declaração do propósito do Banco de “transformar a vida de gerações de brasileiros, promovendo desenvolvimento sustentável” (PAIVA et al., 2018).

Os desembolsos totais do BNDES aumentaram significativamente, desde o ano 2005, inclusive para projetos na área ambiental e de sustentabilidade com ênfase maior na área energias renováveis (OCDE; CEPAL, 2016) (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Desembolsos do BNDES relacionados ao meio ambiente, por setor, de 2002-2014 (em bilhões de R\$)

- Energias renováveis
 - Transporte de passageiros
 - Florestas
- Hidroeletricidade (acima de 30Mw)
 - Abastecimento de água e saneamento
 - Adaptação à mudança do clima; mitigação de riscos e desastres
- Transporte público de passageiros
 - Gestão municipal de resíduos sólidos
 - Outros

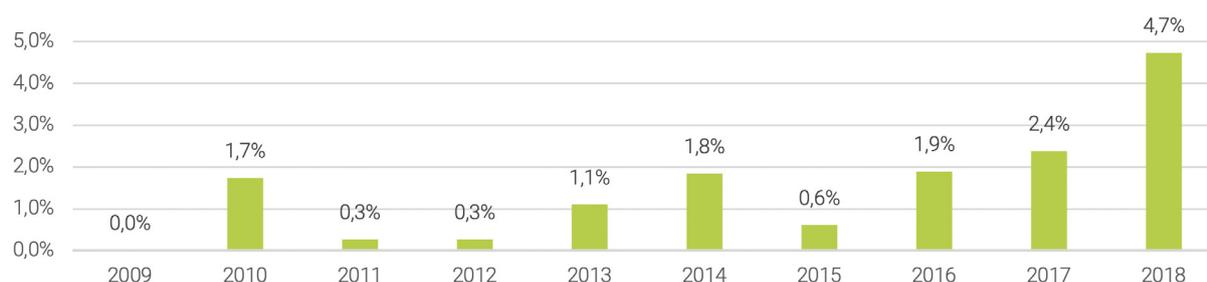
R\$ bilhões, preços de 2014



Fonte: OCDE, CEPAL, 2016.

O total dos recursos comprometidos pelo Fundo Amazônia, ao longo de seus dez anos, é baixo em relação ao total de investimentos do BNDES na área ambiental (Gráfico 5). O Relatório Anual do Fundo Amazônia (RAFA) de 2018 menciona que, em 2014, foram desembolsados, pelo Fundo Amazônia, um total de R\$ 168 milhões para projetos, enquanto foi investido, pelo BNDES, um total de R\$ 25 bilhões em projetos ambientais. Ou seja, o Fundo Amazônia não chega a 1% desses recursos. Também é baixo o total de recursos destinados ao Fundo Amazônia pelo BNDES se comparado ao total de investimentos feitos pelo Banco na Amazônia (Gráfico 6). O Fundo representa, portanto, uma parte muito pequena da carteira de projetos do BNDES na Amazônia. Diversos entrevistados assinalaram essa diferença de investimentos no Fundo Amazônia em relação a outros investimentos feitos pelo BNDES e apontaram a necessidade de criar sinergias entre os diversos tipos de investimentos do Banco.

Gráfico 6 – Proporção do Fundo Amazônia na carteira de projetos contratados do BNDES na Amazônia Legal, em porcentagem do valor contratado de projetos



Fonte: Elaboração própria com base em BNDES (2019b).

O BNDES é um ator importante no contexto de desenvolvimento socioeconômico no Brasil e na Amazônia. Como gestor do Fundo Amazônia, foi acumulando conhecimento sobre o processo de desmatamento e as possibilidades e vantagens de um desenvolvimento sustentável (ZADEK et al., 2010), o que poderia contribuir para uma análise mais equilibrada de impactos de investimentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na região.

O ideal seria multiplicar os investimentos do Fundo Amazônia em atividades de desenvolvimento sustentável com outros instrumentos de crédito para poder alcançar uma economia mais sustentável na região.

1.1.1 HISTÓRICO DO FUNDO AMAZÔNIA NO CONTEXTO DO BNDES

A definição do BNDES como gestor do Fundo Amazônia foi uma decisão de alto nível do Governo Brasileiro e um elemento-chave para o sucesso das negociações com o Governo da Noruega. A autonomia conferida ao Brasil para indicar uma entidade gestora dos recursos resultou na escolha do BNDES como entidade responsável. Havia um entendimento de que o BNDES tinha uma capacidade de gestão similar à de grandes instituições multilaterais que tradicionalmente operavam grandes fundos (como no caso do PPG7 na década anterior). A reputação nacional e internacional do BNDES foi compartilhada pelos doadores, e ambas as partes concordaram sobre sua capacidade para gerir um fundo da ordem de US\$ 1 bilhão. Assim, a definição de soberania nacional convergiu com a existência de uma entidade capaz da gestão (FBOMS, 2010).

Por parte do Governo da Noruega, buscava-se uma instituição com capacidade de gestão financeira do Fundo Amazônia, com processos e mecanismos de controle e com imparcialidade e neutralidade. Também era importante o *ownership* do Fundo pelo Brasil, ou seja, que o país não apenas se sentisse “dono” do Fundo, mas realmente coordenasse sua implementação. Depois do contrato ser assinado e das regras serem acordadas sobre o pagamento anual por resultados (Secção 1.3.2), da definição do BNDES como entidade executora confirmada, da criação do COFA como Comitê Orientador e do CTFA como Comitê Técnico para averiguar os resultados e contribuições das emissões de carbono evitadas, a responsabilidade da constituição e implementação do Fundo Amazônia ficou com o Governo Brasileiro.

No contexto internacional, a criação do Fundo Amazônia sinalizou o empenho do Brasil em estabelecer uma agenda e uma política ambiental adequadas, ao mesmo tempo em que contribuiu para qualificar sua atuação como exportador de *commodities* e *player* importante nos mercados globais. O BNDES poderia amparar essa imagem positiva através da sua solidez e seriedade, já reconhecidas, e ser a instituição a gerir a primeira experiência de um fundo de pagamento por resultados a nível nacional no mundo para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+).

Um estudo do Overseas Development Institute (ODI) (FORSTATER et al., 2013) destacou a forte capacidade de gestão financeira do BNDES, proporcionando uma gestão adequada do Fundo Amazônia e resultando em transparência nas suas operações e decisões. “O fundo demonstrou que as instituições de países em desenvolvimento podem cumprir elevados padrões de governança fiduciária e transparência operacional.” (FORSTATER et al., 2013). Essa mesma opinião e uma visão positiva em relação ao *ownership* foram mencionadas por muitos dos entrevistados.

Além disso, segundo o mesmo estudo do ODI, o Fundo Amazônia é resultado de um compromisso político, constituído legalmente, liderado pelo governo e instituições brasileiras e, sobretudo, que envolve muitas partes interessadas da sociedade brasileira e cria oportunidades de implementação de projetos para organizações não-governamentais (ONGs), universidades, instituições governamentais estaduais e instituições governamentais municipais. Apesar de tudo isso, “[...] é moldado pela evolução política no Brasil, e a falta de compromisso político claro com seus objetivos cria incertezas sobre seu papel e propósito.” (FORSTATER et al., 2013).

Um ponto importante nesse sentido é a adicionalidade. Os recursos operados pelo Fundo Amazônia não fazem parte do Orçamento da União, ou seja, são adicionais ao orçamento público, tendo sido originalmente concebidos para serem tratados como tal. Em outras palavras, na condição de recursos adicionais, sua aplicação deve buscar ações que se somam àquelas já previstas nas políticas públicas. O Fundo Amazônia não pode, portanto, suprir atividades que são da responsabilidade do Estado. O tema da adicionalidade será tratado com mais profundidade na Seção 3.3.

A avaliação realizada pelo KfW Entwicklungsbank, segundo maior doador do Fundo, o Governo Alemão, reafirma a importância da escolha do BNDES como Instituição executora:

Apesar do BNDES ter sido envolvido principalmente no financiamento de grandes infraestruturas e não ter experiência no financiamento de projetos no setor ambiental, todos os entrevistados questionados sobre esse ponto concordaram que era a única instituição nacional com a capacidade de gerir um fundo da magnitude do FA. A seleção do BNDES, notável por seu tamanho e perfil, trouxe consigo não só a esperança, mas também um potencial realista de criar uma alavanca e um multiplicador para a política ambiental nacional. Como um entrevistado no MMA mencionou: “a escolha do BNDES colocou a causa ambiental em um patamar diferente”. Além disso, a integração do FA na estrutura e governança do BNDES significava que o Fundo Amazônia seria permanentemente protegido contra qualquer influência direta da política do dia-a-dia (KfW, 2016).

Em relação aos outros países apoiados pelo Norway’s International Climate and Forest Initiative (NICFI), o apoio ao Brasil é sete vezes maior do que o segundo e terceiro país que

recebem recursos (Guiana e Indonésia) (NICFI, 2019). A percepção sobre a importância do Fundo Amazônia ser gerido pelo BNDES é tamanha que há uma associação direta entre a existência do Fundo e sua gestão pelo BNDES. Segundo um dos entrevistados: “Na Indonésia não foi possível fazer desembolsos [tal qual no Fundo Amazônia], porque na Indonésia não há um BNDES”.

1.1.2 CAPACIDADES DO BNDES

Como tratado na Seção 1.1.1, o BNDES era a única instituição no país com capacidade de gerir o Fundo Amazônia nas condições pretendidas, mas lhe faltava a experiência na área de desenvolvimento sustentável e combate ao desmatamento e o conhecimento específico sobre a realidade na Amazônia, além de ter relativamente pouca experiência com fundos não reembolsáveis. Como consequência, os projetos do Fundo Amazônia foram tratados de forma similar a outros projetos financiados pelo Banco.

Uma abordagem conservadora e que evita riscos é fundamental na gestão de empréstimos, mas também pode ser um mecanismo inamistoso para organizações pequenas e/ou com baixa capacidade gerencial, financeira e contábil, como é o caso de muitas agências de governo e da sociedade civil que atuam na Amazônia. Isso foi confirmado por um estudo realizado em 2013 (FORSTATER et al., 2013) que concluiu que a gestão do Fundo Amazônia pelo BNDES seguia as políticas e processos internos que garantem a aplicação robusta e financeiramente correta dos recursos, mas com dificuldade de acesso por entidades menores. Essa situação levou a um lento desenvolvimento do portfólio de projetos e desembolsos nos primeiros anos e a algumas negociações.

Questões como o formato de contrato padrão do BNDES com as instituições da sociedade civil que institui a cláusula de vencimento antecipado, por exemplo, foram discutidas amplamente durante várias reuniões do COFA, porque inibia as organizações de apresentar propostas. O contrato com o Fundo Amazônia determina que não pode constar nenhum erro ou irregularidade na auditoria financeira, sujeito à devolução imediata e integral dos recursos. A solução final apresentada pelo BNDES na décima reunião do COFA foi a inclusão:

na minuta do contrato padrão do Fundo Amazônia, um esclarecimento na cláusula de vencimento antecipado, de modo a prever expressamente um procedimento prévio de notificação por parte do BNDES ao beneficiário, em caso de verificação de ocorrência de evento que possa caracterizar o descumprimento de obrigação contratual (sem termo fixado para seu cumprimento), conferindo prazo para justificativa ou comprovação de correção, antes da aplicação da medida de vencimento antecipado. A solução visou atender às normas de controle e padronização de minutas contratuais do Banco e à demanda da sociedade civil representada no referido comitê. (COFA, 2010).

Antes da criação do Fundo Amazônia, o tema de meio ambiente e sustentabilidade já estava presente no BNDES, mas era tratado como um tema transversal. Em resposta à essa responsabilidade do Fundo, no início de 2009, foi criada uma área de Meio Ambiente no Banco composta por três departamentos, um deles responsável pela gestão do Fundo Amazônia, com uma equipe pequena, mas que depois foi crescendo.

Porém, durante os primeiros dois anos do Fundo Amazônia, o Governo Brasileiro e o BNDES, junto com os doadores, sinalizaram a necessidade de uma capacidade técnica adicional, que foi desenvolvida junto com a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Essa cooperação começou em 2010, e muitos dos entrevistados afirmaram que a parceria com a GIZ ajudou a agilizar a implementação do Fundo. A Alemanha e, posteriormente, a Noruega financiaram tal assessoria técnica (Seção 2.1.2).

Com o objetivo de fortalecer a relação entre o Fundo Amazônia e as organizações atuantes na Amazônia, foi criado um escritório regional do Fundo em Belém em setembro de 2015. Escritórios regionais do BNDES faziam parte da visão do Banco para reduzir desigualdades territoriais, ganhar legitimidade em todo o território brasileiro e, especificamente, estar presente em regiões menos desenvolvidas economicamente.

Tal proximidade com a região, com diversas ONGs e com o Governo do Estado do Pará, criou uma oportunidade de aprendizagem mútua que foi valorizada por entrevistados de diversos tipos de organizações. Foi apontada a importância desse escritório para a relação do Fundo Amazônia com entidades na região, e seu fechamento foi visto como retrocesso na gestão do Fundo e no seu relacionamento regional. Os entrevistados recomendam reabrir um escritório na Amazônia. As seguintes observações positivas a vantagens do escritório do Fundo em Belém foram registradas:

- Permitiu uma proximidade do Fundo Amazônia com a realidade amazônica;
- Ajudou a desenvolver um olhar territorial do BNDES e do Fundo Amazônia, enfatizando a intersectorialidade e a integração territorial de projetos;
- Deu legitimidade ao BNDES como um banco de todo o país;
- Ajudou na transparência e legitimidade com os atores locais;
- Proporcionou melhor articulação e aprendizado local; e
- Possibilitou a proximidade dos projetos com as organizações implementadores em todo o processo de divulgação de editais, treinamento e capacitação de organizações na aplicação, submissão, análise e adequação; na implementação, acompanhamento e monitoramento de projetos; e na avaliação e troca de experiências entre projetos.

As atividades do escritório de Belém foram encerradas em abril de 2017 em um contexto de redução de custos, e os funcionários do Fundo Amazônia mudaram para o escritório do BNDES em Brasília. Considerando a logística de viagens para Amazônia, Brasília é um ponto mais estratégico do que a sede do BNDES no Rio de Janeiro. Além disso, o escritório de Brasília tinha outras vantagens, como a facilidade de comunicação e interação com o MMA, além da:

- Proximidade com diversos membros do COFA para preparar as reuniões;
- Facilidade para interação com outras entidades federais;
- Facilidade de participação nos comitês do PPCDAm e Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+);
- Facilidade para esclarecimentos técnicos com membros do COFA, mas também com vários proponentes e gestores de projetos que têm escritórios em Brasília;

- Agilidade na interação com os doadores através dos seus escritórios nas Embaixadas; e
- Possibilidade de contribuir para políticas públicas baseada nas experiências do Fundo.

Em resumo, a representação do Fundo Amazônia em Brasília ajuda muito na criação de agendas comuns com outras entidades federais e estaduais, tendo funcionado de abril de 2017 a setembro de 2018, quando houve uma reestruturação do BNDES. Em função da sua relevância, localização estratégica e da atuação durante seu funcionamento, diversos entrevistados recomendaram também rever a presença do Fundo Amazônia em Brasília.

Durante a última reestruturação da equipe do Fundo Amazônia, realizada em outubro de 2018, foram integrados os departamentos do Fundo Amazônia e de Meio Ambiente. Isso acarretou na diminuição significativa de funcionários disponíveis para atender as necessidades do Fundo.

O BNDES tinha pouca tradição de gerir fundos do tipo não reembolsáveis destinados a projetos de sustentabilidade ambiental como o Fundo Amazônia, já que a maioria dos recursos que o BNDES gerencia são destinados a empréstimos para grandes projetos públicos e para empresas privadas. A lógica e a dinâmica do tipo de projetos apoiados pelo Fundo Amazônia – não-reembolsáveis e ligados à sustentabilidade ambiental –, principalmente no início das operações, quando os projetos eram menores, são muito diferentes dos financiamentos tradicionais do BNDES.

Observou-se um crescimento contínuo na capacidade de execução do Fundo Amazônia pelo BNDES e da equipe técnica do Fundo ao longo de seus dez anos. Esse foi um processo de aprendizado cumulativo a partir dos projetos apoiados, o que permitiu um maior conhecimento sobre a realidade amazônica, particularmente de áreas remotas. Também tratou-se de um aprendizado mútuo, uma vez que tanto o BNDES desenvolveu formas mais eficientes de buscar alcançar os objetivos do fundo (por exemplo, ao desenvolver editais específicos e adequar procedimentos à realidade da Amazônia), quanto os proponentes de projetos aprenderam como preparar propostas para o Fundo Amazônia dentro dos requisitos do BNDES. Isso refletiu positivamente sobre o reconhecimento do BNDES frente a população e instituições na Amazônia, especialmente as do Terceiro Setor, que antes não tinham muitas relações com o Banco. Ao mesmo tempo, as entidades implementadoras fortaleceram a capacidade de gestão financeira e administrativa em relação aos projetos com o Banco. Diversos entrevistados apontaram que a imagem do BNDES se tornou mais qualificada a respeito de investimentos e comprometimento no desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Através de interação no COFA, o BNDES criou relações de trabalho mais intensivas com os outros membros do COFA e principalmente com outras entidades governamentais, tais como o MMA e governos estaduais. Esse trabalho em conjunto com outros atores de política ambiental proporcionou ao Fundo Amazônia uma maior capacidade de contribuir com políticas públicas ambientais.

A comunicação do Fundo Amazônia através de seu *website*¹¹ é percebida como muito positiva, porém há oportunidades de melhorar a comunicação em geral. O *website* é de fácil navegação e com muita informação sobre o Fundo, incluindo projetos e resultados, sendo um exemplo para outros departamentos do BNDES na transparência de comunicação. No

11 Site Fundo Amazônia: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>

nível internacional, a comunicação se deu em eventos e conferências internacionais, muitas vezes em cooperação com os doadores, Noruega e Alemanha, além da GIZ. Contudo, a percepção entre os entrevistados é que o Fundo Amazônia poderia comunicar melhor seus resultados, tornando pública a grande riqueza de experiências de desenvolvimento sustentável apoiadas em diversas localidades da Amazônia, que envolvem uma pluralidade de beneficiários e uma multiplicidade de produtos sustentáveis.

Há, portanto, um potencial de comunicação entre projetos para gerar conhecimentos e lições aprendidas. Foi sugerido, pelos entrevistados, um portfólio de meios de comunicação, incluindo mais documentários e o uso de mídias sociais (Twitter, Facebook, YouTube, Instagram etc.) para divulgação de imagens, vídeos e informações que mostrem à população brasileira a realidade e a beleza da Amazônia e o trabalho e os resultados do Fundo Amazônia. Outra função da comunicação seria alcançar variados públicos internacionais interessados na Amazônia e com capacidade de mobilização de mais recursos para o Fundo.

Nota-se que, de uma forma geral, o envolvimento do BNDES no Fundo Amazônia contribuiu para um maior entendimento da questão ambiental dentro do próprio Banco. Ao longo dos seus dez anos, passou pelo Fundo Amazônia um grupo significativo de funcionários, que foram capacitados, gerando, junto com a política de rotação de funcionários, um processo de *spill-over*, ao transferir o conhecimento adquirido na área ambiental para a outras áreas. Além disso, devido aos processos burocráticos de gestão que ocorrem normalmente no BNDES, as propostas de financiamento do Fundo Amazônia passaram por diversas áreas, influenciando políticas ambientais e processos de tomada de decisões sobre investimentos do Banco. Também as boas práticas de transparência do Fundo, tais como comunicação de relatório anual e divulgação de informações por meio de seu *website*, se tornaram uma referência para as demais áreas do Banco. Por fim, o Fundo Amazônia também contribuiu para o BNDES implementar uma Política de Responsabilidade Social e Ambiental (PRSA), a Normativa 4.327 de 2014 do Banco Central, que obriga todas as instituições financeiras a ter um PRSA com plano de implementação, incluindo monitoramento dos avanços do plano. Nesse sentido, foi criado, o Comitê de Sustentabilidade Socioambiental (CSS) pelo BNDES, que fez seu primeiro plano (2015-2017).

A experiência do Fundo Amazônia, tanto internamente através das discussões no COFA, com o MMA, com os governos estaduais e com outras partes interessadas, como externamente através da comunicação sobre o Fundo (nacional e internacional), contribuiu para um melhor reconhecimento do valor da Amazônia na sociedade brasileira e ajudou a elevar a questão ambiental no país a um patamar superior. Esse reconhecimento contribuiu para manter a redução de desmatamento a níveis baixos por muitos anos e uma política ambiental – PPCDAm, Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC) e outras – alinhada com esse resultado.

1.1.3. CUSTOS OPERACIONAIS DO FUNDO AMAZÔNIA

O Fundo Amazônia não é um fundo público e não faz parte do Orçamento da União, mas um fundo de natureza privada criado pelo BNDES e que tem uma contabilidade separada e independente dos demais recursos do Banco. O BNDES destina um valor de 3% das doações do Fundo Amazônia para cobertura de seus custos operacionais e

despesas relacionadas, conforme previsto no decreto de criação (Decreto nº 6.527 de 1º de agosto 2008) e no acordo sobre a gestão do Fundo Amazônia, que incluem as despesas referentes à operacionalização do CTFA e do COFA e os custos de contratação de serviços de auditoria.

A “taxa operacional” de 3% para o BNDES foi consensualmente acordada pelas partes envolvidas. Tal custo é considerado muito competitivo em relação ao custo de gestão de outros fundos nacionais ou internacionais para operações similares. Em geral, o custo operacional desse tipo de fundo varia entre 10% e 15% e podem ser cobradas outras taxas adicionais (FORSTATER et al., 2013; ZADEK et al., 2010). Tratou-se uma decisão deliberada não negociar um valor mais alto e, por consequência, o BNDES está efetivamente cofinanciando a implementação do Fundo Amazônia, uma vez que a taxa operacional de 3% é insuficiente para cobrir todos os custos operacionais que o Banco efetivamente compromete com a gestão do Fundo, particularmente o tempo dedicado pelos seus funcionários. Dessa forma, se comparado a implementação de outros fundos similares, o BNDES deveria ser reconhecido como um doador do Fundo Amazônia.

Com o valor destinado às despesas operacionais, o BNDES financia exclusivamente custos como viagens de acompanhamento dos projetos apoiados (transporte, diárias), auditorias (financeira e *compliance*) e atividades de comunicação (por exemplo a elaboração gráfica dos RAFAs). Esses recursos não financiam salários de funcionários e, tampouco, a infraestrutura do BNDES. Segundo o BNDES, não é possível estimar o tempo total de contribuição de seus funcionários para o Fundo Amazônia com precisão, porque nele atuam não apenas a equipe diretamente alocada para a gestão operacional, mas também funcionários de outras áreas com envolvimento em diferentes etapas dos projetos, incluindo análise financeira, jurídica, diretoria etc. Além disso, o tamanho da equipe do Fundo Amazônia tem variado ao longo dos anos, como a posição institucional da equipe dentro do BNDES também mudou algumas vezes. Na última reforma de outubro de 2018, os departamentos de Meio Ambiente e do Fundo Amazônia foram fundidos. Todos esses fatores geram desafios para estimar as horas/pessoas dedicadas ao Fundo Amazônia.

Um risco para a capacidade de implementação eficaz do Fundo Amazônia poderia ser a insuficiente alocação de recursos humanos para dar atenção aos projetos e processos de aprovação, em um contexto caracterizado por pressões em outras áreas do BNDES. Para prevenir um desvio de atenção e apoiar a justificativa de dedicação de pessoal suficiente, os doadores poderiam repensar junto com o BNDES a taxa de custos operacionais, que poderia ser em torno de 10%, seguindo o padrão de outros fundos similares no mundo.

Pensando na replicabilidade do Fundo Amazônia para outros países, seria importante para os doadores e demais partes interessadas entender melhor os custos operacionais efetivamente comprometidos na gestão desse tipo de fundo. É importante encontrar formas de estimar seu custo operacional total, incluindo o custo do tempo de pessoal dedicado à gestão e de despesas com instalações, telefone, energia etc., mas no momento não existe tal estimativa. Essa informação poderia, inclusive, ser útil para o próprio BNDES em um contexto no qual a gestão profissional e de excelência de fundos similares poderia se tornar um produto.

Outro ponto a ser estimado como custo operacional importante para o bom funcionamento do Fundo Amazônia é o valor anual destinado ao apoio técnico da GIZ, que teve início em 2011. Como já mencionado, a GIZ tem um papel fundamental na agilização de

implementação do Fundo, tanto em relação ao BNDES, quanto em relação à capacitação de beneficiários e partes interessadas. Ao se calcular o custo operacional real, o valor de contribuição da GIZ, que representa aproximadamente 1,5 milhões de euros por ano, poderia ser acrescentado aos custos operacionais.

1.1.4. RECOMENDAÇÕES

- Negociar com os doadores o aumento da taxa de custos operacionais do Fundo Amazônia para 10%.
- Diminuir a distância física entre as organizações da Amazônia e a equipe do BNDES no Rio de Janeiro com a presença de representação do Fundo Amazônia por meio de um escritório na região.
- Melhorar a interação com entidades federais com presença do Fundo Amazônia em Brasília.
- Buscar novas oportunidades de sinergia, colaboração e coinvestimento entre projetos do Fundo Amazônia e outros tipos de financiamento do BNDES, ou com outros fundos de ONGs ou de financiamento misto *blended finance*.
- Melhorar a comunicação e a visibilidade do Fundo Amazônia em geral dentro do Brasil, comunicando resultados, sucesso, inovações e viabilidade econômica do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Para chegar a novos públicos, utilizar meios de comunicação atuais como mídias sociais.
- Melhorar a comunicação e visibilidade do Fundo Amazônia internacionalmente para atrair novos financiadores e parcerias com o setor privado.
- Comunicar e transferir os conhecimentos sobre os novos “negócios verdes” e a produção sustentável ao setor financeiro comercial na Amazônia e no Brasil.

1.2. O COFA AO LONGO DOS DEZ ANOS

O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) foi criado em outubro de 2008, com a finalidade de estabelecer as diretrizes, os critérios e as modalidades de aplicação dos recursos do Fundo Amazônia. O COFA tem ainda a atribuição de acompanhar os resultados dos recursos aplicados em projetos e aprovar o relatório anual de atividades do Fundo, mas não tem responsabilidades gerenciais. O COFA é presidido pelo MMA e compete ao BNDES a secretaria-executiva, provendo apoio técnico, administrativo e financeiro e meios necessários para a execução, o registro e a divulgação dos trabalhos do Comitê.

A formação do COFA, com representações dos governos, da sociedade civil e do setor empresarial seguiu, como já mencionado, as experiências bem-sucedidas do Governo Brasileiro na gestão do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e do PPG7 (FBOMS,

2010). O COFA está alinhado aos princípios da democratização das políticas públicas preconizados pela Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988): descentralização político-administrativa de competências entre a União, estados e municípios (Art.23) e a participação cidadã no acompanhamento, fiscalização e controle social das políticas públicas (Art.1º)¹². O amplo arcabouço legal instituído no país, a solidez do BNDES e a garantia da participação social na governança do Fundo Amazônia são destacados pelos doadores da cooperação internacional como fatores que asseguram o apoio a projetos relevantes que visem à redução contínua das emissões de carbono.

A composição tripartite do COFA reconhece a responsabilidade compartilhada dos diferentes setores da sociedade para o combate ao desmatamento e a importância da interação entre eles para a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia. O caráter intergovernamental, multisetorial e participativo da gestão do Fundo Amazônia é inovador para a Amazônia, historicamente tratada como uma região homogênea. Especialistas de diferentes áreas vêm desvendando a riqueza e a complexidade desse território¹³ e convergem na constatação de que há várias Amazônias encravadas no Norte do país, com peculiaridades territoriais distintas e atores sociais diversos, demandando ações e soluções adequadas às suas características específicas (BNDES, 2010a).

Nessa perspectiva, essa conformação e a missão definida para o COFA colaboram para que o Fundo Amazônia alcance o amplo espectro de segmentos sociais e as diferentes realidades da Amazônia, ganhando capilaridade e buscando vencer seus principais desafios: tornar-se um instrumento capaz de apoiar alternativas econômicas sustentáveis, competitivas e ao mesmo tempo inclusivas e promover novas iniciativas e abordagens capazes de substituir atividades predatórias ao meio ambiente e de conter o desmatamento.

O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, promoveu a extinção de diversos colegiados da administração pública federal, inclusive o COFA e o CTFA. Até a data da conclusão desta avaliação não foi ainda definida qual será a nova governança do Fundo Amazônia.

1.2.1. DIRETRIZES E FUNCIONAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA

Em seus dez anos de existência, o COFA realizou ao todo 25 reuniões. No início, ainda em 2008, foi acordado o Regimento Interno, que normatiza as regras de funcionamento do Comitê, e aprovada a tabela inicial de diretrizes para o apoio a projetos, apresentada pelo BNDES. Em 2009, várias reuniões foram realizadas para detalhar e ajustar os critérios de investimento, as formas de distribuição e as modalidades e limitações de aplicação

12 O Artigo 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988 estabelece que "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", o que fundamentou a expansão de canais institucionalizados de participação social nas dinâmicas decisórias do Estado. E o Artigo 225 reconhece o direito da população a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum, essencial a uma qualidade de vida sadia e estabelece o dever do poder público, junto com a coletividade, de defender e preservar o meio ambiente para benefício das gerações atuais e futuras.

13 No primeiro semestre de 2009, o BNDES reuniu especialistas e acadêmicos da área ambiental para debater ideias para o desenvolvimento, conservação e preservação da Região Amazônica que contribuíssem para a definição das diretrizes de atuação do Fundo Amazônia. Essas discussões foram sintetizadas na publicação "Amazônia em debate: oportunidades, desafios e soluções", (BNDES, 2010).

de recursos e os critérios de priorização e os condicionantes do apoio a projetos.. Entre outros parâmetros estabelecidos, podem ser destacados (BNDES, 2010b).

- O apoio a projetos em municípios considerados prioritários para prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento; projetos que envolvam articulação e execução com poder público, setor privado, ONGs, movimentos sociais e comunidades locais (diversidade de atores); projetos voltados a benefícios diretos às comunidades tradicionais, assentamentos e agricultores familiares; e projetos com maior potencial de impacto e replicabilidade.
- As orientações para ações que valorizem a floresta em pé, como o apoio às cadeias produtivas de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originados do manejo sustentável da floresta; a implementação de sistemas de pagamento por serviços ambientais; o desenvolvimento e implantação de modelos de recuperação de Áreas de Proteção Permanentes (APPs) e Reserva Legal (RL); e a consolidação de áreas protegidas, em especial as Unidades de Conservação (UCs) de uso sustentável e TIs.
- A priorização de iniciativas de ordenamento territorial e regularização fundiária que apoiem ações voltadas à destinação de florestas públicas não destinadas, com destaque para as florestas comunitárias.
- As orientações para estruturar e integrar os sistemas de controle, monitoramento e fiscalização ambiental na Amazônia, mediante ações de apoio à estruturação dos órgãos estaduais responsáveis pela gestão florestal estadual; o apoio à implementação de sistemas municipais de monitoramento e fiscalização ambiental; a estruturação e integração dos sistemas de controle da gestão florestal, do licenciamento ambiental das propriedades rurais e do rastreamento da cadeia de custódia de produtos agropecuários e florestais; e a ampliação e intensificação dos sistemas de monitoramento do desmatamento e degradação florestal.
- Os condicionantes para o apoio a projetos, como a obrigatoriedade de documento que comprove o consentimento prévio naqueles projetos que envolvem comunidades tradicionais e povos indígenas; a coerência com ações previstas no PPCDAm e nos Planos Estaduais de Prevenção e Combate ao Desmatamento; a apresentação de indicadores de resultados; a existência de mecanismos de divulgação e transparência; a apresentação da contrapartida; e a definição prévia de estratégia de sustentação dos resultados do projeto pós-implantação.
- A condicionante sobre a adicionalidade dos recursos: os projetos devem representar adicionalidades aos orçamentos públicos destinados as áreas de aplicação do Fundo Amazônia'."
- Os critérios de equidade na aplicação dos recursos, tanto na distribuição geográfica entre estados e biomas como para evitar a concentração de recursos entre os tipos de proponentes.
- As modalidades de aplicação de recursos tanto para aplicação direta em investimentos e custeio pelos executores ou por contratação de terceiros, como para o pagamento de serviços ambientais e de serviços continuados de longo prazo, o monitoramento de desmatamento ou degradação florestal e o inventário florestal, entre outros.
- As limitações na aplicação dos recursos em projetos com fins econômicos que não sejam voltados a arranjos produtivos locais de uso coletivo ou a projetos de apoio a grupos sociais fragilizados.

Ao longo dos dez anos do Fundo Amazônia, essas diretrizes foram continuamente sendo aprimoradas com base na mudança da dinâmica do desmatamento, na avaliação de experimentações realizadas, no aprofundamento do diálogo entre os atores sociais envolvidos, nas novas demandas apresentadas, nas mudanças da conjuntura e em outros fatores. O conjunto de critérios e diretrizes deliberadas inicialmente não estabelecem estratégias específicas e nem o *modus operandi* para análise e aprovação de projetos e não abrangem todos os eixos temáticos priorizados, que foram gradativamente sendo detalhados ao longo dos anos. Desde 2009, o BNDES recebe “no balcão” projetos dos mais diversos proponentes, que foram contribuindo para o aprimoramento do processo de análise e admissibilidade ou não do apoio do Fundo Amazônia como iniciativas piloto.

A partir de 2013 foram aprovadas pelo COFA modalidades operacionais para o apoio do Fundo Amazônia, visando direcionar os investimentos para determinados focos: (i) apresentação direta de “projetos estruturantes” de políticas públicas e (ii) projetos selecionados através de “chamadas públicas” com temas específicos, promovidas diretamente pelo Fundo Amazônia ou por intermédio de instituições parceiras (Seção 3.2).

A definição de prioridades de investimentos do Fundo Amazônia, a revisão das diretrizes e seus detalhamentos para a estruturação de projetos, de forma a operacionalizar as linhas de apoio e lançar chamadas para indução das demandas são discutidas e aprovadas pelo COFA a cada dois anos.

A criação de comissões de trabalho entre os membros do COFA com a participação de especialistas convidados, caso necessário, foi o procedimento estruturado para subsidiar a tomada de decisões pelo Comitê. Previstas no Regimento Interno, a composição dessas comissões é definida e acordada no plenário.

Em dez anos, foram organizadas inúmeras comissões de trabalho. As comissões contribuíram com análises, estudos e formulação de propostas sobre novos temas. Elas também foram constituídas para detalhamento de diretrizes e definição de critérios orientadores, quando ainda não havia clareza suficiente ou a concordância do plenário do COFA sobre como encaminhá-las, formulando estratégias específicas para operacionalização do apoio do Fundo Amazônia a projetos. Entre alguns exemplos estão as orientações para o apoio a pequenos projetos, a empreendimentos lucrativos e a outros biomas.

Nas reuniões do COFA são apresentados análises do desmatamento e da carteira de projetos pelo BNDES e informes sobre as políticas públicas ambientais e sobre a participação do país nas Conferências das Partes (COPs) anuais da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês) além de outros temas pertinentes; e, anualmente, é apresentado o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (RAFA) para aprovação. Essas pautas propiciaram às representações do COFA um aumento de sensibilidade em relação ao desmatamento a partir das análises e discussões aprofundadas sobre estratégias e resultados do combate ao desmatamento e do fomento ao desenvolvimento sustentável na Amazônia. Proporcionaram, também, a ampliação de conhecimentos, informações e dados e o acesso a uma rede de *stakeholders*. No entanto, devido às políticas internas do BNDES, o COFA não teve acesso aos relatórios de desempenho dos projetos, tanto das ações em curso que estavam sendo apoiadas como da interface dos projetos com a gestão do BNDES, o que não permitiu acompanhamento e análises mais aprofundadas segundo os entrevistados.

O COFA se reúne em caráter ordinário pelo menos uma vez a cada semestre e extraordinariamente a qualquer momento. Em 2009 e 2010 foram realizadas quatro reuniões ao ano e em 2015 foram realizadas três reuniões. O ano de 2012 foi o único em que não houve reunião do Comitê. Naquele ano, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, que envolveu intensa participação das instituições e órgãos públicos representados no COFA. Durante a Conferência, foi organizado o seminário “Fundo Amazônia: Construindo sua História”.

As reuniões do COFA são documentadas em “Registros de Encaminhamentos e Temas” (RET) que, depois de aprovados pelos representantes, são publicados no *website* do Fundo Amazônia, dando transparência aos processos de tomada de decisão. Além disso, informações gerais sobre os projetos em execução e os relatórios de atividades anuais do Fundo também podem ser acessados via internet.

Nas entrevistas realizadas, foi apontada certa preocupação com a diminuição da frequência de reuniões extraordinárias do COFA nos últimos anos, considerando o aumento de demandas dirigidas ao Fundo Amazônia e a expectativa de maior participação e colaboração os desafios que tem enfrentado, manifestada por membros do Comitê. Também foi apontada a existência de um certo *gap* entre as decisões do COFA, responsável pelo detalhamento de diretrizes e critérios, e sua execução e gerenciamento pelo BNDES. Nesse sentido, uma maior interação entre o COFA e o Departamento de Operações do Fundo Amazônia do BNDES aportaria às boas práticas de governança preconizadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2015 e pelo Banco Mundial, em seu “Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei”, que descreve governança como sendo um “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder” (BANCO MUNDIAL, 2017).

O Regimento Interno do COFA estabelece no seu Art. 8º a matéria a ser submetida à apreciação do plenário Comitê deve estar prevista em pauta e consistirá em:

- I - deliberação: quando se tratar de matéria relacionada às diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo Amazônia;
- II - recomendação: quando se tratar de manifestação acerca da implementação do Fundo Amazônia por parte do BNDES, incluindo:
 - a) manifestação sobre as informações semestrais relativas à aplicação dos recursos; e
 - b) manifestação sobre o relatório anual do Fundo Amazônia (COFA, 2008)

Uma maior interação entre o COFA e o BNDES poderia ser reforçada no Regimento Interno, ampliando-se a participação do Comitê em iniciativas voltadas ao fortalecimento da articulação e da sinergia entre parceiros; à definição de novas estratégias para a gestão e o compartilhamento de conhecimentos gerados pelas experiências dos projetos, por exemplo; e a outras matérias que contribuam para potencializar os avanços do Fundo e consolidar seus propósitos. Poder-se-ia também alargar a compreensão da atribuição, já prevista no Regimento Interno do COFA, sobre a deliberação de matéria relacionada às diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, incluindo a definição do processo de seleção de projetos, tanto de chamadas públicas como de projetos de

apresentados “no balcão”, em conjunto com o BNDES, também membro do Comitê (Seção 3.1). Ou seja, diminuir a distância e ampliar a sintonia entre a operacionalização do Fundo, de responsabilidade do Banco, e a definição de diretrizes, orientações, indicações e recomendações pelo COFA sem dúvida contribuiria para maior legitimidade e transparência do Fundo Amazônia, especialmente no que se refere ao processo seletivo de projetos. Evidentemente, isso deve ser buscado respeitando-se o processo de habilitação dos proponentes de projetos, os trâmites jurídicos, administrativos e técnicos do BNDES e a primazia da diretoria do Banco como gestor do Fundo pela aprovação final dos pré-selecionados, necessariamente alinhados às suas políticas de *compliance*.

1.2.2. REPRESENTATIVIDADE DOS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS, PARTICIPAÇÃO E NEGOCIAÇÃO

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) preside o COFA e exerce relevante liderança sobre a criação e o desenvolvimento do Fundo Amazônia. Em 2016, o Decreto nº 8.773 de 11 de maio, consolidou a presidência do MMA no COFA. Antes disso, era possível a rotação de presidentes entre as representações dos Ministérios do Governo Federal, o que nunca ocorreu.

Até 2015, a presença e a participação ativa nas reuniões do primeiro titular do MMA e do presidente do BNDES nas reuniões do COFA prestigiaram o Fundo Amazônia e impulsionaram o processo de implantação. Na avaliação de entrevistados, a proximidade dos técnicos do MMA com a equipe técnica do Fundo no BNDES também contribuiu substancialmente para agilizar encaminhamentos e decisões das respectivas presidências.

O COFA reúne 23 representações, organizadas por segmentos em três blocos: oito representantes dos ministérios do Governo Federal, nove representantes dos governos de estados da Amazônia Legal e seis representantes de organizações da sociedade civil.¹⁴ Os mandatos têm duração de dois anos, prorrogáveis uma vez por igual período. Cada bloco tem direito a um voto nas deliberações e cada membro tem direito a um voto dentro do seu bloco.

A participação no COFA não é remunerada, mas as despesas de custeio de viagem dos representantes da sociedade civil para reuniões e outras atividades instituídas são arcadas pelo Fundo Amazônia. Representantes dos principais doadores do Fundo (Noruega e Alemanha) são convidados a acompanhar as reuniões como observadores sem direito a voto ou a se manifestar. A participação de outras entidades nas reuniões do COFA está prevista no Regimento Interno, que indica que representantes de outros estados, não listados no Decreto de criação do Fundo Amazônia, podem participar das reuniões sem direito a voto, bem como a possibilidade da participação de especialistas

14 Governo Federal: Ministérios do Meio Ambiente, de Ciência, Tecnologia e Inovação, de Relações Exteriores, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Indústria, Comércio exterior e Serviços; FUNAI; Casa Civil da Presidência da República; e BNDES; Governos Estaduais da Amazônia Legal: Amazônia, Acre, Amapá, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins; Instituições da sociedade civil: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNABF) e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

convidados e de observadores (COFA, 2008). Esses especialistas têm direito à voz na reunião, nos assuntos que lhes são pertinentes, desde que não haja objeção de algum membro titular. Como é possível verificar nos registros das reuniões do Comitê, tem sido frequente a presença de especialistas externos para subsidiar com informações relevantes a tomada de decisões.

O Regimento Interno estabeleceu que as decisões do COFA só podem ser aprovadas por consenso entre os três blocos de representações, simetria que, de certa forma, balanceou a presença governamental majoritária e imprimiu o princípio da equidade à participação na tomada de decisão. A regra induziu o diálogo e a negociação na dinâmica de funcionamento do Comitê, levando ao reconhecimento recíproco das diferenças sem que, contudo, deixassem de aflorar conflitos de opinião. Na prática, estimulou o compartilhamento de conhecimentos para nivelamento entre as partes e o aprofundamento técnico, especialmente por meio das comissões de trabalho com representações dos três blocos, que contribuíram para a qualificação e amadurecimento de temas e questões inicialmente controversos. De certa forma, a decisão por consenso impôs um limite à radicalização do debate político entre as partes, que poderia engessar o desenvolvimento dos trabalhos, frente a grande expectativa de todos os blocos de concretizar o apoio a projetos das várias áreas com recursos do Fundo Amazônia. Mas, vale registrar que, alguns entrevistados, consideram que o poder de veto conferido a qualquer um dos blocos tem potencial de inviabilizar a deliberação de decisões compartilhadas pela maioria das representações e, segundo essas opiniões, isso também pode diluir responsabilidades e afetar o direcionamento do Fundo no cumprimento de seus propósitos.

As vantagens, as desvantagens e os custos para a efetividade do processo democrático da tomada de decisão por consenso ou por deliberação da maioria de representantes em canais de participação institucionalizados como o COFA tem sido um tema intensamente debatido, ao longo das últimas décadas, diante das profundas transformações da democracia contemporânea (PIRES, 2011). A busca por consenso entre as partes interessadas tem sido largamente adotada em programas e projetos ambientais, locais, regionais, nacionais e transnacionais desde a Cúpula Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, a Rio+20 em 2012 e a Cúpula do Clima de 2015 que definiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A importância das múltiplas parcerias de partes interessadas – *multistakeholder partnerships* –, envolvendo governos e empresas, instituições da sociedade civil, foi oficialmente reconhecida pelos inúmeros países participantes desses eventos, inclusive o Brasil, como estratégica para estreitar a cooperação, responsabilização e transparência, visando alavancar metas específicas para o desenvolvimento sustentável. O Fundo Amazônia é um exemplo deste tipo de arranjo a nível nacional.

No início do COFA, a convivência entre as representações foi difícil, em razão da ampla gama de interesses entre as partes e de níveis diferentes de engajamento no processo de estruturação do Fundo Amazônia, na avaliação dos membros do Comitê entrevistados. Os atritos iniciais foram aos poucos superados pelo diálogo franco que, mesmo em momentos de profundas discordâncias, contribuiu para a construção de relações de respeito e compreensão entre os representantes movidos pelo objetivo comum de alavancar a implantação do Fundo, logrando “acordos operacionalizáveis ou dissensos razoáveis, calcados no respeito às posições e valores dos outros atores sociais” (MENDONÇA, 2011).

Nos últimos anos, muito se avançou em metodologias para que as decisões por consenso, como procedimento estabelecido em canais institucionais de participação que reúnem multistakeholders, não engessem o desenvolvimento de programas como o Fundo Amazônia. Exemplos sobre como qualificar e tratar possíveis dissensos por sua natureza, grau de incidência, peso entre as representações e outros aspectos, a serem pactuados entre as partes interessadas para serem melhor encaminhados, podem ser pesquisados para aprimoramento do funcionamento do COFA na ampla bibliografia existente e consultorias especializadas¹⁵.

Antes das reuniões do COFA, a equipe do Fundo Amazônia no BNDES organizava reuniões preparatórias com cada um dos três blocos separados (governos dos estados, governo federal e sociedade civil) para checar sensibilidades e alinhar informações, demandas, percepções e posicionamentos. “Não é uma governança trivial”, declarou um entrevistado. Essas reuniões contribuíram para traçar um caminho virtuoso de diálogo e colaboração entre as representações para a construção de consensos. Alguns entrevistados consideram que um dos fatores que contribuiu para que houvesse essa convergência entre as bancadas de representantes do COFA foi o equilíbrio relativo alcançado na distribuição dos recursos do Fundo em projetos que respondem aos interesses de todas as partes. Ou seja, os diversos segmentos estão sendo apoiados. Mas isso também pode gerar, segundo essas opiniões, certa acomodação ou posicionamentos que podem “embaçar” a definição de novas prioridades de investimentos para o combate ao desmatamento que se apresentem a cada nova conjuntura. Entretanto, pode-se ponderar que esse equilíbrio também é demonstrativo do processo democrático que tem pautado a implementação do Fundo Amazônia, e se concretiza no acesso aos recursos para apoio de projetos, sendo fruto de diretrizes amplamente debatidas, fundamentadas e coerentes com os propósitos para viabilizá-lo. Um processo que desafia a qualificação contínua e cada vez maior do diálogo, da negociação e da interação entre as partes, configurando o Fundo Amazônia como um instrumento efetivamente apropriado pelo conjunto de segmentos sociais com atuação decisiva e comprometida na Amazônia Legal. Por outro lado, esse processo também traz questões, riscos e novos desafios às condições de cada momento, a serem permanente e cuidadosamente trabalhados.

Hazlewood (2015) identifica que as parcerias entre organizações de diferentes setores, públicos e privados, combinam seus recursos e competências e compartilham riscos para alcançar objetivos acordados, ao mesmo tempo que cada um também realiza seus objetivos individuais, ou seja, todos ganham. Destaca-se que os parceiros normalmente aproveitam seus respectivos conhecimentos, habilidades, recursos e ativos de forma a criar soluções que nenhum deles poderia ter desenvolvido por conta própria. Isso pode promover a participação inclusiva na resolução de desafios do desenvolvimento sustentável em regiões complexas, como a Amazônia Legal, e facilitar processos e abordagens programáticas, como a do Fundo Amazônia, com potencial para criar plataformas ou redes de multinível visando maior colaboração e impacto.

Um dos aspectos também questionado por alguns entrevistados, diz respeito a um suposto conflito de interesse na composição de representações no COFA que tiveram

15 Existem inúmeros estudos, metodologias, métodos e instrumentos para agilizar tomadas de decisões por consenso, preservando-se o respeito à diferença e equilíbrio entre posicionamentos divergentes, sob o princípio de que consenso não significa unanimidade, mas reconhecimento do que é melhor e possível para o programa em determinado momento. Esses estudos estão disponíveis na internet e em diversas empresas de consultoria, considerando ser este um procedimento atualmente muito adotado no mundo corporativo e em programas da cooperação internacional.

seus projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Mas se o COFA deve refletir as prioridades, questões, desafios reais e efetivos da diversidade de atores sociais proativos na Amazônia Legal, como ganhariam tal aderência e organicidade o detalhamento de critérios orientadores e estratégias de apoio a projetos sem a presença ativa e a influência direta da experiência acumulada das partes interessadas? A trajetória do Fundo Amazônia nesses dez anos (Capítulo 3) mostra, por exemplo, como a incorporação do apoio a pequenos projetos pôde ser adequadamente equacionada a partir da pressão das ONGs e o ganho em capilaridade que esse tipo de apoio proporcionou. Ou ainda, como a quebra da regra da adicionalidade para apoio a projetos de órgãos públicos, proposta pelo MMA, presidente do COFA, ganhou a anuência de todas as representações do COFA, com base na compreensão colaborativa das dificuldades do orçamento público que objetivamente incidiriam na prioridade à fiscalização para combate ao desmatamento na Amazônia, objetivo principal do Fundo Amazônia. Ou seja, as partes interessadas estão reunidas para compartilhar e defender autonomamente seus interesses, mas tem como forte referência a existência no país de uma legislação ambiental avançada e os propósitos do Fundo Amazônia bem estabelecidos e acordados, que dão sustentação a racionalidade dos debates e a decisões de interesse comum acima de interesses particulares. Ademais, pode-se dizer que é a diversidade de atores sociais no COFA e suas controvérsias que imprimem tanto a escala das argumentações como a medida das ponderações e que apontam caminhos para novas pactuações que revigoram o processo democrático que vem caracterizando a atuação do Fundo Amazônia.

Evidentemente há no que se avançar nesse processo. Questionamentos nessa linha são realmente pertinentes se quaisquer das partes interessadas estiver participando diretamente do processo de seleção de um projeto que ela mesma tenha submetido para apoio. Mas, para evitar conflito de interesse nessas situações, regras podem ser estabelecidas e incorporadas no Regulamento Interno do COFA que, por sua vez, pode indicar especialistas ou outras representações públicas e privadas para atuar nos processos seletivos.

No COFA, as percepções mútuas dos representantes dos três blocos sobre a participação e a dinâmica de relacionamento podem ser melhor compreendidas nas apreciações expressas no conjunto de entrevistas realizadas nessa avaliação, em que os principais aspectos são sinteticamente destacados a seguir:

1.2.2.1 BNDES

O BNDES teve que vencer o estranhamento inicial de atuar sob diretrizes estabelecidas externamente por um comitê tripartite de gestão do Fundo Amazônia, o que não combinava com a cultura interna vigente, segundo os entrevistados. As exigências e os procedimentos administrativos burocráticos detalhistas, somados à lentidão dos processos de avaliação dos projetos pelas diferentes áreas operacionais do Banco (Seção 1.1.2) foram recorrentemente questionadas pelos membros do COFA.

As regras adotadas para o Fundo Amazônia são as mesmas que o BNDES aplica para os demais projetos. Aquilo que era interpretado no plenário do COFA como inflexibilidade, desconhecimento e desconexão com as características dos públicos-alvo do Fundo, era

amparado em boas práticas ligadas a zelo, cuidado, garantia de conformidade técnica e idoneidade frente aos doadores e à sociedade brasileira. Esses questionamentos demandaram esforços do BNDES para simplificar procedimentos, que sofreram lentas modificações ao longo dos anos, especialmente o tempo de análise e aprovação dos projetos. Contudo, foram os atores interessados em buscar o apoio do Fundo Amazônia que aprenderam, amparados em esforços de comunicação do BNDES sobre seus processos, a se adaptar aos procedimentos e normas do Banco, o que acabou contribuindo para o fortalecimento institucional e a capacitação de uma série de instituições públicas e privadas (Seção 4.5 e Seção 4.6).

Na avaliação dos entrevistados, o BNDES como gestor do Fundo Amazônia percorreu uma longa curva de aprendizagem, a qual lhe conferiu conhecimentos e capacidades acumuladas (Seção 1.1.2). Ademais, lidou com um público com o qual não estava acostumado a trabalhar. A aproximação entre um grande banco de desenvolvimento e atores públicos e privados dedicados à sustentabilidade na Amazônia Legal é percebida como um impacto indireto positivo do Fundo Amazônia, ao trazer dois mundos relativamente desconectados para um trabalho conjunto.

Os escopos dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia eram também distintos dos grandes projetos de infraestrutura que o BNDES tradicionalmente apoiava. Tais contrastes geraram desafios para que o Fundo ganhasse ritmo e internalizasse a lógica dos projetos no dia-a-dia do Banco nos cinco primeiros anos. Foi reportada certa impaciência dos governos e ONGs nesse período inicial.

Por outro lado, essa experiência proporcionou maior capacidade das equipes para análises socioambientais e o desenvolvimento de boas práticas de transparência que transbordaram do Fundo Amazônia para outras operações do BNDES. No entanto, avalia-se que ainda há no que se avançar em termos de transparência. Em que pese as políticas internas do banco a serem respeitadas, informações e dados sobre o desempenho dos projetos em curso podem ser melhor aproveitados para o aprimoramento dos projetos em curso e para análises socioeconômicas.

1.2.2.2. GOVERNO FEDERAL

O MMA liderou a participação das representações dos demais ministérios do Governo Federal e teve papel proativo no COFA, na definição de pautas e na apresentação de propostas previamente formuladas e articuladas, com encaminhamentos às vezes imperativos na apreciação da maioria dos entrevistados. Um exemplo expressivo foi a proposta de alterar, em caráter excepcional, a regra de adicionalidade (Seção 3.3), acordada nas diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, para o apoio a projetos de instrumentalização de órgãos públicos para fiscalização do desmatamento de atribuição do Governo Federal, em razão das restrições orçamentárias da União. A questão suscitou intensos debates e exigiu um processo de nivelamento de informações entre os representantes do COFA que resultou numa “aprovação colaborativa” de caráter temporário. Porém, as entrevistas revelaram que a revisão da diretriz já acordada gerou incertezas aos membros do COFA sobre o risco de ser generalizada e estendida indeterminadamente, o que pode afetar a confiança e a credibilidade em relação aos acordos pactuados em termos de adicionalidade.

Por outro lado, a maior parte dos órgãos e instituições públicas federais mostraram ter dificuldade para a elaboração e execução dos projetos submetidos ao Fundo Amazônia. Há de se considerar também o desafio adicional, no caso da administração pública, de adequar a aplicação dos recursos não apenas aos procedimentos relativamente rígidos do BNDES, mas também às normas para licitações e contratos estabelecidas pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e à disponibilização efetiva dos recursos para desembolso, já que, uma vez parte do Orçamento da União, podem estar sujeitos a contingenciamentos. Em parte, devido a essa complexidade na gestão dos recursos, nenhum projeto da União foi concluído até o presente momento (BNDES, n.d. a).

1.2.2.3. GOVERNOS ESTADUAIS

A participação das representações estaduais é percebida como inconstante, com alta rotatividade, segundo os entrevistados. A condicionalidade, prevista no Regimento Interno do COFA, de os governos estaduais elaborarem seus Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento estaduais (PPCDs) para terem direito a votar no COFA trouxe para a pauta dos estados o monitoramento e o controle do desmatamento. Funcionou como uma oportunidade de gerar ganhos com o controle/fiscalização do desmatamento por meio do Fundo Amazônia. Os projetos com os estados são, principalmente, de apoio à implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e de monitoramento, prevenção e combate ao desmatamento e incêndios florestais, além de algumas iniciativas para promover o desenvolvimento sustentável no Acre, Mato Grosso e Pará.

No entanto, a qualidade dos projetos apresentados pelos órgãos públicos estaduais demandou apoio técnico adicional e o baixo nível de execução dos projetos foi uma constante preocupação manifestada no COFA. A partir das entrevistas realizadas, pode-se observar que as dificuldades dos estados não ocorrem estritamente por falta de recursos financeiros, mas muitas vezes por escassez de recursos humanos, questões políticas, administrativas ou, até mesmo, falta de capacitação específica para o desempenho das atividades dos projetos. Segundo alguns relatos, em certas ocasiões, a dificuldade das representações estaduais em compartilhar os problemas e discutir alternativas de enfrentamento com o COFA poderia ser tratada com uma maior comunicação e confiança para que se contribuísse na busca de caminhos para uma implementação mais ágil dos projetos nos estados. Outro fator importante é que os governos estaduais, da mesma forma que o Governo Federal, estão sujeitos às normas para licitações e contratos estabelecidas pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

Por outro lado, a participação de representantes dos estados no COFA fomentou a articulação e o desenvolvimento de questões de interesse mútuo sobre a Amazônia, o que contribuiu indiretamente para fortalecer o Fórum de Governadores do Estado da Amazônia e para novas parcerias entre entidades estaduais e da sociedade civil, por exemplo. Outro aporte do COFA aos governos estaduais, destacado nas entrevistas, foi a qualificação das Organizações Estaduais de Meio Ambiente (OEMAS), com a participação dos secretários estaduais nas reuniões do Comitê.

1.2.2.4. INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

As entidades participantes do COFA têm perfis, interesses e culturas políticas organizacionais muito específicas, em sintonia com a diversidade de segmentos sociais que representam: indígenas, trabalhadores rurais, empresários, acadêmicos, intelectuais, cientistas e ambientalistas. Há relatos de que, no início, havia desconfianças mútuas entre as representações da sociedade civil. Não havia convergências e, tampouco, estratégias comuns para atuação do bloco nas reuniões do Comitê, segundo os entrevistados. Essa situação mobilizou articulações de cada segmento e entre eles para a elaboração de propostas que contribuíssem na implantação do Fundo Amazônia.

As entrevistas apontam que, na relação com o BNDES, houve um período de familiarização e aprendizado por parte das instituições sobre os procedimentos e as regras que orientam o gerenciamento do Banco. Dentro os entrevistados, há percepções mistas sobre os trâmites burocráticos exigidos pelo BNDES, os quais são avaliados por alguns como excessivamente rígidos e excludentes e, por outros, como mais simplificados em relação a outros fundos (internacionais) similares. Quanto à relação com o MMA, há uma percepção de que a permeabilidade recíproca ao diálogo avançou ao longo dos debates.

Registrou-se, nas entrevistas conduzidas com uma multiplicidade de atores, o reconhecimento unânime sobre a importância de haver representação da sociedade civil no COFA. Mas, também houve questionamentos sobre essa participação ser proporcionalmente minoritária (a sociedade civil representa cerca de um terço da composição do COFA) comparada ao total das representações governamentais, sobretudo considerando-se que a sociedade civil reflete interesses de setores totalmente diversos. Além disso, foi relatado a falta de acesso equilibrado às pautas de algumas reuniões, o que dificultou a preparação para as discussões e uma participação mais qualitativa no Comitê.

Os representantes da sociedade civil tiveram atuação proativa no COFA, hoje reconhecida e valorizada tanto pelos demais membros do Comitê quanto por outras partes interessadas no Fundo Amazônia. Organizações civis mostraram ter capacidade de executar projetos, oferecer capilaridade para alcançar os beneficiários finais, apresentar resultados e contribuir com a qualificação do diálogo no Comitê, seja trazendo informações e conhecimentos fruto da convivência direta com as organizações e populações de base na Amazônia, seja com aportes técnicos e científicos, os quais contribuíram para o desenho de estratégias para o Fundo.

Ao longo dos anos, houve um processo de geração de confiança mútua entre representantes de instituições civis e demais blocos no COFA, de tal forma que as divergências eventualmente tornaram-se insumos para uma construção conjunta de diálogo com vistas a uma atuação efetiva do Fundo Amazônia.

1.2.3. CONSIDERAÇÕES

O equilíbrio na correlação de forças entre o Governo, o BNDES e as representações da sociedade civil no COFA passaram por mudanças ao longo do tempo, especialmente por conta da alternância de representantes-chave dos governos. Porém, formalmente, o processo de governança do Fundo Amazônia não mudou desde a sua criação. As decisões operacionais e de financiamento são tomadas pelo BNDES, utilizando seus próprios sistemas, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo COFA, com as referências das políticas públicas nacionais – o PPCDAm e o Plano Amazônia Sustentável – e, desde a

22ª reunião do COFA com o alinhamento das diretrizes do Fundo Amazônia à Estratégia Nacional para REDD+(ENREDD+) e a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PROVEG) (COFA, 2017a).

O COFA criou um espaço de discussão entre os atores sociais que, ao longo de dez anos, proporcionou larga aprendizagem sobre a realidade da Amazônia e acúmulo de conhecimentos e experiências sobre o que funciona e o que não se adequa às diferentes situações da região. Além disso, propiciou interação, trocas, construção de relações de confiança, diálogo qualificado e maior sinergia entre atores que, historicamente, não apresentavam uma relação baseada na confiança e no diálogo construtivo. Esses são os benefícios apontados por Hazlewood (2015) nas relações de parcerias entre *multistakeholders* que buscam consenso para impulsionar programas de desenvolvimento sustentável. O COFA contribuiu ainda para canalizar e responder a demandas reais que antes estavam dispersas e fragmentadas na região Amazônica e para ampliar a capilaridade do Fundo Amazônia.

O COFA, enquanto espaço de elaboração de propostas e deliberação, deu legitimidade ao Fundo Amazônia, conferida pela pluralidade da participação de representantes de diferentes atores governamentais e não governamentais. Porém, alguns fatores que incidem na qualidade e na efetividade do processo deliberativo (SILVA, 2018; ALMEIDA et al., 2016) podem ser aprimorados, como a intensidade da agenda de trabalho, o acesso prévio e igualitário a informações para balizar a tomada de decisão, uma maior atenção à incorporação de focos discutidos pelo COFA na operacionalização do Fundo, como destacado por alguns entrevistados, e uma maior explicitação sobre o processo de seleção de projetos (Capítulo 3).

Como instância participativa de governança, o COFA se mostrou, até o momento, um canal eficaz e instigador de inovações, que assegurou o alinhamento do Fundo Amazônia com as políticas públicas nacionais de fomento ao desenvolvimento sustentável e redução do desmatamento, fortalecendo as instituições as operam e as que as implementam.

1.2.4. RECOMENDAÇÕES

- Fortalecer o papel crucial na governança do Fundo Amazônia exercido pelo COFA, mantendo uma representação equilibrada de todas as partes interessadas. O COFA deve ser um espaço de diálogo e construção de consensos para a orientação e apoio do Fundo Amazônia que deve ser continuamente aprimorado.
- Avaliar a inclusão no COFA de uma instituição representativa do setor privado com atuação ativa na Região Amazônica. Há um setor do agronegócio que tem apoiado iniciativas para reduzir o desmatamento (por exemplo, a moratória da soja) e que desempenha um papel importante na economia regional.
- Avaliar a inclusão no COFA de uma instituição representativa de outros segmentos de populações tradicionais¹⁶, além dos indígenas já representados, como seringueiros, extrativistas e ribeirinhos.

16 Conforme o Decreto nº 6.040 de 2007, Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) são: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Segundo o MMA, há uma grande sociodiversidade entre os PCTs do Brasil, entre eles estão Povos Indígenas, Quilombolas, Seringueiros, Castanheiros, os mais presentes na Amazônia Legal.

- Criar mecanismos que contribuam para tornar cada vez mais qualitativa a participação dos membros do COFA nas discussões e tomadas de decisão (subsídios preparatórios para as reuniões, compartilhamento prévio de pautas, entre outros) e potencializar suas contribuições ao Fundo Amazônia.
- Aumentar a frequência de reuniões do COFA. Sugere-se que sejam trimestrais.
- Criar no âmbito do COFA comissões de trabalho específicas para acompanhamento e colaboração mais estreita com o BNDES, considerando o crescimento de demandas de qualificação do Fundo Amazônia, tais como o fortalecimento da articulação e sinergia entre parceiros; a gestão de conhecimentos gerados pelas experiências dos projetos, entre outras.
- Envolver o COFA na definição do processo de seleção de projetos a serem apoiados, junto com o BNDES, seja na indicação de membros de Comissões de Seleção e Classificação, no caso das chamadas públicas, como na definição do processo de seleção de projetos apresentados diretamente “no balcão” (Seção 3.1).
- Estabelecer novas regras para evitar a grande rotatividade na participação dos membros governamentais do COFA, o que pode prejudicar a dinâmica de discussões e gerar descontinuidade e desnivelamento de informações entre os membros do Comitê. Uma possibilidade é prever o acompanhamento permanente dos representantes políticos dos governos no COFA por representantes técnicos para solução de continuidade.
- Aproveitar o potencial do COFA como espaço de troca de experiências, debate e colaboração para identificar novas estratégias de atuação, boas práticas e como superar os gargalos (muitas vezes comuns a distintos projetos). Explorar possibilidades de aumentos da escala e sinergias entre implementadores dos projetos do Fundo, implementadores de políticas públicas e outros atores relevantes.
- Criar plataformas WEB especificamente dirigidas aos membros do COFA e aos executores de projetos para troca de informações e experiências por parte do BNDES.
- Organizar de forma rotativa as reuniões do COFA nos diversos estados da Amazônia para maior aproximação com parceiros, divulgação e reconhecimento do trabalho do Fundo Amazônia.
- Explorar a possibilidade de criar Comitês Estaduais ou Regionais para fomentar maior interação entre as organizações sociais, setor empresarial e gestores governamentais e maior integração entre as linhas de atuação do Fundo.

1.3. O CTFA

De acordo com o Decreto nº 6.527 de 1º de agosto de 2008, de criação do Fundo Amazônia, é atribuição do MMA definir, anualmente, o limite de captação de recursos para o Fundo Amazônia, baseado no resultado da redução das emissões de CO₂ por desmatamento. Cabe ao Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), instituído pela Portaria MMA nº 345, de 22 de outubro de 2008, analisar e validar os cálculos apresentados pelo MMA. A validação da quantidade de emissões evitadas é fundamental para a transparência pretendida pelo

Fundo Amazônia e é a garantia de que os recursos arrecadados correspondam de fato às emissões de CO₂ evitadas com a diminuição do desmatamento.

O CTFA é composto por até seis especialistas de reconhecido saber técnico científico e acadêmico, indicados pelo MMA em consulta ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. Os membros têm mandato de três anos, prevendo-se apenas uma prorrogação e nenhuma remuneração, por ser considerada atividade de interesse público. O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) é o órgão vinculado ao MMA responsável por exercer a secretaria executiva: convocar, registrar e reportar os resultados da reunião anual do CTFA.

A metodologia de cálculo da área de desmatamento tem como base os dados fornecidos anualmente pelo Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Em síntese, o método adotado para obter os valores de redução das emissões evitadas em toneladas de carbono resulta da diferença entre a taxa média histórica de desmatamento – considerando períodos de dez anos, sendo que esses decênios são atualizados a cada cinco anos – e a área desmatada efetivamente aferida no ano em questão (taxa média histórica de desmatamento subtraída taxa de desmatamento anual). Esse resultado é multiplicado pelo coeficiente de emissões em questão, ou seja, a quantidade de carbono presente na biomassa da floresta, em toneladas de carbono por hectare (tC/ha) (BNDES, 2010b).

No início, o cálculo adotou como parâmetro o coeficiente de 100 tC/ha de biomassa e o preço-padrão de US\$ 5,00/tCO₂. Em 2011, os membros do CTFA sugeriram ao MMA aprimoramentos na metodologia de cálculo das emissões evitadas. Eles avaliaram que, até aquele momento, tinha sido adotada uma média conservadora de 100 tC/ha, que subestimava a quantidade média de carbono presente na biomassa presente na Floresta Amazônica e a real capacidade do Fundo Amazônia de reduzir emissões. Recomendaram também a revisão e a substituição da densidade de carbono usada nos cálculos de 100 tC/ha para 132,2 tC/ha, o que foi incorporado pelo MMA. Esse valor foi legitimado pelo Decreto nº 7.390 de 09 de dezembro de 2010, que regulamenta a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC), com base no Segundo Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não-Controlados pelo Protocolo de Montreal (MCTIC, 2016).

O CTFA também propôs a ampliação de suas atribuições ao COFA (COFA, 2011) para:

- Fornecer avaliação técnica e científica das emissões de carbono oriundas do desmatamento e de outras fontes na Amazônia;
- Desenvolver estudo para análise comparativa de diversas abordagens científicas existentes para o cálculo da densidade de carbono, para refinamentos metodológicos e para ajustes futuros nos parâmetros de cálculo das emissões evitadas de carbono do desmatamento;
- Analisar a efetividade ambiental dos investimentos nos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia.

Essas sugestões implicariam na ampliação do número de membros do CTFA para integrar novos perfis de especialistas e na dotação de recursos para viabilizar sua atuação. Seus desdobramentos são detalhados a seguir.

1.3.1. OPORTUNIDADES PARA EXPANSÃO DE ESCOPO DE ATUAÇÃO

A proposta de ampliar o escopo de atuação do CFTFA teve receptividade positiva no COFA. A possibilidade de o CTFA desempenhar um papel ainda mais relevante, contribuindo com orientações, conhecimentos e análises técnicos-científicas que respaldassem as avaliações e a formulação de novas propostas do Fundo Amazônia foi diversas vezes discutida no COFA. Nessa formatação, o CTFA funcionaria como um órgão técnico, uma assessoria científica, que poderia trazer contribuições científicas e inovações à visão do Fundo Amazônia. O CTFA poderia contribuir ainda como um “elo entre o governo e o COFA”, de acordo com um entrevistado, por supostamente não estar imbuído de interesses específicos, corporativos ou políticos.

No entanto, algumas ponderações sobre a operacionalidade e efetividade dessas propostas também foram apontadas nas entrevistas, tais como: possíveis dificuldades em razão do relativo distanciamento do mundo acadêmico da realidade; falta de consenso entre as partes em relação à delimitação de papéis, fluxo de contribuições e formas de inserção na dinâmica do COFA; e risco percebido pelos doadores de que a ampliação do escopo de atuação do CTFA poderia comprometer sua autonomia e autoridade como instância certificadora do cálculo de emissões. Por fim, o CTFA não teve suas atribuições ampliadas.

Nas entrevistas realizadas, foi reconhecido o importante papel do CTFA no início do Fundo Amazônia, especialmente na revisão do coeficiente de emissão de carbono a ser utilizado. Com isso definido, avalia-se que o CTFA passou apenas a atestar “proforma” o cálculo da redução de emissões apresentado pelo MMA. Embora os registros indiquem que, ao longo das reuniões do COFA, em diversos momentos, tenha sido destacado o subaproveitamento do CTFA, tendo em vista a reconhecida qualidade científica de seus membros, nenhum novo encaminhamento para rever suas atribuições avançou concretamente até 2018.

1.3.2. INDICADOR DE DESMATAMENTO

Os integrantes do CTFA recebem anualmente os dados sobre o desmatamento fornecidos pelo INPE e cancelam a quantidade de emissões evitadas (Figura 8). No entanto, o valor estimado de redução das emissões validado não implica diretamente em obrigações para os doadores, mas apenas estabelece o valor-limite para a captação do Fundo Amazônia nesse período.

O relatório de avaliação das emissões do CTFA autoriza o BNDES a emitir um diploma de reconhecimento do montante da contribuição determinado por cada doador. Esses diplomas são nominais, intransferíveis e não geram direitos ou créditos de nenhuma natureza. Em 2017, por exemplo, a estimativa de redução de emissões foi calculada em 58 milhões de toneladas de CO₂, e o valor-limite em torno de US\$ 300 milhões (considerando o preço de US\$ 5,00/tCO₂), porém a doação da Noruega para as reduções de emissões atingiu o montante de US\$ 70 milhões nesse ano.

Figura 8 – Reuniões anuais do CTFA

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

Fonte: BNDES, 2019a.

1.3.3. RECOMENDAÇÕES

- Fortalecer o CTFA como instrumento de verificação dos cálculos dos resultados na redução das emissões associadas ao desmatamento não apenas no bioma Amazônia.
- Gerar as condições necessárias para que novos estudos e pesquisas visando o aprimoramento da metodologia do cálculo das emissões reduzidas sejam realizadas pelo CTFA.
- Gerar as condições necessárias para que outras análises técnicas e científicas relevantes para o atingimento do objetivo do Fundo Amazônia possam ser realizados pelo CTFA, incluindo a interação com outras agências de fomento, tais como Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) e CONFAP (Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa).
- Desenvolver estratégias para aproveitar o potencial de contribuições científicas e inovadoras dos membros do CTFA que não coloquem em risco sua autoridade e credibilidade para validar as taxas de redução das emissões.



2. FINANCIAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA: PARCERIA COM DOADORES

2. FINANCIAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA: PARCERIA COM DOADORES

O Fundo Amazônia não existiria sem os financiamentos externos. O volume total captado, no final de 2018, oriundo da Noruega, Alemanha e da Petrobras alcançou um total de R\$ 3.396.694.793,00 (US\$ 1.288.235.378,00) (BNDES, 2019a). A Noruega além de ser o primeiro, é também o maior doador do Fundo Amazônia (93,8%), seguida por Alemanha (5,7%), e Petrobras (0,5%). Além disso, com os rendimentos gerados pelos recursos recebidos ao longo dos anos, o valor total do Fundo Amazônia atingiu R\$ 4,5 bilhões. O uso dessas doações deve seguir a vontade soberana do Brasil, o que é confirmado pelos contratos de doação firmados entre os doadores e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os quais determinam que os recursos devem estar alinhados com os objetivos do Fundo Amazônia, “segundo suas normas, condições, diretrizes e critérios” (BNDES, n.d.a).

A criação do Fundo Amazônia seguiu alguns anos de discussões, no contexto das negociações da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês), sobre como incorporar a conservação da floresta nos mecanismos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa. O Brasil, como país com a maior floresta tropical, foi o primeiro destinatário de um fundo dessa magnitude. Consequentemente, o Fundo Amazônia é considerado um mecanismo pioneiro no mundo no contexto do papel do setor florestal nas negociações internacionais de clima e, ao mesmo tempo, o primeiro experimento ao nível nacional desse mecanismo.

Para a Noruega, o Fundo Amazônia representa uma oportunidade de testar a relação entre preservação de floresta e pagamento por resultados, o que “gerou inúmeras expectativas e muito interesse de agências de cooperação, governos, empresas, imprensa e especialistas do mundo todo” (FBOMS, 2010). Para os doadores internacionais foi fundamental que o desenho do Fundo Amazônia tenha sido definido com base em três pontos importantes:

- i. Financiamento por resultado¹⁷;
- ii. Um sistema de governança com representação de partes interessadas (*multistakeholders*);
- iii. Gestão de baixo custo através do BNDES.

Uma outra abordagem importante foi dar início à implementação do Fundo Amazônia com uma estrutura enxuta, a partir da qual se foi aprendendo e realizando ajustes ao longo de sua implementação (ZADEK et al., 2010).

Além disso, os seguintes fatores contribuíram para explicar o grande interesse em que o Brasil testasse um fundo como esse:

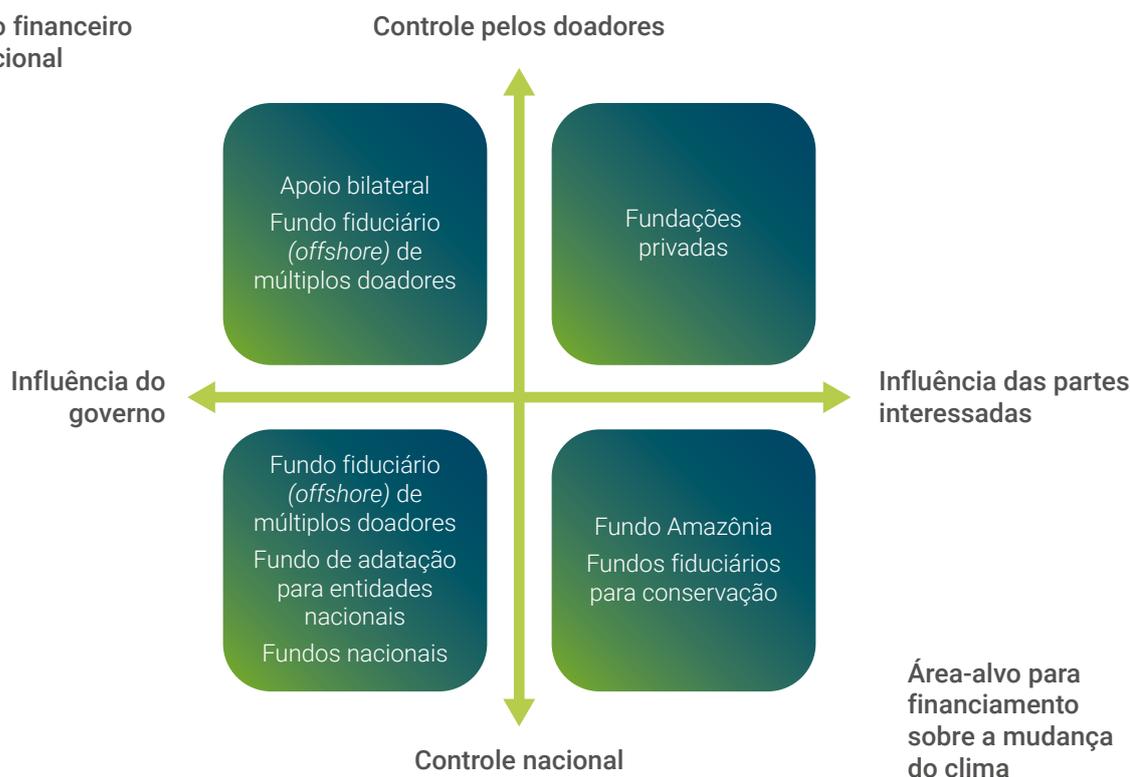
17 Na realidade, o Fundo Amazônia tem características especiais, já que grande parte das doações foi realizada com base em resultados de diminuição de desmatamento obtidos antes da sua criação. (Seção 1.3).

- O reconhecimento internacional do grande êxito dos esforços do Brasil na diminuição da taxa anual de desmatamento na Amazônia;
- A existência de um sistema de monitoramento do desmatamento por satélite produzido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que gera dados reais, confiáveis e cuja metodologia é reconhecida internacionalmente;
- A reputação internacional do BNDES como uma instituição de confiança, com capacidade de gestão e transparência.

O sistema de governança do Fundo Amazônia inspirou a confiança dos doadores na sua implementação efetiva e correta, sublinhando a importância dos *stakeholders*, mas principalmente a participação da sociedade civil na gestão, através do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), com base nas evidências de experiências prévias do Brasil (FBOMS, 2010).

O estudo de Zadek et. al. (2010) (Figura 9) identificou o Fundo Amazônia, com a gestão soberana através do BNDES e com o sistema de governança do COFA, como um instrumento sob influência das partes interessadas (*multistakeholders*) e como um fundo sob controle nacional.

Figura 9 – Mecanismos de financiamento e alinhamento aos stakeholders



Fonte: Zadek et al., 2010.

Os doadores encontram-se diante da necessidade de justificar as contribuições ao Fundo Amazônia nos Paramentos de seus respectivos países, e o fato de que o Brasil é um país de renda média implica em maior necessidade de apresentar embasamentos sólidos

para defender o financiamento a esse tipo de cooperação. Nesse sentido, a sinalização de um incremento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal desde 2015 pode colocar em perigo futuras contribuições.

As taxas anuais de desmatamento a serem usadas no cálculo da redução de emissões devem ser anualmente comparadas a taxa média de desmatamento dos últimos dez anos, conforme detalhado na Seção 1.3, e esses decênios devem ser atualizados a cada cinco anos. Para o período 2016-2020, os dez anos de referência (2006-2015) estão associados a uma taxa média de desmatamento de 8.141 quilômetros quadrados por ano¹⁸ (MMA, 2017). Esta taxa está próxima dos dados anuais de desmatamento dos últimos anos – em 2018, estimou-se uma taxa de 7,9 mil quilômetros quadrados (PRODES/INPE, 2019) –, o que pode impactar nas contribuições futuras.

2.1. NORUEGA

O Fundo Amazônia foi o primeiro projeto e financiamento do Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI) (NORAD, n.d.), a Iniciativa Internacional da Noruega para Clima e Floresta. Na COP13, realizada em Bali em 2007 o Primeiro-Ministro da Noruega, Jens Stoltenberg, anunciou a criação do NICFI e a intenção da Noruega financiar anualmente até 3 bilhões de coroas norueguesas¹⁹ para reduzir o desmatamento em florestas tropicais. O acordo atual da NICFI com o Fundo Amazônia vai até 2020.

A NICFI está sob a responsabilidade do Ministério do Clima e Meio Ambiente. Em 2018, com o aniversário de dez anos do Fundo Amazônia, a Noruega reafirmou seu compromisso de alocar até 3 bilhões de coroas norueguesas anualmente para reduzir o desmatamento. A NICFI financia vários tipos de projetos e programas, que incluem acordos bilaterais com grandes países florestais como o Brasil, organizações multinacionais e financiamentos diretos para projetos da sociedade civil. Até agora, o financiamento da Noruega apoiou os esforços para reduzir o desmatamento em mais de 70 países.

A aprovação dos recursos da Noruega para apoiar o Fundo Amazônia foi uma decisão parlamentar multianual. Os fundos são destinados à cooperação internacional, através do NICFI. No contexto da Redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+), as reduções de emissões são base para os pagamentos feitos anualmente e essas emissões não são contabilizadas como redução de emissões por parte da Noruega.

O Governo da Noruega, através da sua Agência de Cooperação Internacional (NORAD, em inglês), já tinha uma longa história de apoio a projetos ambientais e sociais no Brasil, tanto com o Governo Brasileiro quanto com entidades da sociedade civil, e com interesse especificamente na conservação e no uso sustentável das florestas. Muitos desses

18 As taxas medias de desmatamento para comparar as taxas anuais nos períodos 2006-2010 e 2011-2015 eram 19.625 e 16.531 quilômetros quadrados respectivamente.

19 Aproximadamente 300 milhões de euros por ano.

projetos apoiavam diretamente ou indiretamente organizações indígenas (FBOMS, 2010)²⁰. A NORAD tem a responsabilidade especial de monitorar os efeitos decorrentes dos investimentos do NICFI. Além do apoio ao Fundo Amazônia, atualmente a Noruega mantém esse tipo de apoio a organizações não-governamentais (ONGs).

A ideia do NICFI era criar um fundo global que seguisse um modelo simples de pagamento por resultado de emissões do desmatamento evitado. No caso das negociações com o Brasil, isso se traduziu no diálogo que levou à criação do Fundo Amazônia. Como alguns entrevistados afirmaram, a Noruega tinha o dinheiro e o Brasil as florestas e uma política de redução de desmatamento. Assim, a Noruega tornou-se o primeiro investidor do Fundo Amazônia. A relação de confiança entre os dois governos ajudou a viabilizar e acelerar este processo (ZADEK et al., 2010; FORSTATER et al., 2013).

Como já afirmado, a soberania brasileira no contexto do Fundo Amazônia foi importante para Noruega. Ademais, a NICFI não tem a capacidade institucional de acompanhar detalhes da implementação do Fundo. Há uma dinâmica simplificada de acompanhamento por parte do governo norueguês, na qual um representante da Embaixada da Noruega no Brasil é convidado a participar como observador das reuniões do COFA e uma reunião anual ocorre com os doadores organizada pelo BNDES. Outra forma pela qual os doadores podem acompanhar e se certificar das boas práticas de gestão dos recursos aportados é por meio de uma auditoria externa feita anualmente, com relatório aberto e disponibilizado ao público. Como se trata de recurso público do país de origem (Noruega), é preciso transparência e cuidado no uso do recurso. Além do monitoramento pela NORAD, também é realizada uma auditoria geral, por parte da Noruega, feita pelo NICFI.

Por um lado, há críticas que se referem à insuficiente rapidez na implementação e no uso dos recursos provenientes da Noruega, devido a conflitos internos e mudanças políticas nos países receptores, e, por outro lado, falta de capacidade de monitoramento por parte da Noruega. Contudo, o Governo Norueguês está satisfeito com a NICFI, mas gostaria de ter mais apoio de outros países na questão de florestas tropicais e focalizar mais no monitoramento da implementação dos recursos (GAWORECKI, 2018).

A NICFI faz as contribuições ao Fundo Amazônia anualmente com base no cálculo de pagamento por resultado estabelecido (Seção 1.3.2). Porém, “A Noruega reservou também o direito de reter os desembolsos se o fundo se afastar das suas metas e objetivos, se não apresentar relatórios e auditorias, ou se for mal gerido financeiramente.” (ZADEK et al., 2010).

O acordo entre Brasil e Noruega sobre o Fundo Amazônia logicamente colocou o BNDES no centro das atenções ao nível nacional e, principalmente, internacional, em relação a sua capacidade de gestão e aos resultados a serem obtidos. Todos os olhos se voltaram ao BNDES e ao Brasil em função do Fundo Amazônia, devido à inovação que ele representa e ao potencial de, por um lado, contribuir para a redução das emissões do desmatamento e, por outro, compensar financeiramente países em desenvolvimento por esse tipo de resultados. Como consequência, foi gerada uma grande expectativa de que o Brasil poderia manter um baixo nível de desmatamento e chegar ao desmatamento ilegal zero em 2030.

20 Documento apresentado pela representação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) na 7ª reunião do COFA, realizada em março de 2010, e atualizado em 15 de agosto de 2010.

A experiência de cooperação do Brasil e da Noruega é considerada satisfatória durante o período de análise da presente avaliação. A implementação do Fundo Amazônia não foi perfeita, mas é uma inovação e um processo contínuo de aprendizagem ao longo dos anos, que tornou-se uma referência global para fundos de clima, biodiversidade e pagamentos por resultados. A experiência com o Fundo Amazônia ajudou a NICFI a estabelecer outros fundos e atividades em diversos outros países, ainda que essas outras cooperações não tenham alcançado a escala do Fundo Amazônia, devido à ausência de instituições com o tamanho e a capacidade do BNDES. Além disso, o esforço da NICFI para colocar florestas na agenda das negociações climáticas globais resultou na inserção deste tema como parte do Acordo de Paris de 2015.

O Governo Norueguês pretende seguir com a NICFI até 2030, o que pode representar uma oportunidade de continuidade da cooperação com o Brasil por meio do Fundo Amazônia. Os esforços e as políticas para redução do desmatamento, ou seja, a criação de resultados (a serem compensados financeiramente) e a vontade política são condições importantes para a continuidade da cooperação.

2.2. ALEMANHA

O Governo Alemão é um parceiro internacional importante e doador de projetos no Brasil a décadas. É sabido que a Alemanha teve um papel importante em liderar e mobilizar doadores internacionais no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Além de ser o segundo maior doador ao Fundo Amazônia, possui também outros programas e projetos de cooperação com o Brasil, tanto como financiador como na assessoria técnica.

Os recursos da Alemanha para o Fundo Amazônia provêm do Ministério Federal de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento (BMZ, sigla em alemão) por meio de uma dotação orçamentária específica, que não é uma ferramenta comum na cooperação internacional. A cada ano, o desembolso deve passar pela aprovação no Parlamento Alemão. Os implementadores, Banco de Desenvolvimento do Estado Alemão (KfW, sigla em alemão) e Agência de Cooperação Alemã (GIZ, sigla em alemão), produzem insumos para a defesa do repasse para apoio ao Fundo Amazônia no Parlamento Alemão e, ademais, no Ministério da Fazenda da Alemanha.

Devido ao relativo grau de desenvolvimento do Brasil e ao fato de que o Fundo Amazônia é um instrumento de pagamento *ex-post*, ou seja, baseado em desempenho passado e não em indicadores de desempenho relacionado à doação específica, as discussões para a aprovação anual podem ser profundas. Soma-se a isso o fato de que a abordagem REDD+ ainda não é consensual na Alemanha. A percepção alemã de que o Fundo Amazônia tem contribuído para gerar resultados positivos para a diminuição do desmatamento e o desenvolvimento sustentável tem sido importante para aprovar os repasses.

O apoio financeiro da Alemanha ao Fundo Amazônia é gerenciado através do KfW, tendo sido desembolsado um total de 55 milhões de euros, frente à captação total de 100 milhões de euros (GIZ, 2019; KfW, 2016).

O apoio técnico da Alemanha ao Fundo Amazônia é implementado pela Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável, por meio da GIZ, e o financiamento para esse apoio técnico no período 2011-2021 alcança 14,62 milhões de euros (GIZ, n.d.). O Governo Alemão, através do BMZ, começou seu apoio em 2010 e atingiu um total de 8,02 milhões de euros, enquanto o Governo Norueguês passou a cofinanciar o apoio técnico (realizado pela GIZ) em 2015 com um valor total de 6,60 milhões de euros.

O apoio técnico da GIZ junto ao Fundo Amazônia tem como foco de trabalho o apoio a melhora na implementação de projetos e capacitação. Com longa experiência no Brasil na área ambiental, a GIZ está habituada a trabalhar no contexto das políticas de gestão ambiental e dos entraves de implementação de projetos por entidades governamentais e não-governamentais no país. Além disso, a GIZ tem experiência em trabalhar no tema de melhoria de execução de projetos globalmente e desenvolveu instrumentos, processos e sistemas próprios que amparam a assistência técnica da GIZ globalmente.

Na área de capacitação, a GIZ trabalha com as entidades implementadoras e organiza e facilita workshops, treinamentos e cursos virtuais. Do mesmo modo, também apoia entidades que querem apresentar projetos ao Fundo Amazônia. Uma das áreas que a GIZ busca contribuir é na capacitação de instituições da administração pública para melhorar o desempenho na implementação de seus projetos, por exemplo ao entender melhor os procedimentos e implementar os processos de licitações.

Outra área de trabalho relevante da GIZ são as “Ações Colaborativas”, que dizem respeito a trabalhar junto a entidades federais ou estaduais para melhorar o desempenho dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Quando há atrasos na implementação de projetos, a GIZ busca em conjunto com a entidade implementadora fazer um diagnóstico dos entraves e gargalos, seguido pelo desenvolvimento de um plano de ação para a resolução dos problemas. O apoio técnico ajudou a melhorar a média do desempenho financeiro de implementação dos projetos em 45%, o que gerou um incremento de desembolsos para os projetos em 21%. Especificamente o desembolso ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no contexto do seu projeto de controle do desmatamento, aumentou em 84% (GIZ, 2019).

Além disso, a GIZ também presta apoio técnico às avaliações *ex-post* de projetos concluídos, para qual foi desenvolvida uma metodologia de avaliação *ex-post* (baseada na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) para esses projetos. Gerar um processo de aprendizado a partir de projetos implementados é fundamental para produzir conhecimento para os próprios gestores, o BNDES, o COFA e a área ambiental do governo brasileiro. As avaliações demonstraram contribuições significativas na redução do desmatamento e no desenvolvimento sustentável (GIZ, 2019).

Houve unanimidade entre a diversidade dos atores entrevistados durante a presente avaliação de que o apoio técnico da GIZ tem sido peça fundamental para a melhoria do desempenho do Fundo Amazônia. Trata-se de um reconhecimento notável, haja vista a grande pluralidade de atores entrevistados – representantes de governos federal e estaduais, de organizações civis, de beneficiários, de gestores do Fundo Amazônia e seus projetos, dos doadores, dentre outros. De fato, as evidências coletadas nas entrevistas apontam para um papel muito importante da GIZ em contribuir para que o Fundo busque alcançar seus objetivos de forma efetiva e eficiente.

A cooperação entre Brasil e Alemanha no contexto do Fundo Amazônia, tanto o apoio financeiro em doações quanto o apoio técnico via GIZ, são vistas como muito bem-sucedidas.

2.3. MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

Em 2010, foi observado pelo estudo realizado pela Fundación AVINA (ZADEK et al., 2010) que o Governo Brasileiro não conseguiria mobilizar recursos para o Fundo Amazônia além dos provenientes da Noruega e Alemanha, além de uma pequena contribuição da Petrobras. De forma geral, não tem havido proatividade para a diversificação de seus doadores.

O Fundo Amazônia atingiu uma capacidade de investimento de recursos crescente, porém continua com a dependência de praticamente apenas dois grandes doadores. O financiamento de organizações ou fundações sem fins lucrativos e a possibilidade de estabelecer arranjos com o setor privado, brasileiro ou internacional, para financiar atividades do Fundo não tem sido explorada, no período analisado.

2.4. RECOMENDAÇÕES

- Os custos operacionais devem ser estimados em sua totalidade e analisados para que o BNDES e os doadores possam assegurar financiamento suficiente para que exista uma equipe técnica de tamanho adequado à gestão do Fundo Amazônia.
- A sustentabilidade do Fundo Amazônia no longo prazo requer a diversificação de doadores – além de outros países, também organizações ou fundações sem fins lucrativos –, assim como explorar arranjos com o setor privado (brasileiro ou internacional) e possibilidades de financiamentos mistos.
- Para aumentar a capacidade técnica na implementação dos projetos do Fundo Amazônia, além de analisar os custos operacionais, é necessária uma estratégia de diversificação do apoio técnico para além da GIZ, podendo incluir a internalização no BNDES e/ou parcerias com uma rede de entidades de apoio técnico brasileiras. A GIZ poderia trabalhar com o BNDES numa estratégia de transferência do apoio técnico para o Banco e outros atores nacionais no médio/longo prazo.
- Os doadores podem desempenhar um papel importante na comunicação dos resultados dos projetos e do modelo de governança do Fundo Amazônia, para que esse possa servir como um modelo replicável em outros países. Uma melhor comunicação dos resultados também poderia alavancar recursos de outros doadores, bilaterais e privados (fundações e empresas).



3. IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA

3. IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA

A implementação do Fundo Amazônia, guiada pelo objetivo de reduzir o desmatamento com desenvolvimento sustentável, significou um processo de detalhamento e consolidação gradativa de diretrizes, critérios, modalidades de aplicação dos recursos e condicionantes de apoio a projetos que orientaram a operacionalização e as dinâmicas de funcionamento do Fundo. Com base no Decreto nº 6.527 de 1º de agosto de 2008 e na “Tabela de Diretrizes e Critérios” aprovada pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) em 2009, ajustes foram sendo feitos nesses dez anos para viabilizar as operações com os parceiros (BOX 4). A implementação do Fundo Amazônia significou, também, um intenso processo de aproximação, diálogo e negociação com as instituições públicas e privadas relacionadas aos seus eixos temáticos de atuação, para consubstanciá-los e sincronizá-los às condições existentes na região Amazônica e às demandas reais de seus públicos alvos.

Nos itens a seguir, é apresentado um breve resgate histórico do processo de desenvolvimento do Fundo Amazônia nesses seus dez anos²¹, destacando-se três fases que marcaram mudanças significativas em sua atuação. Ao final de cada item, em um box intitulado “Ciclo dos Projetos”, são descritos e analisados alguns dos instrumentos, mecanismos e procedimentos implementados para operacionalizar o apoio a projetos. O conteúdo desses boxes extrapola o período de cada fase em que estão inseridos, pois reportam a toda a “engenharia” institucional que foi necessário construir para viabilizar o Fundo Amazônia.

3.1. FASE INICIAL: CRIANDO UM SISTEMA DE PROGRAMAÇÃO DE PROJETOS (2008–2011)

Na fase inicial de implantação do Fundo Amazônia, houve um intenso trabalho para desenvolver a concepção, as estratégias de atuação e a estrutura de funcionamento e para viabilizar sua operacionalização, que contou com esforços não só do Governo Brasileiro, mas também da sociedade civil. Foi um período de experimentação, aprendizado, identificação do que dá certo e realização das suas primeiras operações (BNDES, 2010b).

Com a instalação do COFA e a aprovação do conjunto inaugural de diretrizes, critérios, modalidades e condicionantes de apoio a projetos do Fundo Amazônia, propostas começaram a ser recebidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no segundo semestre de 2009. Houve um esforço de divulgar o Fundo Amazônia em uma rodada de apresentações pelos estados da Amazônia realizada pela equipe do BNDES.

A primeira leva de projetos aprovados contemplou grandes organizações não governamentais (ONGs) mais estruturadas e publicamente reconhecidas, tais como Fundação Amazônia Sustentável (FAS), Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO),

21 Todas informações sobre o histórico de desenvolvimento do Fundo Amazônia foram extraídas dos Registros de Encaminhamentos e Temas (RETS) das 25 reuniões do COFA, realizadas entre 2008 e 2018, e dos 9 Relatórios Anuais de Atividades do Fundo (RAFAS), de 2009 a 2018, disponíveis no *website* do Fundo Amazônia.

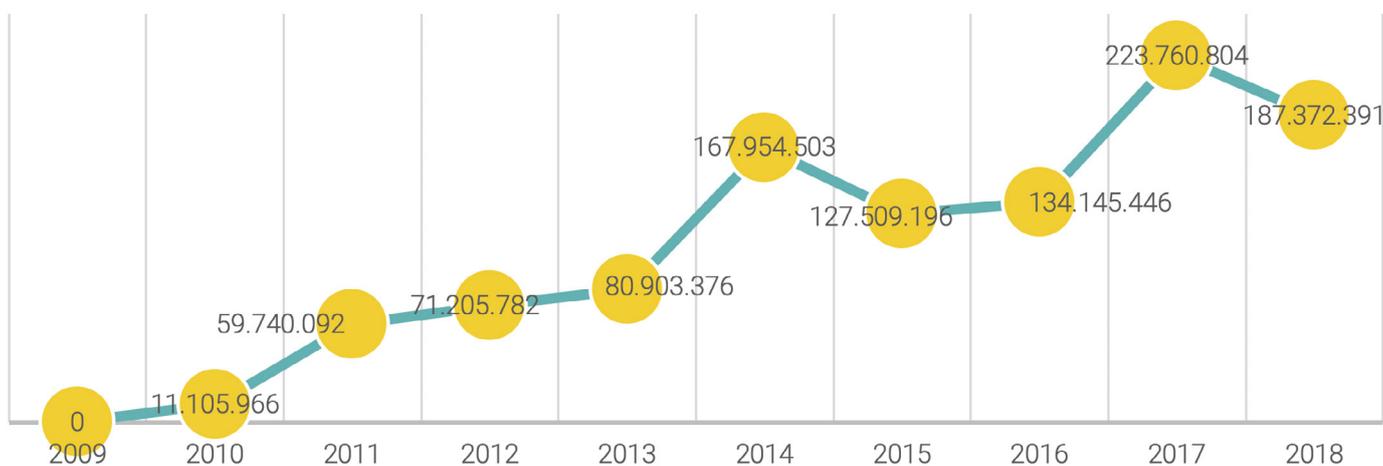
Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZOM), entre outras. Além disso, houve o apoio direto a instituições de governos de estado e de municípios, sendo que, no final de 2011, 61% dos projetos em curso eram do setor público.

Em parte devido a uma restrição colocada pelo COFA de que o valor para um único projeto não devesse ultrapassar 10% do valor total disponível no Fundo Amazônia para o ano, visando evitar a concentração dos recursos em poucos projetos nessa fase inicial em que os valores captados eram menores, investiu-se em propostas menores que já estavam dando certo ou de execução simplificada. Um exemplo foi o apoio dado ao combate a incêndios (bombeiros) para aquisição de máquinas, equipamentos e insumos, que apresentava um desembolso alto mas que representava uma operação que o BNDES estava habituado a realizar (i.e. aquisição de bens de capital). Ou seja, privilegiou-se investimentos com menor risco, mas que somavam um volume de recursos significativo da alocação dos investimentos do Fundo Amazônia.

Mesmo assim, nos primeiros anos, a aprovação de projetos e desembolsos ficou aquém do esperado. A baixa celeridade inicial pode ser atribuída tanto ao processo de detalhamento de critérios orientadores como à operacionalização para a seleção das propostas. O BNDES teve que criar e treinar uma equipe e enquadrar o Fundo Amazônia em seus processos burocráticos. No início de 2009, o Departamento de Operações do Fundo Amazônia contava com apenas 8 funcionários, e, no final de 2010, já eram 27. Na visão do BNDES, para atuar dentro dos procedimentos da instituição e para fazer um *due diligence* necessário das propostas, os processos foram pouco adaptados. A diferença entre conceder crédito para grandes projetos de infraestrutura e prestar apoio não-reembolsável a projetos de redução do desmatamento na Amazônia é grande, mas foi necessário um certo tempo para ser gradativamente internalizada. A consequência foi que não foram aprovados muitos projetos nos primeiros três anos de existência do Fundo Amazônia. Até dezembro de 2011, do montante total contratado com os doadores, foram comprometidos cerca de 30%, R\$ 260.730.294,90, em 23 projetos.

Gráfico 7 – Evolução dos desembolsos do Fundo Amazônia

Evolução os Desembolsos o Fundo Amazônia



Fonte: BNDES, 2019a.

Na avaliação dos entrevistados, até 2011, como o orçamento do Fundo Amazônia era limitado, foi aplicado um volume de recursos diversificado em perfis de projetos e de executores diferenciados. Buscou-se contemplar todos os componentes e o maior número de temas e os resultados também foram dispersos e fragmentados, já que ainda não estavam desenhadas estratégias mais claras para todos eles. A multiplicidade do tipo de proponentes e de projetos por tema, porte e abrangência, mostrou o desafio que seria a gestão dessa fragmentação de projetos apresentados diretamente ao BNDES no “balcão” e a importância de definir prioridades estratégicas.

Os registros das reuniões do COFA apontam que, nesse início, houve pressão das instituições da sociedade civil quanto à exclusão do apoio a pequenos projetos, especialmente de territórios e populações mais vulneráveis, cujas organizações não tinham condições de responder a todos os requisitos do BNDES para admissibilidade de suas propostas.

Na avaliação realizada pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente (FBOMS) em 2010, em que se apresentou sugestões para a implementação do Fundo Amazônia, foi apontado que

... para melhor consecução dos objetivos do Fundo Amazônia é necessário: (1) adequar os procedimentos à realidade de públicos e ações prioritários do Fundo; (2) assegurar as condições estruturais necessárias para a gestão de um fundo dessa natureza, com equipe própria e especializada; e (3) dar maior transparência ao processo de análise dos projetos (FBOMS, 2010).

O COFA desencadeou um estudo sobre experiências de fundos de apoio a pequenos projetos e organizou uma oficina sobre o tema. O BNDES começou a desenvolver proposta para indução de demandas, visando estimular a apresentação de projetos com resultados e impactos mais consistentes e de acordo com prioridades estratégicas do Fundo Amazônia. Buscava-se, também, alinhar a carteira de projetos aos requisitos técnicos de análise de projetos do BNDES para operar o processo de seleção.

Em 2010, o COFA aprovou a primeira alteração das diretrizes e critérios no que tange à modalidade de aplicação de recursos a pequenos projetos, incluindo “aplicações indiretas por intermédio de iniciativas agregadoras de pequenos projetos, aí incluídos fundos e outras formas de organização implementadora de projetos” (COFA, 2017b). A partir desta decisão, os projetos já podiam ser apresentados “no balcão” e o BNDES já podia analisar as propostas nessa modalidade, apesar de ainda não existirem estratégias específicas.

Paralelamente, provocado pelo BNDES, que necessitava de mais clareza para lidar com projetos do setor privado previstos nas diretrizes do COFA, investiu-se no detalhamento de critérios orientadores para projetos com fins lucrativos. Foi definido que os projetos dessa natureza deveriam contar com benefícios para a coletividade relacionados à infraestrutura produtiva de uso coletivo, bem como disponibilizar estudos, tecnologias, inovações, capacitações e outros benefícios coletivos identificados no processo de avaliação dos projetos.

Essas alterações criaram as referências necessárias para o lançamento da primeira chamada pública, na “modalidade aglutinadora” (BOX 2), voltada ao apoio a projetos produtivos sustentáveis, aprovada pelo COFA em 2011 e lançada publicamente em 2012.

A avaliação do Fundo Amazônia realizada pela Overseas Development Institute (ODI, em português Instituto de Desenvolvimento Global) em 2013 destaca que

O Fundo Amazônia sempre teve o objetivo de apoiar a atividade em nível subnacional e criar incentivos para ações mais ambiciosas em nível estadual para combater o desmatamento.... Simplesmente limitar o tamanho dos projetos que o Fundo Amazônia poderia apoiar não resultou em um portfólio que atenda às necessidades das comunidades dependentes da floresta. O Fundo Amazônia financia agora pequenos programas de subsídios implementados por instituições parceiras, em um esforço para melhor atender a essa necessidade (FORSTATER et al., 2013).

Investir na construção de parcerias, já que o BNDES não tinha condições de aprovar e gerenciar um elevado número de operações diretas de baixo valor unitário, foi o caminho para o Fundo Amazônia ampliar seu desempenho. As parcerias com estados e municípios miraram a organização de uma agenda inicial de interesse sintonizada com os eixos temáticos definidos pelo COFA – controle, regularização ambiental e Cadastro Ambiental Rural – CAR, projetos de geração de trabalho e renda e fortalecimento institucional das secretarias de meio ambiente estaduais e municipais), deflagrando uma nova fase do Fundo Amazônia.

BOX 1: CICLO DOS PROJETOS: (1) PROCESSO DE SELEÇÃO, APROVAÇÃO E CONTRATAÇÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como instituição financeira não desenvolve (i.e., não desenha nem implementa) projetos e o mesmo vale para o Fundo Amazônia. Como gestor do Fundo Amazônia, o BNDES analisa e aprova as propostas com base nas suas regras internas de financiamento e nas diretrizes e critérios orientadores estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e é responsável pelo monitoramento e controle financeiro durante a implementação dos projetos.

O Fundo Amazônia aceita projetos em que o proponente é uma instituição, empresa pública, privada ou organização não governamental que será diretamente responsável por sua execução. As candidaturas dos projetos podem ocorrer a partir de chamadas públicas com temas específicos lançadas pelo Fundo Amazônia ou apresentadas diretamente no “balcão aberto”, respeitando os critérios orientadores estabelecidos pelo COFA. Todas as propostas recebidas seguem as mesmas etapas dos demais projetos apresentados ao BNDES: consulta prévia, análise preliminar, análise, aprovação, contratação e desembolso.

O percurso para aprovação de um projeto começa com o envio de uma consulta prévia em um formulário disponibilizado pelo BNDES para informações iniciais sobre o proponente (a partir de 2016 o formulário passou a ser disponibilizado eletronicamente), com o intuito de aferir sua capacidade técnica e gerencial e se a proposta está alinhada com as diretrizes e critérios orientadores estabelecidos pelo COFA. As consultas prévias são recebidas e avaliadas pela área de planejamento e de crédito do BNDES. Com base nessas informações é feita uma avaliação preliminar para enquadramento do projeto, que resulta no encaminhamento ao Comitê de Elegibilidade de Operações de Crédito do BNDES (CEC) de uma recomendação técnica sobre a elegibilidade da consulta: proposta eliminada por não atender a requisitos mínimos; proposta desclassificada por não atingir a pontuação mínima do cadastro de reserva; ou proposta classificadas.

No caso de projetos recebidos por chamadas públicas, antes do encaminhamento ao CEC, o BNDES primeiro verifica se os projetos atendem as exigências de habilitação. Em seguida, uma Comissão de Seleção e Classificação, constituída pelo BNDES com distintas instituições, é responsável pela análise preliminar do escopo da proposta e sua classificação, com base em um sistema de pontuação associado a critérios pré-definidos e divulgados anteriormente no edital (BOX 2), processo que imprime competitividade às propostas apresentadas.

Quanto aos projetos recebidos no balcão, o mesmo procedimento é realizado pela equipe do BNDES, mas não há informações mais detalhadas e nem publicadas sobre o processo de seleção, além do necessário alinhamento aos critérios orientadores e prioridades bianuais estabelecidas pelo COFA. Maior transparência poderia ser alcançada com a criação de Comissões de Análise e Seleção de projetos recebidos “no balcão” com a indicação dos seus membros sendo feita pelo COFA, o que também poderia imprimir maior legitimidade a esses processos seletivos.

Uma das principais vantagens da consulta prévia é que o proponente não precisa apresentar, nessa fase inicial de verificação da elegibilidade, todas as informações necessárias para a análise. Mas a dificuldade é a demora desse processo nas instâncias operacionais do BNDES. Uma quantidade expressiva de projetos é eliminada nessa etapa. A maior parte por não atender a requisitos institucionais, documentos exigidos ou indicativos de capacidade de gestão administrativa financeira, ou ainda por apresentar inadequação do escopo da proposta.

Após o enquadramento do projeto, o proponente deve detalhá-lo para análise jurídica e técnica do Departamento de Gestão do Fundo Amazônia, que inclui visitas técnicas e reuniões para a definição de contrapartidas, orçamento, cronograma de execução, entre outros. Os projetos podem ter a duração de um a seis anos.

O proponente deverá apresentar um plano de trabalho e orçamento detalhados, com obrigatoriedade de contrapartida sem percentual mínimo estabelecido, mas que demonstre complementariedade e/ou adicionalidade ao apoio pleiteado. A contrapartida pode se dar na forma de recursos financeiros diretamente investidos no projeto ou pela oferta de infraestrutura, pessoal e outros itens a serem avaliados no processo de análise técnica e jurídica. No caso de projetos governamentais, devem demonstrar adicionalidade, ou seja, os recursos solicitados devem agregar e produzir efeito multiplicador para os investimentos do Fundo Amazônia e não simplesmente replicar uma atividade já executada pelo órgão público e que, portanto, já conta com recursos orçamentários próprios.

Vale observar que analisar o orçamento de projetos na região Amazônica não é tarefa fácil. Existem projetos com o mesmo foco temático, mas por serem localizados em áreas que requerem logística de acesso e de operacionalização diferentes, muitas vezes complexas e difíceis, não permitem estabelecer parâmetros técnicos e de custos comuns ou comparativas entre eles. Cada proposta tem que ser considerada nas especificidades do contexto em que será implementada. Nesse sentido, um dos méritos do Fundo Amazônia, apontado pela maioria dos entrevistados, foi a abertura para entender a diversidade de condições, recursos e infraestruturas disponíveis e dinâmicas socioeconômicas da região Amazônica.

Essa etapa da análise é uma etapa de diálogo e negociação, e a distância física entre as organizações na Amazônia e a equipe do BNDES no Rio de Janeiro é fator que dificulta

a comunicação e a interação necessárias para dar consistência e coerência ao projeto e contemplar os interesses de todos os atores envolvidos (Seção 1.1.2, sobre a experiência com escritórios em Belém e Brasília). Uma vez o projeto ajustado, inicia-se um processo de idas e vindas para esclarecimentos e análises de conformidade que leva um prazo variável, a depender da rapidez das respostas e da complexidade do projeto. Esse percurso levou, em alguns casos, até dois anos para ser concluído, o que gerou intensos questionamentos de parceiros e beneficiários sobre os impactos causados na execução dos projetos: possíveis defasagens orçamentárias em relação à proposta inicial, desmobilização e cobranças de parceiros e beneficiários e até mesmo inconsistências no plano de trabalho, devido a possíveis mudanças do contexto inicial em que o projeto foi concebido.

Particularmente no caso de projetos de comunidades indígenas mais vulneráveis, a distância entre a primeira formulação do projeto e a aprovação final pode afetar negativamente a relação entre a entidade implementadora e as comunidades envolvidas. Houve situações em que foi preciso recorrer a outros recursos (de outros financiadores) para lidar com as expectativas das comunidades segundo os entrevistados. No caso de entidades que estavam pleiteando a continuidade do projeto para uma segunda fase, há relatos de que foi preciso a gestão administrativa recorrer a recursos adicionais da própria instituição ou de outros doadores para manter as equipes e as condições necessárias para que não houvesse descontinuidade que comprometesse os trabalhos.

A capacitação e aprendizagem da equipe técnica do Fundo Amazônia no BNDES para analisar projetos nos diferentes contextos da realidade Amazônica demandaram certo tempo para serem construídas, o que também incidiu nesse processo. Inicialmente, o Fundo dividiu a gestão de projetos por área temática e os gestores cuidavam de todas as etapas dos projetos em suas respectivas áreas. A especialização das equipes nas áreas de atuação foi apontada como um ponto positivo pelos proponentes entrevistados, pois permitia à equipe atuar de forma mais eficaz nas áreas específicas. Por outro lado, nesses dez anos, houve rotatividade de membros mudanças na distribuição de atribuições e, desde 2016, a redução da equipe.

Ao final da análise de um projeto, é emitida uma recomendação técnica quanto ao apoio financeiro, que é enviada para a diretoria do BNDES para aprovação ou não. Caso aprovado, o projeto poderá ser contratado imediatamente ou compor o estoque de reserva. Esse estoque é resultado da diretriz do COFA que estabelece que o valor aplicado em cada uma das quatro linhas temáticas não deve ser menor que 10% ou maior que 40% dos recursos disponíveis no ano. Quando o valor total dos projetos for maior que o limite disponível integral, ou por linha temática, os projetos seguem em processo de análise, mas formarão um estoque de reserva com classificação ranqueada, segundo pontuação a ser definida pelo BNDES baseada nos critérios de prioridade definidos pelo COFA. No caso de projetos recebidos via chamada pública, poderão permanecer em cadastro de reserva, conforme a ordem de classificação da Comissão de Seleção e Classificação, desde que estas atendam à nota mínima estabelecida e demais critérios e requisitos estabelecidos no edital.

Os projetos aprovados para início imediato são logo contratados. Os desembolsos ocorrem parceladamente no decorrer de sua implementação e seguem os prazos estabelecidos nos respectivos cronogramas físico-financeiros e conforme a entrega de Relatórios de Desempenho e prestação de contas do período anterior.

3.2. FASE ESTRUTURANTE: CRIANDO UMA CARTEIRA DE PROJETOS MAIS ESTRATÉGICA (2012-2015)

Em 2012, começa uma nova fase do Fundo Amazônia com o apoio a projetos de maior porte, maior escopo territorial, mais recursos e diversificação de atores sociais. O foco no fomento a projetos estruturantes, conforme definido pelo COFA em 2013, ampliou o apoio a projetos de governos estaduais. Nos órgãos públicos, os projetos são muito focados no fortalecimento institucional e no desenvolvimento de capacidades para alavancar políticas públicas. Houve aderência e ampliação significativa do apoio à regularização ambiental nos estados da região, com a implementação do CAR, que recentemente havia se integrado à política pública federal com a aprovação do novo Código Florestal em maio de 2012.

Nessa fase, foi aprovado também o primeiro projeto estruturante apresentado pelo Governo Federal por meio do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o “Inventário Florestal Nacional – Amazônia”, cujo papel é considerado estratégico. O projeto é voltado para realizar o inventário florestal da Amazônia brasileira, com um extenso levantamento de informações dos recursos florestais, estoque de carbono e uso do território pelas populações da região.

Em 2014, também houve a aprovação de um projeto emblemático para o Fundo Amazônia para o combate ao desmatamento na região: a ampliação e aprimoramento do monitoramento ambiental por satélites realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Esse período também deu início a atuação internacional do Fundo Amazônia, com a aprovação do projeto proposto pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), “Monitoramento da Cobertura Florestal na Amazônia Regional”, primeiro e único projeto internacional do Fundo, que abrange outros sete países da América do Sul que compartilham o Bioma Amazônia com o Brasil. Esse projeto tem como objetivo o monitoramento sistemático da cobertura florestal do bioma.

Além de projetos estruturantes, o foco na ampliação de chamadas públicas (BOX 2) foi a estratégia adotada para ganhar abrangência territorial e incluir públicos diversos, além de ajudar a ordenar o fluxo de projetos e racionalizar o trabalho da equipe técnica do Fundo Amazônia. A organização de chamadas públicas com focos temáticos específicos reconheceu o desafio de atingir diferentes atores sociais, particularmente os mais vulneráveis da região Amazônica.

Em 2012, o lançamento público da primeira chamada pública para apoio a projetos de produção sustentável atraiu amplo espectro de beneficiários. O apoio a projetos aglutinadores com proponentes com capacidade de gestão administrativa mobilizou a participação de comunidades e organizações que não teriam condições de sozinhas acessar o Fundo Amazônia. Em 2014, foi lançada a segunda chamada pública para elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTA) visando o apoio aos povos indígenas da Amazônia que desempenham papel importante na conservação do bioma e cujos territórios ocupam mais de 20% da região Amazônica.

A participação de instituições do Terceiro Setor nessas chamadas mostrou que elas apresentam uma grande multiplicidade de perfis de projetos e de atores sociais envolvidos, estão presentes em regiões remotas, alcançando maior capilaridade, e abarcam, de forma integrada, questões como proteção do território e produção sustentável por exemplo, o que contribui para o desenvolvimento local e o fortalecimento da identidade socioterritorial.

Em sua segunda fase de implantação, o Fundo Amazônia construiu uma carteira de projetos mais robusta com o conjunto de aplicações feitas e com experiências já em processo de amadurecimento. O Fundo estava em um estágio de maior maturidade, o que permitiu construir um portfólio mais estratégico alinhado com seus objetivos, ganhando escala e capilaridade. Contudo, em 2015, as atenções do COFA se voltaram para as dificuldades de execução de alguns projetos dos órgãos federais e estaduais. Foram identificados problemas relativos a atrasos em licitações, desmobilização de equipes, descontinuidade de projetos, demora na obtenção de licenças e/ou manifestações de conformidade dos órgãos ambientais e dificuldades na sistematização da prestação de contas e para viabilizar ou comprovar contrapartidas.

Essas situações colocaram a necessidade de buscar acordos com os beneficiários responsáveis, visando acelerar sua implementação ou reduzir o escopo desses projetos, ou eventualmente concluir com o beneficiário a impossibilidade de levar o projeto adiante, sendo preferível cancelar o contrato e apresentar uma nova proposta sob o risco de comprometer a credibilidade do Fundo (COFA, 2015a; COFA 2015b) De 2009 a 2018, 11 projetos aprovados e contratados foram cancelados, de acordo com o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (RAFA) 2018.

No entanto, o agravamento da crise econômica do país, a partir de 2014, impactou o orçamento do Governo Federal e graves dificuldades financeiras também afetaram os estados, o que trouxe para a pauta do COFA a preocupação com a fiscalização do desmatamento e o aumento significativo de queimadas na Amazônia, frente à escassez de recursos dos governos para enfrentá-las (Seção 4.5). Foi nesse contexto que a condicionalidade associada à regra de adicionalidade do apoio do Fundo Amazônia aos recursos orçamentários de órgãos públicos foi colocada em discussão no COFA no final de 2015 (COFA, 2015b).

BOX 2: CICLO DOS PROJETOS: (2) MODALIDADES OPERACIONAIS

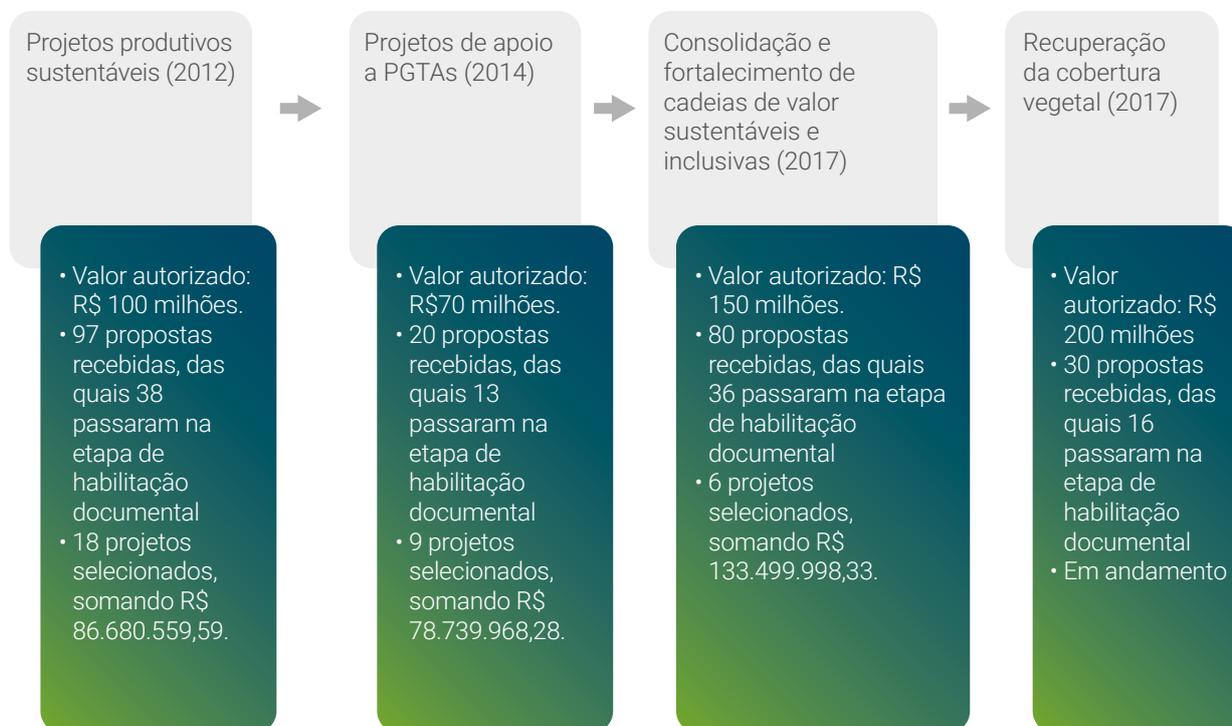
Os projetos são selecionados por meio (i) de chamadas públicas, promovidas diretamente pelo Fundo Amazônia ou por instituições parceiras, e através (ii) da apresentação direta do projeto “no balcão”.

Chamadas Públicas

As chamadas públicas foram adotadas pelo Fundo Amazônia como estratégia para induzir a apresentação de bons projetos em áreas temáticas específicas e relevantes e atrair a participação mais ampla e diversa de instituições interessadas nos temas. As chamadas proporcionaram maior abrangência e capilaridade na atuação do Fundo.

Nesses dez anos, foram realizadas quatro chamadas públicas que selecionaram cerca de 38 projetos²², totalizando o empenho de R\$ 520 milhões.

Figura B2.1 – Caracterização das chamadas públicas realizadas pelo Fundo Amazônia de 2012 a 2017



Fonte: Elaboração própria com base em BNDES (n.d. a).

As chamadas públicas também imprimem competitividade, legitimidade, visibilidade e transparência ao processo de seleção dos projetos, ao detalharem objetivos, parâmetros técnicos, público-alvo, atividades e resultados esperados, critérios de seleção e composição da Comissão de Seleção e Classificação, além do montante de recursos destinado e o número de projetos que serão selecionados, conforme o tema em foco²³. Elas são promovidas diretamente pelo Fundo Amazônia e podem ser lançadas por instituições parceiras seguindo as mesmas orientações, se estas mostrarem ter as condições necessárias para organizá-las. Os editais das chamadas são divulgados no *website* do Fundo Amazônia e em outros canais de comunicação.

Pode-se observar que a destinação de recursos do Fundo Amazônia para as chamadas cresceu substancialmente de 2014 a 2018, o que aumenta a concorrência entre os projetos contribuindo para que haja maior qualificação das propostas. Além de mostrar o acerto desta estratégia para a ampliação do portfólio do Fundo.

22 Serão 38 projetos contratados, caso a Chamada Pública para projetos de Recuperação de Cobertura Vegetal selecione apenas os cinco projetos previstos no edital. Mas, como até final de 2018 o processo seletivo não tinha sido encerrado, este número pode aumentar.

23 Informações sobre as chamadas públicas estão no *website* do Fundo Amazônia. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/como-apresentar-projetos/chamadas-publicas/>.

Quadro B2.1 – Composição das Comissões de Seleção e Classificação de projetos e critérios de seleção das chamadas públicas realizadas pelo Fundo Amazônia de 2012 a 2017

Chamadas	Critérios de seleção	Comissão de seleção
Chamada Pública de Projetos Produtivos Sustentáveis (2012)	<ul style="list-style-type: none"> · Peso 5: Contribuição para geração de trabalho e renda; Sustentabilidade e permanência dos resultados; · Peso 4: Estratégia de ação, clareza na definição dos objetivos e na metodologia da proposta; Histórico e capacidade técnica do proponente; · Peso 3: Coerência entre custos de pessoal, de mercado e resultados; Relação entre o número de famílias beneficiadas e o valor solicitado; Integração com políticas públicas; Questões de gênero e juventude; · Peso 2: Contrapartida financeiro; Inovação. 	<p>Representantes do BNDES, do MMA, do MAPA, do MCTIC; do SFB; das bancadas da sociedade civil e dos governos estaduais do COFA; e</p> <p>1 representante indicado pelo Fórum de Secretários Estaduais de Meio Ambiente da Amazônia Legal.</p>
Chamada Pública de Projetos Voltados ao Apoio de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (2014)	<ul style="list-style-type: none"> · Peso 2: Histórico de atuação junto aos povos indígenas abrangidos na proposta; Terras indígenas inseridas nos municípios alvos para o Eixo Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis do PPCDAm; Terras indígenas localizadas no entorno de grandes projetos de infraestrutura; Projetos que beneficiem um conjunto expressivo de terras e comunidades indígenas; ter experiência comprovada com populações indígenas do bioma; · Peso 1: Projeto bem dimensionado, com objetivo, escopo e metodologia bem definidos; Projetos que incluam atividades de promoção cultural; Inserção das temáticas de gênero e juventude. 	<p>2 do MMA; 2 da Funai; 2 da COIAB; 2 do BNDES; e 1 indicado pela representação dos estados no COFA</p>
Chamada Pública de Projetos de Consolidação e Fortalecimento de Cadeias de Valor Sustentáveis e Inclusivas (2017)	<ul style="list-style-type: none"> · Peso 5: Projeto bem dimensionado, com objetivo, escopo e metodologia bem definidos; · Peso 3: Histórico e capacidade técnica; impactos e sustentabilidade financeira; · Peso 1: Inserção da temática de gênero e juventude. 	<p>1 do MMA; 1 da SEAD; 1 dos estados; 1 da sociedade civil; 1 do setor empresarial no âmbito do COFA (indicado pela bancada da sociedade civil); e 1 indicado pelo BNDES.</p>
Chamada Pública Recuperação da Cobertura Vegetal (2017)	<ul style="list-style-type: none"> · Peso 20: Capacidade gerencial e organizacional do proponente; · Peso 16: Atividades técnicas de recuperação da cobertura vegetal · Peso 12: Custos; Prioridade espacial; Importância social e ecológica da recuperação da cobertura vegetal na região; Cadeia produtiva, capacitação e geração de renda; · Peso 10: Sinergia com atividades dos setores público e/ou privado voltadas para recuperação da cobertura vegetal · Peso 06: Gênero e Juventude. 	<p>2 do MMA; 2 do SFB; 2 dos estados; e 2 da sociedade civil (sendo 1 indicado pela SBPC no COFA e 2 indicados pelo BNDES).</p>

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do website do Fundo Amazônia (BNDES, n.d. a.)

Já se tornou um protocolo nas chamadas públicas a realização de oficinas em diversos estados da Amazônia Legal, as quais contribuem para subsidiar a elaboração de projetos, esclarecer dúvidas e orientar estratégias inovadoras. Essas oficinas, organizadas após o lançamento dos editais, contam com a colaboração ativa da GIZ e oferecem um conjunto de informações visando estimular a apresentação de propostas inéditas e que possibilitem alcançar resultados mais efetivos.

A equipe relativamente enxuta do Fundo Amazônia/BNDES tem uma capacidade limitada de operação para absorver um maior número de chamadas públicas segundo os entrevistados, situação que também impacta o desempenho para aprovação de projetos e, conseqüentemente, o volume de desembolso do Fundo. Uma alternativa seria construir outros arranjos com outros parceiros institucionais, visando ampliar as chamadas e a capilaridade do Fundo.

Mas, independentemente das chamadas, o Fundo Amazônia continua aberto à apresentação direta, no “balcão”, de projetos estruturantes e outros, contanto que tivessem como foco as ações priorizadas nos critérios orientadores definidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) para o biênio.

Projetos Aglutinadores

Em 2011, o Fundo Amazônia estabeleceu a estratégia para financiar projetos através de instituições aglutinadoras que recebem recursos para apoiar subprojetos, principalmente de organizações de pequeno porte, tais como associações e cooperativas. De acordo com o Relatório Anual do Fundo Amazônia (RAFA) 2018 (BNDES, 2019a), foram apoiados, nesses dez anos, 2.659 projetos de pequeno porte e 91 projetos de médio e grande porte através de aglutinadoras.

Os projetos pioneiros no modelo de aglutinar foram contratados pelo Fundo Amazônia antes do lançamento da Chamada Pública de 2012 e serviram de base para experimentar essa modalidade de parceria: Fundação Amazonas Sustentável (FAS) em 2010, Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO) – ARPA Fase II – em 2010, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação (FASE) em 2011, Fundo Kayapó em 2011, Fundação Banco do Brasil I em 2012 e Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) em 2012.

Desde a primeira chamada, em 2012, as propostas apresentadas conformaram três modelos diferentes de operação:

- i.** O intermediador é uma instituição que lança um edital para apoiar projetos comunitários. O Fundo DEMA, coordenado pela FASE, por exemplo, já fez sete chamadas públicas para selecionar cooperativas e associações para executarem projetos de pequeno porte de produção sustentável (até R\$ 30 mil), que abrangeram, até 2018, um total de 112 instituições beneficiadas.
- ii.** Uma instituição recebe apoio do Fundo Amazônia para atuar em parceria com outras organizações já identificadas anteriormente no projeto. A FAS, por exemplo, atua junto a associações que desenvolvem trabalhos dentro e no entorno de Unidades de Conservação (UCs).
- iii.** Uma instituição recebe apoio para projetos de aglutinadores. A Fundação Banco do Brasil, por exemplo, que realiza um prêmio para projetos benchmark (boas práticas)

e financia projetos replicadores dos projetos premiados em diversas áreas, como agroecologia (ISPN), manejo florestal (COFLONA), apoio a UCs (Instituto Ipê), apoio a associações indígenas (Centro de Trabalho Indigenista – CTI) e tantos outros.

As aglutinadoras alcançam beneficiários que não teriam como ser contatados pelo Fundo Amazônia diretamente, tornando-o mais acessível, mais visível e parceiro de atores com grande enraizamento em seus territórios. Alcançar um grau significativamente maior de capilaridade também gera custos adicionais, porque as aglutinadoras representam um ator adicional na cadeia de apoio.

Esse custo adicional, segundo os entrevistados, é maior nas aglutinadoras que apoiam projetos comunitários de associações e pequenas organizações de base, que muitas vezes precisam arcar com investimentos nas organizações que elas apoiam. Esses investimentos incluem, por exemplo, capacitação para a elaboração, monitoramento, prestação de contas e avaliação dos projetos e suporte às organizações para o cumprimento dos requisitos exigidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como licença ou dispensa ambiental, ampla documentação institucional e comprobatória, anuência dos beneficiários e anuência de órgãos – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para projetos com UCs, Fundação Nacional do Índio (Funai) para projetos com terras indígenas (TIs) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para projetos com assentamentos.

Entretanto, o custo adicional é percebido como um investimento necessário para alcançar a capilaridade almejada pelo Fundo Amazônia. Os ganhos proporcionados pelas aglutinadoras desafiam o Fundo a investir em novos arranjos e estudar formas de flexibilizar as exigências e requisitos das áreas operacionais do BNDES²⁴ para atingir um maior número de beneficiários finais.

As aglutinadoras enfrentaram problemas com a prestação de contas das aglutinadas. Avalia-se que há dificuldade de conciliar as exigências da prestação de contas de pequenos projetos com os parâmetros de uma grande empresa, que são as referências do BNDES. Por outro lado, segundo os entrevistados, essas exigências ajudaram às aglutinadas a desenvolverem capacidades e competências gerenciais (especialmente em gestão de projetos), contábeis e financeiras, as quais as habilitaram a participar de outros editais, tais como o ECO FORTE, da Fundação Banco do Brasil, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Governo Federal.

Além disso, foi estimulado pelas aglutinadoras as trocas de experiências e o uso de novas tecnologias sociais, tais como: fornos de mandioca menos poluentes e que geram economia no uso da madeira, roça sem fogo, novas metodologias de Sistemas Agroflorestais (SAFs), mini usinas de beneficiamento de frutos para a produção de polpas, entre outras.

Diante disso, o Fundo Amazônia poderia dimensionar novas chamadas para projetos aglutinadores, visando à construção de um percurso de qualificação, fortalecimento do protagonismo e inovação e desenvolvimento de pequenas organizações aglutinadas.

24 Os requisitos burocráticos para a aprovação de projetos das aglutinadas são os mesmos para os demais projetos de instituições de maior porte enviados ao Fundo Amazônia, sendo submetidos a análise de conformidade para habilitação pelo BNDES.

Projetos Estruturantes

Os projetos estruturantes são definidos pela contribuição ao fortalecimento das políticas públicas, pelo grau de resolutividade que apresentam à determinada situação ou problema e por ter escala no território, por exemplo abrangendo um conjunto de municípios, de assentamentos ou de áreas protegidas, uma região estadual ou o entorno de grandes obras de infraestrutura. Esses projetos podem ser propostos por entidades do Governo Federal e dos governos estaduais, por organizações privadas sem fins lucrativos e por empresas. Em 2018, na 24ª reunião do COFA, foi aprovada a inserção de instituições multilaterais como proponente de projetos estruturantes, considerando que, em parceria com os governos e outras instituições, elas podem contribuir para maior agilidade na submissão de projetos alinhados à implementação de políticas públicas.

Como já mencionado (BOX 1), as propostas de projetos governamentais devem demonstrar adicionalidade, ou seja, os recursos solicitados devem agregar a uma atividade que é de atribuição do proponente e que, portanto, conta também com investimento de recursos próprios do orçamento do órgão público responsável. Em situações excepcionais, projetos podem pleitear o empenho de recursos em atividades já executadas, caso comprovem falta de capacidade. Esse foi o caso dos projetos de Fortalecimento do Controle e do Monitoramento Ambiental para o Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia (Fases I e II) executados pelo IBAMA, que apoiaram atividades de fiscalização ambiental e controle do desmatamento na Amazônia Legal.

Ao longo desses dez anos, o COFA foi detalhando focos e critérios orientadores voltados a projetos estruturantes apresentados “no balcão” (publicados no *website* do Fundo Amazônia) como uma forma de fomentar e priorizar temas, entre as diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia. Até o final de 2018, os seguintes temas foram detalhados em critérios orientadores:

- i. Cadastro Ambiental Rural (CAR)
- ii. Fortalecimento e ampliação das ações de fiscalização, investigação e combate a crimes e infrações ambientais, visando prevenir e combater o desmatamento e a degradação florestal na Amazônia;
- iii. Prevenção e combate de incêndios florestais e queimadas não autorizadas, orientações para o apoio do Fundo Amazônia aos Corpos de Bombeiros Militares dos estados da Amazônia Legal;
- iv. Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

No entanto, ainda há diretrizes a serem detalhadas em critérios orientadores para projetos estruturantes a serem apresentados no balcão.

Balanço das estratégias de apoio a projetos

Um balanço crítico sobre as diferentes modalidades de apoio a projetos, instituídas nesses dez anos de existência do Fundo Amazônia, não poderia deixar de destacar que a combinação entre elas vem sedimentando um caminho virtuoso: o fortalecimento das políticas públicas ambientais e territoriais e o gradativo ganho de escala com os

projetos estruturantes; a resolução de gargalos à preservação ambiental em TIs por meio de chamada pública; o estímulo à inclusão, experimentação e inovação socioproductiva com os projetos das aglutinadoras; entre outros. Evidentemente, essas aprendizagens e experiências trazem, para o desenho de novos arcabouços visando a captação de novos projetos, o desafio de avançar em qualidade, intersectorialidade, escalabilidade, sustentabilidade e replicabilidade. Para a governança do Fundo Amazônia, existe o desafio de promover novos arranjos interinstitucionais, financeiros e operacionais para viabilizá-los e de forma mais ágil.

Algumas iniciativas para a promoção de troca de experiências entre os projetos apoiados, como a já realizada no âmbito dos projetos de produção sustentável, por exemplo, contribuem para potencializar conhecimentos construídos e novas articulações que aportam a esta perspectiva. No entanto, ainda há muito a se avançar na interação entre os atores sociais (governos, setor privado e instituições do terceiro setor), bem como na definição de parâmetros para a replicabilidade de projetos de sucesso visando ganhos de escala com qualidade e sustentabilidade. O Fundo Amazônia poderia investir na sistematização de conhecimentos e no fortalecimento do intercâmbio de experiências de parceiros e projetos apoiados, seja através de um projeto específico ou da organização de uma estrutura de apoio para isso.

O Fundo Amazônia tem buscado responder com essas modalidades de apoio à multiplicidade de questões de diferentes realidades amazônicas em várias frentes. Inversamente à percepção de que há fragmentação de seus investimentos, apontada por uns poucos entrevistados, verifica-se que cumulativamente a amplitude de sua atuação vem consolidado o foco nos quatro componentes/eixos temáticos sob o quais se estruturou desde a sua criação, e com projetos coerentes. Verifica-se que a diversidade de projetos e atores sociais envolvidos nesse período convergem para a construção de um processo de desenvolvimento sustentável e contribuem, direta ou indiretamente, para o combate ao desmatamento da região. Esse é o diferencial do Fundo Amazônia, comparado a outros aportes segmentados para a região de recursos da cooperação internacional, e que foi valorizado pela maioria dos entrevistados.

3.3. FASE DE ACELERAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO: PROJETOS MAIORES E CAPILARIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO (2016-2018)

A fase mais recente de implantação do Fundo Amazônia passou a concentrar a aplicação de recursos em grandes projetos estruturantes, especialmente os de governos de estados para agregar o apoio às políticas públicas, e no investimento em novas chamadas públicas e em projetos aglutinadores que incrementaram sua capilaridade no eixo Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis (APS). O Fundo ainda ampliou a atuação para estados de outros biomas e desenvolveu um leque ampliado de parceiros com a inclusão das instituições multilaterais em projetos estruturantes, como previsto inicialmente nas diretrizes e nos critérios estabelecidos pelo COFA.

No entanto, a conjuntura econômica marcada pela restrição fiscal, que impôs forte contingenciamento ao orçamento dos órgãos públicos (Seção 4.5), gerou fortes pressões sobre o Fundo Amazônia, especialmente em relação ao apoio à fiscalização do desmatamento. Em 2016, as dificuldades decorrentes do corte de despesas do Governo Federal, ameaçavam enfraquecer a capacidade de atuação e monitoramento dos órgãos ambientais. O Ministério do Meio Ambiente (MMA), em conjunto com o BNDES, elaborou proposta para dispensar, em caráter excepcional, a condicionante de adicionalidade do aporte de recursos do Fundo Amazônia aos investimentos nos órgãos públicos que estava inserida nas diretrizes e critérios estabelecidos para aplicação dos recursos em 2009. Dessa forma, o Fundo Amazônia foi autorizado pelo COFA a apoiar projetos na Amazônia que visem dar continuidade ou aprimorar a fiscalização ambiental e controle do desmatamento apresentados por órgãos ou instituições públicas federais ou estaduais, com mandato legal para realizar as ações de fiscalização, sem o condicionante do aporte de recursos próprios (COFA, 2016a).

As políticas de combate ao desmatamento ilegal e à promoção do desenvolvimento sustentável se inserem em um contexto complexo com muitos fatores e forças interagindo, conforme discutido na Introdução. O caráter de adicionalidade do Fundo Amazônia e o limite de seus recursos significa que seus resultados dependem em grande medida dos resultados das políticas dos governos federal e estaduais. A partir dessa compreensão, o COFA destacou a importância da quebra da adicionalidade como solução emergencial e temporária não se tornar uma regra e não comprometer a credibilidade do Fundo. Foi reforçada a necessidade de aproximar e conciliar as agendas de comando e controle com a de desenvolvimento sustentável, incrementando o fomento às atividades de base florestal para oferecer condições mínimas de subsistência para as populações que vivem e que efetivamente protegem a floresta (COFA, 2016b).

Em 2016, foi aprovado um projeto do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para o desenvolvimento de suas atividades de monitoramento e fiscalização ambiental na Amazônia. E, em 2017, foram aprovados novos critérios pelo COFA para o apoio a projetos estruturantes de fiscalização ambiental dos estados, com o objetivo de fortalecer e ampliar o apoio às ações de fiscalização, investigação e combate a crimes e infrações ambientais.

A prioridade de apoio ao CAR, nessa última etapa, foi incrementada com a aprovação pelo COFA de novas condicionantes que reforçam a importância do uso do cadastro pelos estados não só como instrumento de ordenamento territorial, mas também para exercer a fiscalização da regularidade ambiental e de controle do desmatamento. O apoio foi condicionado a projetos estruturantes dos estados que envolvam um conjunto de municípios e a prioridade a novos projetos integrados ou em processo de integração ao Sistema Nacional de Controle da Origem e dos Produtos Florestais (SINAFLOR), em cumprimento do Artigo 35 da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012.

Em 2017, foi lançada a primeira chamada pública para recuperação da cobertura vegetal, visando a regularização ambiental de propriedades rurais com a recuperação de áreas degradadas de no mínimo 3 mil hectares da cobertura vegetal, considerado como um dos maiores incentivos financeiros nesta área no país (BNDES, 2019a). Essa iniciativa representa ainda um avanço ao processo iniciado com a implementação do CAR, visando o fortalecimento das políticas de ordenamento territorial com regularização ambiental de propriedades rurais. Os investimentos realizados em apoio às essas políticas precisam

ter continuidade, bem como as políticas sinérgicas para que os resultados atingidos sejam sustentáveis.

No âmbito do eixo temático Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis, em 2016, foi realizada a 1ª Oficina de Intercâmbio de Experiências entre Projetos de Atividades Produtivas Sustentáveis, na qual o Fundo Amazônia reuniu mais de 100 pessoas, entre técnicos e gestores de projetos e seus beneficiários (indígenas, extrativistas e pequenos agricultores). Além disso, foi lançada, em 2017, a segunda chamada pública para projetos aglutinadores, visando a consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas, com prioridade para projetos que promovam a consolidação ou fortaleçam empreendimentos comunitários que preservem a floresta em pé.

Em relação as experiências de produção sustentável, o COFA estabeleceu uma nova diretriz para o desenvolvimento de metodologias para atrair investimento privado associado a investimentos de fundo perdido. A ideia é a estruturação de cadeias produtivas iniciando com a prospecção, identificação de gargalos da cadeia (logísticos, legislativos, questões sanitárias etc.) e de potenciais demandantes, antes do desenvolvimento da cadeia em si. Trata-se de buscar uma aproximação com o setor privado para garantir demanda para os produtos sustentáveis a partir de uma visão mais sistêmica da cadeia produtiva como um todo. No contexto de crescimento em todo o país de inúmeras iniciativas de fundos de investimento de impacto social e de apoio a projetos sustentáveis, avalia-se que há interesse de investidores privados a serem prospectados.

A trajetória do Fundo Amazônia e a experiência acumulada desde a sua criação possibilitou outra mudança significativa: a ampliação da área de atuação do Bioma Amazônia para Amazônia Legal, o que permite que parte dos biomas Cerrado e Pantanal se beneficiem com os recursos não reembolsáveis do Fundo. Embora o apoio a outros biomas estivesse previsto no Decreto nº 6.527 de 1º de agosto de 2008, esse alinhamento só foi detalhado na redação do Decreto nº 8.773 de 11 de maio de 2016 (COFA, 2016b).

Por fim, entre 2017 e 2018, comissões de trabalho formadas entre os membros do COFA analisaram e detalharam critérios orientadores para embasar o apoio a projetos no âmbito de dois temas:

- a)** Assentamentos rurais – apoio a projetos em assentamentos visando conciliar o desenvolvimento de atividades produtivas com a regularização ambiental e fundiária, de forma a consolidar a ocupação desses territórios.
- b)** Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – como instrumento de inteligência territorial para levantamento de informações integradas sobre o território para o planejamento em bases sustentáveis, conhecimentos de suas limitações e potencialidades e concepção e espacialização das políticas públicas, visando promover uma ocupação racional e o uso sustentável de seus recursos naturais.

O conjunto de ações desenvolvidas nesses últimos anos não apenas ampliou significativamente o escopo e a abrangência do Fundo Amazônia, como também consolidou sua atuação com maior sinergia entre os eixos temáticos para o combate ao desmatamento com desenvolvimento sustentável. Esses avanços desafiam o Fundo Amazônia a disseminar cada vez mais suas aprendizagens e ampliar o intercâmbio de experiências com potencial de impactar suas ações nas diversas áreas em que está presente, bem como referenciar o fomento a iniciativas em outros países.

BOX 3: CICLO DOS PROJETOS: (3) MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Os projetos contratados são acompanhados pela equipe técnica do Fundo Amazônia/ BNDES durante todo o período de execução, a fim de comprovar sua implementação e monitorar os indicadores de resultados e outros procedimentos, visando prevenir ou solucionar situações que coloquem em risco sua implantação. Dependendo da avaliação entre as partes, um projeto aprovado pode ser posteriormente cancelado, experiência que ocorreu com 11 projetos nesses dez anos.

Basicamente o monitoramento e a avaliação dos projetos são realizados nas seguintes etapas:

1º. Etapa: Todos os proponentes são orientados a construir, na versão final do documento do projeto, um Quadro Lógico e um Plano de Monitoramento dos produtos e serviços. Durante a execução, o proponente preenche os avanços dos resultados alcançados nos Relatórios de Desempenho que devem ser enviados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nos prazos estabelecidos em cada contrato. Esses relatórios acompanham a prestação de contas, requisito para novo desembolso. A prestação de contas segue orientação detalhada e auditorias são realizadas para todos os projetos menores e por amostragem para os grandes projetos. Cada liberação de recursos está condicionada à verificação do cumprimento das normas e cláusulas contratuais pertinentes.

No final de 2018, foi implementado um novo sistema de prestação de contas pelo BNDES, visando facilitar o acompanhamento, a comunicação, ganhar eficiência e reduzir o tempo de gestão financeira dos projetos, o que foi muito bem recebido pelos parceiros.

2º. Etapa: Visitas de campo por técnicos da equipe do Fundo Amazônia a projetos selecionados (aproximadamente 70% dos projetos recebem visitas anuais), a critério do BNDES. Essas visitas precedem a liberação de novo desembolso e o beneficiário já deve ter enviado o Relatório de Desempenho;

3º. Etapa: Relatório Final do projeto, que deve consolidar informações sobre a execução do projeto apoiado e seus resultados e impactos, normalmente é escrito pelo executor com a colaboração do BNDES. O documento deve conter, ainda, o monitoramento dos indicadores de seu quadro de resultados, as estratégias de sustentabilidade dos resultados, os problemas que surgiram em sua implantação, assim como os conhecimentos gerados e lições aprendidas;

4º. Etapa: Avaliação de efetividade *ex-post* do projeto, realizada por consultores independentes e coordenada atualmente pela GIZ. Para a realização dessas avaliações há um documento referencial intitulado “Marco Conceitual de Avaliação de Efetividade dos Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia” que está disponível na página do Fundo Amazônia na internet. Esse documento foi elaborado no âmbito da Cooperação Técnica com a GIZ, em 2016. Deve-se ressaltar que, até o final de 2018, somente 15 projetos foram concluídos e somente 6 avaliações *ex-post* externas foram realizadas.

Quadro Lógico

O Quadro Lógico do Fundo Amazônia (Figura B3.1) é uma referência para a estruturação do apoio a projetos do Fundo Amazônia e essencial para os proponentes elaborarem

suas propostas. Essa é uma ferramenta construída para o planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação, visando contribuir para um melhor desempenho do Fundo. Criado em 2009, consolidado em setembro de 2010 e revisado em 2017, o Quadro lógico foi elaborado internamente pelo BNDES com a participação de vários colaboradores externos, com base no Decreto nº 6.527 de 1º de agosto de 2008 e nas diretrizes gerais do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

Figura B3.1 – Quadro lógico do Fundo Amazônia



Fonte: BNDES, 2019a.

O Quadro Lógico é uma metodologia que explicita a relação entre as ações apoiadas e o objetivo geral do Fundo Amazônia. Trata-se de uma matriz que descreve a lógica geral das intervenções, relacionando os objetivos, os efeitos diretos e indiretos que se pretende alcançar e os seus respectivos indicadores.

Para o objetivo geral do Fundo Amazônia, sendo a redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal, os efeitos diretos estão relacionados aos quatro Componentes, que constituem seus eixos temáticos de atuação: 1. Produção

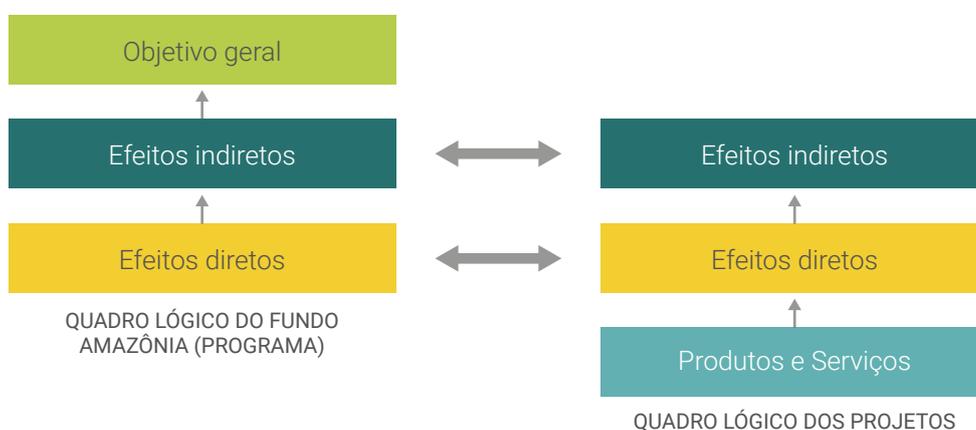
Sustentável; 2. Monitoramento e Controle; 3. Ordenamento Territorial e 4. Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Instrumentos Econômicos. Os efeitos indiretos estão associados aos sete temas que estruturam as ações, para os quais são detalhados os produtos e serviços esperados: I. Gestão de florestas públicas e áreas protegidas; II. Controle, monitoramento e fiscalização ambiental; III. Manejo florestal sustentável; IV. Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; V. Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária; VI. Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e VII Recuperação de áreas desmatadas.

O Quadro Lógico também apresenta alguns indicadores regionais relacionados às políticas públicas que o Fundo Amazônia visa fortalecer com o apoio a projetos. Eles são analisados comparativamente ao seu objetivo geral e efeitos indiretos, para medir a evolução do Fundo e melhor compreender os avanços na promoção da redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Destaca-se, entretanto, que não é trivial estabelecer uma relação direta de causa e efeito com as ações do Fundo Amazônia, já que muitos outros fatores incidem sobre tais impactos, os quais extrapolam a atuação do Fundo. Os indicadores relacionados com o objetivo geral do Fundo Amazônia (redução do desmatamento e mudanças no PIB regional) podem induzir ao equívoco de que há uma relação direta entre o seu desempenho e a evolução do desmatamento e do PIB da Amazônia Legal, uma vez que, na ausência de políticas sinérgicas, a magnitude dos recursos do Fundo não pode explicar a evolução dessas variáveis.

Para cada projeto apoiado, foi construído com os beneficiários uma “árvore de objetivos” relacionando-os com o objetivo geral do Fundo Amazônia, efeitos indiretos e diretos (Figura B3.1). Com base nessas “árvores”, eram elaborados os Quadros Lógicos de cada projeto, com o detalhamento dos resultados esperados e dos respectivos indicadores referenciados nos objetivos do Quadro Lógico do Fundo Amazônia, o que permite relacionar a contribuição de cada projeto à lógica de intervenção do Fundo Amazônia. A árvore de objetivos orientava a elaboração do Plano de Monitoramento da implantação de cada projeto e de toda atuação do Fundo, possibilitando também visualizar a distribuição de recursos em cada área.

Figura B3.2 – Árvore de objetivos



Fonte: BNDES (2017)

O Plano de Monitoramento de cada projeto apresenta indicadores de resultados (ou produtos) pactuados entre os executores e a equipe técnica do Fundo Amazônia. No entanto, os primeiros projetos elaborados pelo Fundo tiveram seus Quadros Lógicos e Planos de Monitoramento posteriormente elaborados diretamente pela equipe técnica do Fundo Amazônia e consolidado junto aos executores. Alguns desses, não apresentavam metas ou linhas de base, devendo ser preenchidos ano a ano e enviados junto aos Relatórios de Desempenho e prestação de contas, visando novos desembolsos do montante de recursos financeiros comprometidos.

Os técnicos do Fundo Amazônia são responsáveis por visitar cada um dos projetos contratados para o acompanhamento de sua execução. A temporalidade das visitas é definida conforme o avanço do projeto e, normalmente, realizada após a entrega de Relatórios de Desempenho, devendo refletir uma breve auditoria do que foi executado tecnicamente e financeiramente pelo projeto. Os registros de monitoramento dos indicadores de resultados de cada projeto são feitos em planilhas, contendo cada indicador, meta, linha de base, fonte e controle de atualização anual. Não há informações sobre outros instrumentos de registros qualitativos dessas visitas, embora os resultados dos projetos vêm sendo agregados e apresentados pela própria equipe técnica nos seus relatórios anuais (RAFAs), no capítulo de monitoramento de indicadores regionais. Entretanto, no caso de projetos que apresentam problemas na implementação, identificados no processo de monitoramento, ações colaborativas podem ser desencadeadas com o apoio da GIZ e a concordância do executor, conforme já explicitado (Capítulo 2).

Os relatórios de acompanhamento de projetos em curso não estão disponíveis ao público, não permitindo ao COFA identificar oportunidades de aprendizagem e aprimoramento que poderiam contribuir aos esforços de implementação e agregar ao desenvolvimento das estratégias do Fundo Amazônia. Além disso, resta a dúvida sobre em que medida, no monitoramento, é priorizada a análise administrativa e de conformidade dos gastos, ao invés da qualidade técnica dos resultados e impactos que contribuem para os objetivos do Fundo Amazônia.

Avalia-se que apenas 70% dos projetos tenham sido visitados, em razão da sobrecarga de trabalho da equipe técnica segundo os entrevistados. Pode-se compreender as dificuldades que envolvem essas visitas, pois muitos projetos estão localizados em regiões remotas que só podem ser acessadas por meio de logísticas complexas que demandam tempo de dedicação e recursos. Por isso mesmo, o Fundo Amazônia poderia estruturar melhor o processo de acompanhamento anual dos projetos, contratando parceiros para as visitas de campo sistemáticas e construindo instrumentos mais robustos, qualitativos e quantitativos, para a verificação in loco dos projetos, para a elaboração de recomendações de aprimoramento etc. “O fortalecimento do monitoramento em tempo real e os relatórios sobre os resultados podem ajudar a aumentar o potencial de captação de recursos do Fundo Amazônia, além de informar os esforços necessários para fortalecer o impacto do fundo no Brasil e na região” (FORSTATER et al., 2013).

Observa-se, na descrição de alguns projetos apresentados no RAFA, que os indicadores selecionados e/ou as dificuldades na captura da informação associada a eles não permitiram dispor de informação importante para avaliar sua contribuição ao objetivo geral do Fundo Amazônia. Embora haja esforços do BNDES para captura de dados de receita e produção das principais cadeias de valor desenvolvidas pelos projetos, há uma ausência geral de

dados socioeconômicos sistematizados que permitam identificar mudanças nas condições econômicas e sociais das populações beneficiárias de projetos com estes propósitos. O mesmo acontece com a contribuição de alguns projetos à redução do desmatamento. Estimar a renda das populações beneficiárias, vinculando-a com as atividades dos projetos é um grande desafio, considerando ainda que outros fatores e externalidades, que variam em cada contexto específico, também têm forte incidência sobre a renda. Dever-se-ia começar por tentar estimar e sistematizar as mudanças das receitas derivadas das atividades dos projetos e outras relacionadas com as condições sociais.

Há também casos em que os indicadores podem ser aprimorados. A avaliação preliminar dos cinco projetos encerrados de Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos (GIZ, 2019c), por exemplo, crítica a simplificação dos indicadores adotados entre 2010 e 2017, no sentido de que reduzem informação relevante (por exemplos patentes para desenvolvimento de produtos com potencial comercial). Como componente transversal, o indicador de publicações deveria estar mais vinculado às atividades dos outros Componentes e, portanto, ao objetivo geral do projeto. O indicador relativo aos instrumentos econômicos não inclui os sistemas de pagamento por serviços ambientais, que tem relação direta com a proteção da floresta.

O aprimoramento dos indicadores nas várias dimensões tem sido um processo permanente de ajustes que acompanha os avanços no desenvolvimento do Fundo Amazônia, em sintonia com a evolução das políticas públicas e seus desdobramentos. Em 2017, o Quadro Lógico do Fundo Amazônia passou por uma revisão, em decorrência da ampliação, em 2016, da área de atuação do Fundo Amazônia para toda a Amazônia Legal, englobando todas as ações que apoia. Houve também mudanças da dinâmica do desmatamento e na ênfase das políticas públicas, especialmente o PPCDAm que teve sua quarta fase divulgada no fim de 2016.

Em 2018, com a definição de um novo Sistema de Monitoramento e Avaliação do BNDES, foi estabelecido para todas as áreas do Banco que a avaliação de efetividade passaria a ter como base a análise de resultados, que também será adotada pelo Fundo Amazônia. Os Quadros Lógicos de cada projeto estão sendo substituídos por um Quadro de Resultados (QR), nos quais os objetivos são diretamente relacionados aos resultados para os quais o projeto contribui, junto com os valores associados a cada objetivo e os indicadores de eficácia e de efetividade a serem monitorados. O Quadro de Resultados, referência para a elaboração dos QRs individuais de cada projeto, pode ser conferido no RAFA 2018 (BNDES, 2019a).

Essa mudança visa alinhar a atuação do Fundo Amazônia com os procedimentos seguidos pelas demais unidades operacionais do BNDES e possibilita a digitalização desse macroprocesso, com ganhos de qualidade. O Quadro Lógico para todo o Fundo Amazônia mantém-se com os mesmos indicadores sistêmicos, mas é oferecido um conjunto de indicadores temáticos para cada componente, onde cada projeto pode selecionar e aderir de acordo com seus objetivos e resultados específicos. Ou seja, cada projeto deverá inserir no seu Quadro de Resultados aqueles indicadores apresentados pelo Fundo Amazônia com os quais vai contribuir com os efeitos indiretos, diretos, produtos e serviços.

Uma vez o projeto concluído, um Relatório de Avaliação com seus resultados é elaborado pelo proponente e, posteriormente, uma avaliação externa do impacto dos resultados alcançados com sua implementação é contratada pela GIZ/BNDES. Até o final de 2018,

15 projetos já tinham sido concluídos e cinco avaliações *ex-post* já tinham sido realizadas e disponibilizadas no *website* do Fundo.

Um dos desafios desse ciclo é o momento em que se encerra o apoio do Fundo Amazônia ao projeto. Embora os proponentes tenham que apresentar, na proposta inicial, estratégias de sustentabilidade econômica das atividades financiadas pelo projeto após o seu final, na prática, nem sempre é possível implementá-las. Por exemplo, projetos de produção sustentável podem esbarrar em limitações decorrentes do estágio relativamente precoce de desenvolvimento de um modelo econômico mais sustentável que valorize seus produtos e favoreça o acesso ao mercado para certos produtos e áreas na região. Ou seja, dependendo do perfil dos beneficiários e das características dos projetos, novas ações e apoio são necessários para garantir a sustentabilidade dos investimentos realizados.

Essa questão coloca para o Fundo Amazônia o desafio de desenvolver mais estratégias de longo prazo para seus eixos temáticos de atuação, gerando referências que possibilitem delinear os limites e oportunidades das ações desenvolvidas por cada perfil de projeto na perspectiva de sustentabilidade.

3.4. EXPANSÃO DA CARTEIRA DE PROJETOS: OUTROS BIOMAS, OUTROS PAÍSES

Desde o começo da atuação do Fundo Amazônia, estava contemplada a possibilidade de utilizar até 20% dos seus recursos no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. Assim, a maior parte dos recursos tinha o bioma Amazônia como principal destino.

As decisões e encaminhamentos do COFA projetaram algumas mudanças importantes para o Fundo Amazônia, sendo uma das mais importantes (2016) a modificação da sua área de abrangência de atuação de bioma Amazônia para Amazônia Legal. Parte do bioma Cerrado, presente em alguns estados, também se tornou objeto das ações do Fundo sem as restrições existentes anteriormente (projetos de desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento).

Fora da Amazônia Legal e dentro do Brasil, o Fundo Amazônia passou a apoiar o processo de regularização ambiental através do CAR, em outros estados, tais como Bahia, Ceará e Mato Grosso do Sul. Em 2017, foi aprovado o projeto para o desenvolvimento e a implementação de sistemas de monitoramento do desmatamento para os biomas Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal, bem como o cálculo das emissões de CO₂ relativas às áreas desmatadas nesses biomas, através do projeto Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros. Esse projeto, implementado pelo INPE, é de grande importância, pois permitirá avançar no monitoramento do desmatamento em escala nacional, eliminando o risco de deslocamento de emissões evitadas (vazamento) e permitindo sistemas de pagamento por resultados em escala nacional, como sempre foi defendido pelo Brasil nas negociações internacionais sobre mudança climática.

O único projeto de caráter internacional do Fundo Amazônia é o Monitoramento da Cobertura Florestal na Amazônia Regional nos países-membros da OTCA, incluindo a transferência da tecnologia de monitoramento por satélite do INPE e a troca de experiências com os países amazônicos, que já está em fase de conclusão

BOX 4: SÍNTESE DAS PRIORIDADES DE ATUAÇÃO BIENAIIS DO FUNDO AMAZÔNIA DELIBERADOS PELO COFA

Desde 2013, as prioridades bienais são discutidas e aprovadas pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) no ano anterior ou no início do primeiro ano do biênio. A seguir alguns destaques dos focos definidos a cada biênio.

Biênio 2013/2014

Os focos de atuação para o biênio objetivam possibilitar maior celeridade ao Fundo Amazônia e contemplam os quatro eixos temáticos. O apoio a esses eixos se dará por meio das modalidades de projetos estruturantes e de chamadas públicas.

Eixo Monitoramento e Controle

- Apoio à estruturação dos órgãos municipais de meio ambiente será feito exclusivamente através de operações com os estados, que terão a responsabilidade de aglutinar as demandas municipais e envidar esforços para abranger todos os municípios de seu território numa perspectiva mais aglutinadora e estruturante.
- Apoio ao CAR será feito prioritariamente através de operações com os estados, ficando, todavia, aberto o apoio por meio de organizações não governamentais.

Eixo Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis

- Priorizar, no foco “implantação do Programa Assentamentos Verdes”, projetos que contemplem assentamentos situados em municípios incluídos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) na lista de prioritários no combate ao desmatamento e os assentamentos com maior cobertura florestal.
- Ampliar o foco “apoio ao manejo florestal madeireiro”, incorporando qualquer atividade de manejo florestal madeireiro sustentável e não apenas o manejo madeireiro comunitário.
- Expandir o foco “apoio à valorização da economia extrativista” para unidades de conservação situadas em municípios incluídos pelo MMA na lista de prioritários no combate ao desmatamento. Contemplar o apoio a atividades produtivas sustentáveis de comunidades constituídas majoritariamente por agricultores familiares.

Eixo Ordenamento Fundiário e Territorial

- Aprovação do lançamento da chamada pública para elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTA), visando o apoio aos povos indígenas da Amazônia que desempenham papel importante na conservação do bioma e cujos territórios ocupam mais de 20% da região Amazônica.

Eixo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

- Contemplar o apoio à pesquisa socioeconômica com metodologias participativas para novos padrões de desenvolvimento sustentável para a região.

Biênio 2015/2016

O novo foco de apoio para o biênio 2015-2016 dispensa, em caráter excepcional, a condicionante de adicionalidade de recursos para projetos que visem dar continuidade ou aprimorar a fiscalização ambiental e o controle do desmatamento, apresentados por órgãos ou instituições públicas federais ou estaduais com mandato legal para realizar ações de fiscalização, no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Eixo Ordenamento Fundiário e Territorial

- Aprovados novos critérios orientadores para detalhamento de chamada pública para projetos de recuperação da cobertura vegetal para a regularização ambiental de propriedades rurais.
- Encaminhada a análise e detalhamento de novos critérios orientadores para o apoio a projetos voltados à elaboração, revisão, detalhamento e implementação do Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE).

Eixo Monitoramento e Controle

- Encaminhada a análise e detalhamento de novos critérios orientadores para detalhamento do apoio a projetos de fiscalização ambiental dos estados, com objetivo de fortalecer e ampliar o apoio às ações de fiscalização, investigação e combate a crimes e infrações ambientais, e assim prevenir e combater o desmatamento e a degradação florestal na Amazônia. Entre os critérios definidos, destacam-se o apoio a projetos dos Corpos de Bombeiros Militares dos estados da Amazônia Legal para a prevenção e o combate de incêndios florestais e queimadas não autorizadas.
- Apoio a novos projetos de CAR apresentados por governos estaduais, estando condicionado que o estado interessado esteja em processo de implantação do CAR em seu território, com recursos do Fundo Amazônia, próprios ou de outras fontes. Prioridade para os novos projetos apresentados por estados que estejam integrados ou em processo de integração ao Sistema Nacional de Controle da Origem e dos Produtos Florestais (SINAFLOR), em cumprimento ao artigo 35 da Lei nº 12.651/2012.

Eixo Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis

- Encaminhada a análise e detalhamento de novos critérios orientadores para o apoio a projetos em assentamentos da reforma agrária.

Eixo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

- Transformação do eixo “desenvolvimento científico e tecnológico” em “ciência, inovação e instrumentos econômicos”, resultado de uma revisão do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que

introduziu a utilização de instrumentos econômicos como uma das novas linhas de ação para prevenção e combate ao desmatamento.

Biênio 2017/2018

Os focos do biênio são ampliar as parcerias com estados em projetos estruturantes e de maior porte, realizar chamadas públicas com focos específicos e ampliar a atuação do Fundo Amazônia para estados de outros biomas. Alterado o critério de coerência dos projetos com a Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+), no lugar do Plano Amazônia Sustentável (PAS), e inclusão do alinhamento com a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PROVEG).

Eixo Monitoramento e Controle

- Apoio a projetos estruturantes de fiscalização ambiental dos estados, com objetivo de fortalecer e ampliar o apoio às ações de fiscalização, investigação e combate a crimes e infrações ambientais.
- Apoio a projetos dos Corpos de Bombeiros Militares dos estados da Amazônia Legal para a prevenção e o combate de incêndios florestais e queimadas não autorizadas.

Eixo Ordenamento Fundiário e Territorial

- Aprovados novos critérios orientadores para o apoio a projetos voltados à elaboração, revisão, detalhamento e implementação do ZEE.
- Aprovado o lançamento da chamada pública para financiar projetos de recuperação da cobertura vegetal, contribuindo para a estruturação técnica e gerencial da cadeia produtiva do setor de reflorestamento e para a regularização ambiental de propriedades rurais. Os projetos elegíveis devem prever a recuperação de uma área mínima de 3 mil hectares, considerando diferentes técnicas (condução da regeneração natural, adensamento, plantio de sementes, plantio de mudas etc.) e arranjo estratégico com eventuais parceiros.

Eixo Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis

- Aprovado o lançamento da Chamada Pública de Consolidação e Fortalecimento de Cadeias de Valor Sustentáveis e Inclusivas para financiar projetos que promovam a consolidação ou fortaleçam empreendimentos comunitários que preservem a floresta. Os projetos devem ser apresentados na modalidade aglutinadora e abranger pelo menos uma das seguintes atividades econômicas: manejo florestal madeireiro e não madeireiro (podendo incluir manejo de fauna silvestre); aquicultura e arranjos de pesca; sistemas alternativos de produção de base agroecológica e agroflorestal; e turismo de base comunitária.
- Aprovados os critérios orientadores para o apoio a projetos em assentamentos da reforma agrária.

Eixo de Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos

- Deliberado o apoio ao desenvolvimento de estudos visando um ecossistema de negócios de impacto e a outras ações de impacto na Amazônia Legal, bem como instrumentos econômicos que permitam combinar os recursos do Fundo Amazônia com recursos privados ou de outras fontes.

3.5. RECOMENDAÇÕES

- Apoiar a equipe do BNDES com mais recursos financeiros e, principalmente, recursos humanos, para agilizar o processo de análise e adequação dos projetos, melhorando o tempo entre a aplicação e aprovação de projetos, e para apoiar os projetos na fase de implementação. Repensar os custos operacionais de 3% e adequar ao nível necessário para manter uma equipe compatível com o crescimento da carteira de projetos e a implementação e acompanhamento do Fundo Amazônia. Em comparação com outros fundos deste tipo de entidades internacionais 10% parece um valor adequado.
- Dedicar uma porcentagem do orçamento do Fundo Amazônia, assim como no âmbito do orçamento de cada projeto apoiado, para o monitoramento, em especial para a captura de informação relacionada com os indicadores de eficácia e efetividade, equacionando parcerias institucionais, para viabilizá-lo de forma sistemática e com métodos e instrumentos adequados e pactuados previamente.
- Dimensionar outras estratégias de divulgação dos editais do Fundo Amazônia e das orientações estratégicas para que cheguem a regiões remotas da Amazônia, considerando a dificuldade de acesso à internet e outros meios de comunicação.
- Criar as condições operacionais necessárias para ampliar o lançamento de chamadas públicas e orientações estratégicas, buscando arranjos com outros parceiros, como outras instituições financeiras regionais para apoio a municípios e estados, por exemplo visando ampliar a capilaridade do Fundo Amazônia.
- Continuar fomentando a concorrência de projetos e a alocação de recursos em áreas temáticas específicas mediante a utilização do mecanismo das chamadas públicas.
- Estudar formas de flexibilizar os requisitos das áreas operacionais do BNDES para pequenas organizações aglutinadas cujos projetos são apoiados por instituições aglutinadoras, que atualmente têm que responder as mesmas exigências administrativas e burocráticas de grandes projetos de instituições mais estruturadas e com maior capacidade administrativa.
- Criar estratégias junto aos executores de projetos aglutinadores para empoderar aglutinadas com potencial de tornarem-se proponentes diretas de projetos e novas aglutinadoras. Por exemplo, incluir, nas novas chamadas para aglutinadoras, critérios pré-definidos que garantam a construção de um percurso de qualificação, fortalecimento do protagonismo, inovação e desenvolvimento institucional de pequenas organizações aglutinadas.

- Ampliar a transparência e legitimidade do processo de seleção de projetos. Constituir Comissões de Classificação e Seleção de Projetos com indicações de seus membros acordadas no COFA e com o BNDES, tanto para projetos originados de chamadas públicas como os apresentados “no balcão”, garantindo a participação de instituições e/especialistas pertinentes ao foco temático do projeto e respeitando o processo de habilitação de proponentes e os trâmites jurídicos, administrativos e demais requisitos do BNDES para os processos seletivos.
- Dimensionar novos arranjos institucionais que permitam maior eficiência e efetividade na execução dos projetos como, por exemplo, a implementação mista entre setor privado e Terceiro Setor.

Dimensionar estratégias de saída dos projetos para assegurar a sustentabilidade dos impactos após o seu encerramento.



4. RESULTADOS DO FUNDO AMAZÔNIA E DOS PROJETOS

4. RESULTADOS DO FUNDO AMAZÔNIA E DOS PROJETOS

Em seus dez anos de existência (2008-2018), o Fundo Amazônia passou por três fases de implementação, como foi destacado no Capítulo 3, e teve 103 projetos aprovados (além de 11 projetos cancelados) com um valor total desembolsado de R\$ 1,1 bilhão. Esses projetos contribuíram para o objetivo geral do Fundo Amazônia de 'Redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal' e atuaram, através dos efeitos diretos, dentro de um ou mais de um dos quatro componentes do Quadro Logico (Figura B3.1, BOX 3): 1 - Produção Sustentável; 2 - Monitoramento e Controle; 3 - Ordenamento Territorial; e 4 - Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos.

Além desses projetos contratados, no final de 2018, existia um *pipeline* de projetos da ordem de R\$ 1,376 bilhão (R\$ 394 milhões em análise e R\$982 milhões em consulta). Observa-se que, em dez anos de funcionamento do Fundo Amazônia, 55% dos recursos recebidos (R\$ 1,9 bilhão) foram alocados em projetos, não sendo contabilizados os 11 projetos que foram aprovados e posteriormente cancelados nesse período, o que elevaria este número. Se todos os projetos no *pipeline* fossem aprovados, o total dos recursos alocados subiria até 97%, atingindo 73% de todo o valor do Fundo Amazônia em caixa (recursos recebidos mais rendimentos). Para aumentar o impacto do Fundo recomenda-se a aceleração do processo de aprovação dos projetos no *pipeline* nos próximos anos.

Este capítulo analisa os resultados por componente do Quadro Logico e analisa os dois grupos de entidades implementadoras: órgãos públicos do Governo Federal, dos governos estaduais e de alguns municípios (Seção 4.5) e entidades do Terceiro Setor, como organizações não-governamentais (ONGs) e aglutinadores por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares etc., e instituições acadêmicas (Seção 4.6).

Foram contratados dois estudos complementares, realizados por duas equipes diferentes que subsidiaram esta avaliação. Foram feitas entrevistas com quase 100 pessoas, organizados dois workshops FOFA (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças) em Belém e Manaus, realizada uma rodada de consulta em Brasília, além da documentação dos projetos já avaliados, de informes e relatórios do Fundo Amazônia e de outros documentos adicionais. Os dois estudos complementares focalizaram em:

- Distribuição de Benefícios (BOX 5) (GIZ, 2019a).
- Cadastro Ambiental Rural (CAR) (GIZ, 2019b).

A Tabela 2 indica o número de projetos por setor de instituição implementadora com o valor total aprovado. Somente 38% do valor total foi destinado ao Terceiro Setor, enquanto a maioria, 62% dos recursos, foram destinados às entidades governamentais.

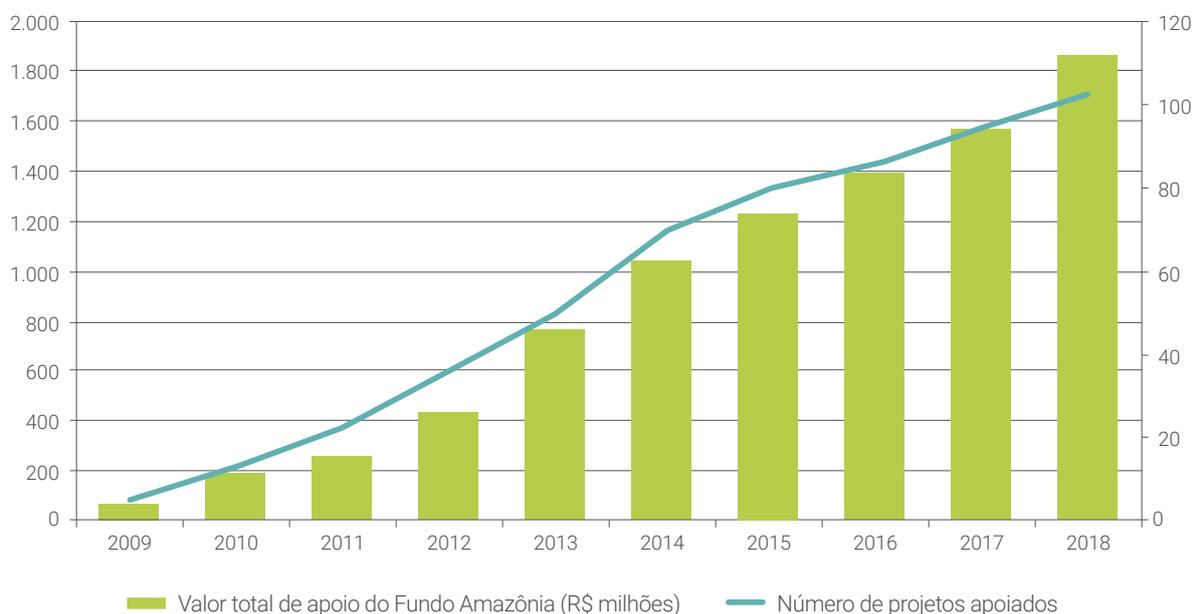
Tabela 2 – Número de projetos financiados por setor

Setores	Número de projetos	Valores (R\$)	%
Terceiro setor	58	706.352.997,71	37,97
Estados	22	577.766.547,17	31,06
União	9	521.254.711,75	28,02
Internacional	1	23.693.641,00	1,27
Universidades	6	16.430.974,32	0,88
Municípios	7	14.654.218,71	0,79
Total	103	1.868.063.712,85	100,00

Fonte: GIZ (2019a) com base em dados do BNDES (n.d. a.)

Observa-se no que, nos primeiros três anos do Fundo Amazônia, a aprovação de recursos foi lenta e, a partir de 2012, o apoio a projetos foi crescendo (Gráfico 8). Porém, o valor total aprovado é de um pouco mais de R\$ 1,8 bilhão, o que representa somente 55% das doações recebidas.

Gráfico 8 – Evolução do apoio do Fundo Amazônia (acumulado)



Fonte: BNDES, 2019a.

O Diagrama do Relatório Anual do Fundo Amazônia (RAFA) 2018 (Figura 10) faz um resumo dos principais resultados alcançados pelo Fundo Amazônia nos seus dez anos de existência. Apesar de ainda ter muitos recursos financeiros não implementados – R\$ 2,3 bilhões –, os resultados do Fundo abrangem todas as áreas do Quadro Logico e criaram números significativos em todos os quatro componentes.

Figura 10 – Principais resultados alcançados pelo Fundo Amazônia



Fonte: BNDES, 2019a.

O RAFA 2018 reporta que um total de 162.195 indivíduos foram beneficiados, sendo 34.146 mulheres e 49.318 indígenas. Além disso, foram beneficiados 4.330 imóveis rurais com projetos de produção sustentável e 7.801 imóveis com assistência técnica. 746.905 mil produtores fizeram a inscrição do seu imóvel no CAR, o que representa uma área de mais que 90 milhões de hectares. Nas áreas protegidas, foram capacitados 3.177 indivíduos, dos quais 1.311 são indígenas. Nas entidades governamentais, foram treinados quase 6.100 servidores, sendo 776 mulheres.

4.1. COMPONENTE PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

Componente 1

Atividades que mantêm a floresta em pé têm atratividade econômica

Efeito Indireto Componente 1

Atividades que mantêm a floresta em pé têm atratividade econômica

Efeitos Diretos

1.1 Atividades econômicas de uso sustentável da floresta e da biodiversidade identificadas e desenvolvidas

1.2 Cadeias dos produtos agroflorestais e da biodiversidade com valor agregado ampliado

- 1.3** Capacidades gerencial e técnica ampliadas para a implementação de atividades econômicas de uso sustentável da floresta e da biodiversidade
- 1.4** Áreas desmatadas e degradadas recuperadas e utilizadas para fins econômicos e de conservação ecológica

O RAFA 2018 (BNDES, 2019a) identifica que 26% dos recursos do Fundo Amazônia foram alocados para o apoio às atividades produtivas sustentáveis (APS). Os projetos apoiados no Componente Produção Sustentável são coerentes com as estratégias de desenvolvimento da Amazônia e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), os quais buscam apoiar cadeias produtivas que permitam o uso sustentável da floresta em pé, intensificar a produção agropecuária e recuperar áreas degradadas. O escopo dos projetos abrange uma pluralidade de atividades econômicas, que vão desde a produção extrativista, armazenamento e beneficiamento de produtos extrativistas, agricultura familiar, atividades ligadas à segurança alimentar, até artesanato e turismo de base comunitária. Essas atividades estão ligadas a uma ampla variedade de produtos que podem ser obtidos com a conservação da floresta, incluindo borracha, farinha de mandioca, cacau, babaçu, açaí, pirarucu, madeira, mel, resina, sabonetes, óleos, sementes e artesanato, e ao turismo comunitário.

Esse Componente é possivelmente o principal vetor para a sustentabilidade de longo prazo do objetivo do Fundo Amazônia – redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável –, pois somente com a consolidação de um modelo econômico que permita gerar renda e atratividade econômica a partir da floresta em pé pode-se sustentar, no longo prazo, baixas taxas de desmatamento. Ao agir sobre o desenvolvimento de APS, esse Componente contribui diretamente para esse fim. De fato, há um consenso, entre os entrevistados, sobre a necessidade de se criar um modelo econômico alternativo, que permita reconciliar o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia com a conservação e uso sustentável da floresta em pé. A construção dessa alternativa está vinculada à geração e gestão do conhecimento do bioma Amazônia e ao desenvolvimento de cadeias produtivas dos produtos da sociobiodiversidade, que permitam agregar valor sobre a grande riqueza de capital natural da região.

As diferentes fases do PPCDAm avançaram significativamente na redução do desmatamento (Introdução), porém os resultados são menos pronunciados em termos de se criar, complementarmente, um modelo produtivo alternativo para as atividades agropecuárias. Sobre esse ponto, é preciso ressaltar que desenvolver um modelo de desenvolvimento socioeconômico alternativo e mais sustentável é um processo de longo prazo, que pode levar muitas décadas, que envolve uma ampla mobilização de atores e setores econômicos (florestal, agropecuário, de infraestrutura, industrial etc.) e a coordenação de políticas e que, por seu caráter inovador, disruptivo, é não-linear, ou seja, é fruto de um processo cumulativo de aprendizado.

O monitoramento e controle, percebido como o fator mais importante para a queda do desmatamento na região, continua a ser imprescindível para a redução do desmatamento, embora venha se tornando cada vez mais custoso em função dos novos padrões de desmatamento que vêm se estabelecendo (Introdução). No entanto, existe um entendimento muito claro de que somente o desenvolvimento de alternativas econômicas e a exploração sustentável da floresta em pé podem contribuir para diminuir a pressão sobre as florestas com sustentabilidade de longo prazo.

O Fundo Amazônia beneficiou, principalmente por meio de projetos executados por entidades do Terceiro Setor, mais de 160 mil indivíduos, dos quais 34 mil são mulheres, com apoio a projetos de produção sustentável (GIZ, 2019a). Um total de 4.330 imóveis rurais foram beneficiados com projetos sustentáveis e 7.800 imóveis com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Foram criadas 357 unidades de beneficiamento de produtos da agricultura familiar e do extrativismo e quase 10 mil indivíduos foram capacitados para a prática de APS, utilizando efetivamente os conhecimentos adquiridos, segundo os resultados preliminares do Relatório de Distribuição de Benefícios (GIZ, 2019a). Apesar desses resultados significativos em termos do alcance que os projetos representaram sobre os beneficiários finais e para o desenvolvimento das APS, observa-se que há apenas seis projetos encerrados e já avaliados no Componente Produção Sustentável, dos quais o Programa Bolsa Floresta é praticamente o único que apresenta estimativas de impacto econômico (GIZ, BNDES, 2019).

A partir das avaliações dos projetos encerrados (BNDES, n.d. a), das entrevistas e das oficinas realizadas no contexto da presente avaliação e do Relatório de Distribuição de Benefícios (GIZ, 2019a), podem ser identificados os seguintes principais resultados e desafios deste componente:

- Há projetos de apoio à intensificação da agricultura e pecuária familiar com bons resultados. Por exemplo o projeto Olhos D'Água da Amazônia no Município de Alta Floresta, estado de Mato Grosso, no qual, nas 20 propriedades beneficiadas diretamente pelas atividades do projeto, houve uma evolução favorável no índice de lotação animal por hectare, passando de uma para três cabeças de gado por hectare. A intensificação da produção agropecuária pode reduzir a pressão sobre as florestas em um contexto de crescente regularização ambiental e fundiária (GIZ; BNDES, 2016a).
- Em projetos de recuperação de áreas degradadas, a recuperação geralmente está vinculada a sistemas agroflorestais (SAFs), a outras atividades produtivas ou ao desenvolvimento de sistemas de pagamento por serviços ambientais (PSA)²⁵ com geração direta de renda durante o período de execução do projeto. Ressalta-se que nos sistemas de PSA, para se tornarem uma fonte sustentável de renda no longo prazo, deve-se buscar alternativas de financiamento que possam ter continuidade para além da duração do projeto apoiado pelo Fundo Amazônia. A maior parte desses projetos, contudo, recuperou áreas degradadas, mas não desenvolveu atividades geradoras de renda. Há quatro projetos de PSA que beneficiaram um total de 1.900 famílias e há projetos que têm desenvolvido atividades econômicas. Por exemplo o Projeto Olhos d'Água da Amazônia que, na segunda fase, permitiu a criação de um sistema de PSA, de SAFs e de outras atividades produtivas (leite, gado de corte, piscicultura) em um contexto de recuperação de terras degradadas e regularização ambiental (GIZ; BNDES, 2016a). Também é possível salientar o projeto Sementes do Portal, com 1.246 hectares recuperadas com SAFs (GIZ; BNDES, 2016b). Entre os focos para o apoio do Fundo Amazônia, no biênio 2017-2018, a projetos do componente de fomento às APS, está a recomposição de áreas degradadas e alteradas. Foi reportado entre os entrevistados que o apoio do Fundo Amazônia a esse tipo de atividade gerou conhecimento e aprendizado relevantes para o desenvolvimento das técnicas de recuperação de áreas degradadas e para SAFs, especialmente sobre o estágio inicial

25 Posteriormente incluídos no Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos.

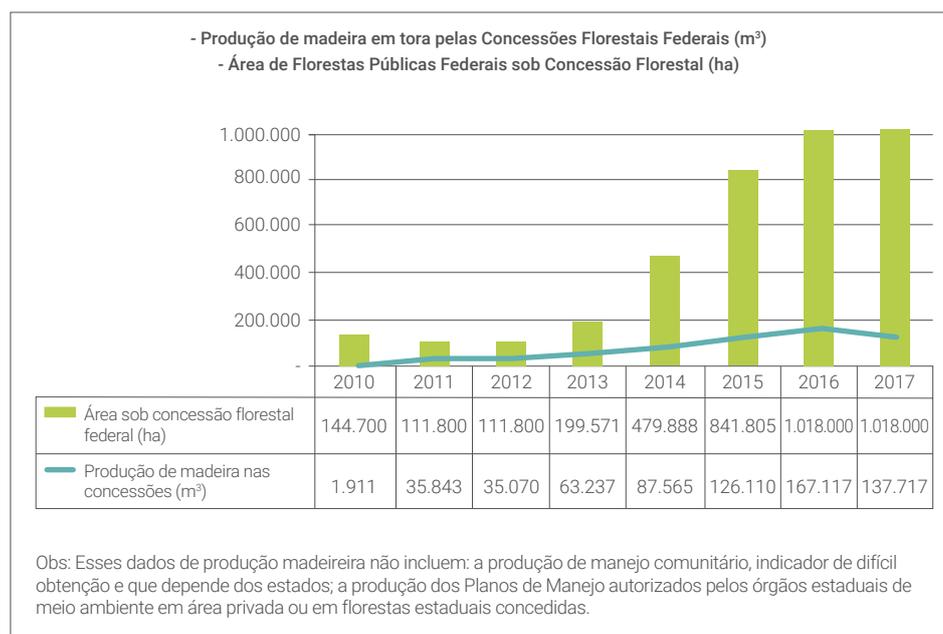
dessas atividades. Essas evidências sinalizam que o apoio à recuperação de áreas degradadas e a SAFs tem gerado aprendizados relevantes na direção de se construir um modelo produtivo que possa se tornar rentável economicamente no futuro.

- Vários projetos tinham como objetivo o manejo florestal sustentável com potencial de geração de renda a partir do incremento da eficiência e produção de madeira. Nessa área de trabalho, o projeto “Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável” do Instituto de Florestas Tropicais trabalhou com comunidades locais. No caso desse projeto, são evidências desse potencial o incremento de 10% de produtividade, além da possibilidade de acesso à certificação de manejo florestal sustentável – Forest Stewardship Council (FSC) – mediante a exploração com impacto reduzido (GIZ; BNDES, 2018). As principais atividades realizadas no projeto foram as relacionadas à capacitação (1.933 pessoas capacitadas em 140 cursos) e o apoio à aprovação e execução de Planos de Manejo Florestal Comunitários (PMFCs). Destacam-se os resultados da comunidade de Itapeua, localizada na Reserva Extrativista (RESEX) Verde para Sempre, onde se estima uma renda familiar adicional média de R\$ 7 mil²⁶ em 2018, e a exploração de madeira realizada pelas comunidades na Floresta Nacional (FLONA) Jamari (GIZ; BNDES, 2018). Esse último projeto também teve resultados na área de pesquisas aplicadas, que contribuíram para a melhoria contínua dos conhecimentos e práticas de manejo florestal sustentável. Contudo, registra-se que, entre os entrevistados, foi unânime a questão de que não é possível uma inserção competitiva da madeira sustentável no mercado madeireiro enquanto não houver políticas efetivas de combate ao desmatamento ilegal. A sustentabilidade econômica do manejo florestal sustentável depende criticamente de que sejam implementados meios efetivos para combater a extração ilegal de madeira.
- A produção de madeira sustentável pode vir a se constituir um dos maiores potenciais para o aproveitamento da floresta em pé em distintas escalas. A Lei Federal nº 11.284 de 2 de março de 2006, denominada Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), define como deve ser feita a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. As florestas públicas são florestas localizadas em terras públicas geridas pelo governo (federal, estadual e municipal). Um dos principais instrumentos criados pela LGFP são as concessões florestais, por meio das quais o governo federal, estadual ou municipal delega a um concessionário o direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços em uma área de floresta pública. Essas concessões podem ter grande potencial de aumentar territorialmente a exploração florestal sustentável.

Atualmente existem 1.018.000 hectares sob concessão florestal federal com uma produção de 137.717 metros cúbicos de madeira em tora (ver Gráfico 9). Ampliar a extensão das áreas de concessão florestal tem sido um dos objetivos do PPCDAm desde o seu começo. Na fase atual (2016-2020), considera-se que uma proposta de financiamento via Fundo Amazônia poderia apoiar a expansão das concessões florestais. O objetivo seria reduzir custos de produção das concessionárias, compartilhando custos (MMA, 2018a).

26 Embora estes resultados abranjam um número pequeno de famílias, têm importância no sentido de mostrar a potencialidade do manejo florestal sustentável.

Gráfico 9 – Produção de madeira em tora pelas concessões florestais federais (m³) e áreas de florestas públicas federais sob concessão florestal (ha)



Fonte: MMA, 2018b.

As concessões florestais geridas com melhores práticas podem resultar em desenvolvimento econômico e benefícios sociais, econômicos e ambientais para toda a sociedade, especialmente para as pessoas nos municípios e estados nos quais elas estão localizadas e para as comunidades próximas das áreas sob concessão. Além da geração de empregos, da dinamização da economia local, do uso sustentável dos recursos florestais e do aumento da proteção das áreas concedidas, as concessões florestais, localizadas geralmente dentro de Unidades de Conservação (UCs), geram recursos financeiros por meio do pagamento pelos produtos obtidos e serviços explorados pelos concessionários.

Outro efeito importante é a ocupação legal e soberana do território, o qual poderia ser objeto de ocupação ilegal na ausência da concessão, e que, no longo prazo, é benéfica para atrair investimentos e aumentar a legalidade do setor. As concessões florestais também podem favorecer a exploração florestal em pequena escala em áreas próximas às concessões. No âmbito das mudanças climáticas, a utilização da madeira legal, tanto para construção como para outros usos, é uma das estratégias mais efetivas para o armazenamento de carbono, embora poucos países apresentem políticas explícitas para intensificar a sua utilização.

Um estudo comissionado pela Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura em 2016 (WWF Brasil; IMAFLORA, 2017) estimou quanto poderia ser agregado à economia florestal, caso toda a demanda atual por madeira na região fosse atendida por madeira proveniente de Manejo Florestal Responsável, considerando um valor estipulado de área sob manejo florestal para tornar essa meta possível de 20 milhões de hectares de florestas²⁷. Se essa meta fosse implementada, os principais impactos econômicos estimados seriam:

27 Segundo dados do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) 2017, do Serviço Florestal Brasileiro, já existiam em 2017 cerca de 13 milhões de hectares de florestas públicas sem restrições para realizar o processo de concessão.

- A concorrência com a madeira ilegal, a qual apresenta custos absolutos e relativos menores de produção.
- A lentidão no licenciamento ambiental e na aprovação dos Planos de Manejo. É importante uma participação mais ativa dos estados, já que as aprovações de Planos de Manejo, autorizações de exploração florestal e licenças de serrarias e de demais empreendimentos de base florestal são de responsabilidade dos órgãos estaduais de meio ambiente.
- A indefinição da situação fundiária das florestas públicas, mesmo nas áreas destinadas, que continua sendo o principal entrave ao avanço do processo de outorga das concessões florestais. A segurança jurídica para o investimento privado é crucial para a expansão do setor.
- i. Muitos projetos trabalharam com cadeias produtivas de produtos da sociobiodiversidade. É preciso gerar mais informações sobre os resultados econômicos, inclusive o monitoramento desses resultados após o encerramento do projeto. Ao apoiar uma grande pluralidade de atividades e produtos das APS, o Fundo Amazônia pode exercer o importante papel de produzir e compilar conhecimento sobre quais APS, de que forma e em quais condições têm maior potencial para efetivamente contribuir para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal²⁸. Os projetos do Fundo Amazônia que envolvem o apoio à produção de produtos da sociobiodiversidade enfrentam os seguintes problemas que foram mencionados com mais frequência: Questões de vigilância sanitária (dificuldades para cumprir com as normas sanitárias); Desafios de uniformidade na produção; Exigências de documentação para regularização dos terrenos; Desafios de escoamento e de infraestrutura logística e de armazenamento, incluindo equipamentos de armazenagem, refrigeração e transporte.
- No Programa Bolsa Floresta, a Fundação Amazônia Sustentável (FAS) mapeou 16 cadeias produtivas com atratividade econômica e, de forma participativa, foram estabelecidas seis cadeias prioritárias para a atuação na modalidade Bolsa Floresta Renda: (i) manejo florestal madeireiro sustentável; (ii) manejo de lagos para pesca do Pirarucu; (iii) turismo de base comunitária; (iv) castanha-do-brasil; (v) artesanato e (vi) cantinas (GIZ; BNDES, 2019). Na avaliação ex-post, existe informação detalhada sobre o desempenho do projeto nessas cadeias produtivas. Observa-se que o apoio desse projeto se concentrou em gargalos para a atratividade econômica dessas atividades. Por exemplo, no caso do pirarucu, temia-se que o rápido aumento da oferta em um período curto de tempo poderia levar a uma diminuição dos preços com consequente redução de renda. Assim, o projeto realizou investimentos em câmaras frigoríficas, o que permitiu uma gestão de estoques e de vendas, de forma que se pudesse planejar as vendas e a produção para os períodos de preços mais altos, garantido um retorno econômico maior. Todas as cadeias produtivas apoiadas pelo projeto Bolsa Floresta, de alguma forma, agregaram valor aos produtos e serviços das cadeias prioritárias. Um indicador interessante é que, em algumas

28 Em termos de valor da produção em 2016, os produtos florestais não madeireiros (PFNM) que apresentaram os resultados mais significativos foram o açaí (fruto) com R\$ 540 milhões, a castanha-do-pará com R\$ 110 milhões e o babaçu (amêndoa) com R\$ 85 milhões. Desde 2010, o açaí e a castanha-do-pará apresentaram crescimento no valor de produção, enquanto o babaçu apresentou tendência de queda. Em 2016, os três foram responsáveis por aproximadamente 94% do valor total gerado pela produção de PFNMs na Amazônia Legal (PAOF; SFB, 2018).

áreas do projeto, há um crescimento da participação das atividades ligadas ao uso sustentável da floresta na renda, cuja média passou de 9% em 2011 para 18,4% em 2015, mantendo essa participação em 19,5% em 2018. No sentido contrário, a participação da agricultura na composição da renda tem diminuído ao longo do tempo, tendo caído de 65% em 2011 para 42,5% em 2015, e mantendo esse nível de participação em 2018. Há um aumento da renda familiar mensal média das Reservas do Desenvolvimento Sustentável (RDS) analisadas, passando de R\$ 491,00 em 2011 para R\$ 1.006,00 em 2018, embora a avaliação considere que o aumento da renda não pode ser exclusivamente atribuído ao projeto. Apesar desse aumento, a renda per capita dessas populações permanece muito baixa (abaixo da linha de pobreza extrema). Comparando-se a renda das famílias atendidas pelo Bolsa Floresta com aquelas não atendidas, na maioria das áreas, a renda das primeiras é superior às segundas, porém essa diferença tem se reduzido. As evidências de uma estruturação efetiva dessas cadeias não são robustas, uma vez que ainda há desafios em se incrementar a receita bruta de cada uma delas. É preciso destacar que a estruturação de novas cadeias de valor como um todo (da produção/oferta à venda/demanda) é um processo estrutural de longo prazo que depende de diversos fatores e que pode levar muitos anos para se estabelecer.

- Algumas das entidades que já trabalham com APS há muitos anos também foram apoiadas pelo Fundo Amazônia. O Projeto RECA, por exemplo, provocou um impulso ao levar a produção a um outro patamar através do projeto apoiado “Concretizar”. Foram implantados 315 ha de SAFs com plantas frutíferas e espécies florestais (pupunha, cupuaçu, açaí, castanha-do-brasil, andiroba, cumaru de cheiro, copaíba e seringueira). Também foram realizadas obras de ampliação e/ou modernização das unidades de beneficiamento de cupuaçu e outras frutas e reconstruídas as instalações físicas da unidade de processamento de óleos vegetais e da estrutura de armazenamento de castanha e sementes. Com uma estratégia de verticalização de cadeias, o Projeto RECA já chegou ao patamar necessário para se tornar fornecedor de grandes empresas, tais como Natura e L'Occitane. Essa iniciativa exemplifica um conjunto de APS que foi exitoso em desenvolver a cadeia de valor da produção à comercialização com o apoio do Fundo Amazônia.
- Com relação ao impacto no desmatamento, nos projetos do eixo de produção sustentável avaliados, há evidências de redução do desmatamento na maior parte das áreas de atuação dos projetos (ainda que em alguns tenha tido aumento), sendo a relação causal mais clara em alguns casos do que em outros. Quando o monitoramento da evolução do desmatamento se dá através dos dados de desmatamento no nível dos municípios envolvidos nos projetos, a estimativa pode não tomar em conta outros fatores que atuam a favor ou contra do desmatamento, que é um processo multifatorial, conforme se argumentou na Introdução deste relatório. Em municípios com muita pressão para o desmatamento, é possível que os projetos tenham contribuído para evitar um desmatamento maior.

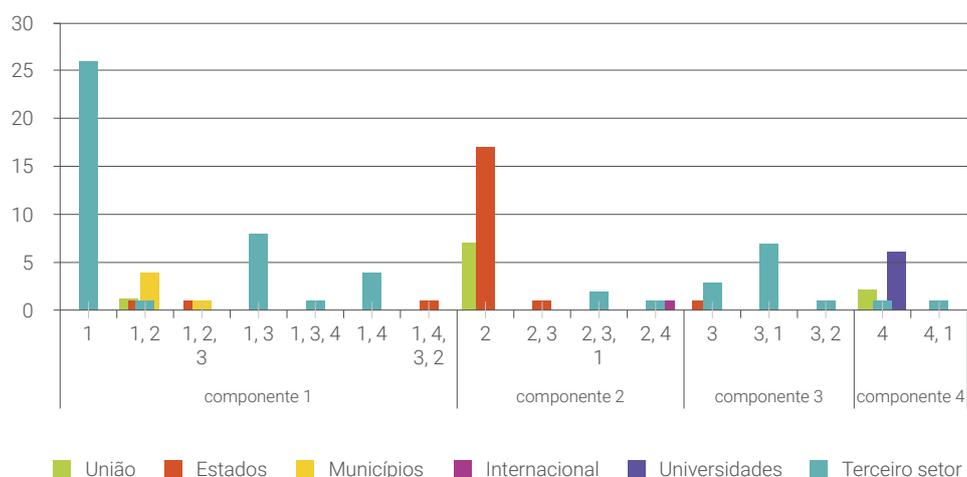
BOX 5: ESTUDO COMPLEMENTAR: DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS EM PROJETOS DO FUNDO AMAZÔNIA

Estudo sobre distribuição de benefícios em projetos do Fundo Amazônia

1. Destinação de recursos

O Fundo Amazônia possui 103 projetos em sua carteira. Desse total, nove são de órgãos federais; 22 de órgãos estaduais; e sete de municípios. As organizações do Terceiro Setor possuem 58 projetos, além de seis projetos com universidades federais e um projeto com entidade internacional (Gráfico B5.1).

Gráfico B5.1 – Projetos por setor de implementação e Componente do Fundo Amazônia (1,2,3,4 ou combinação)

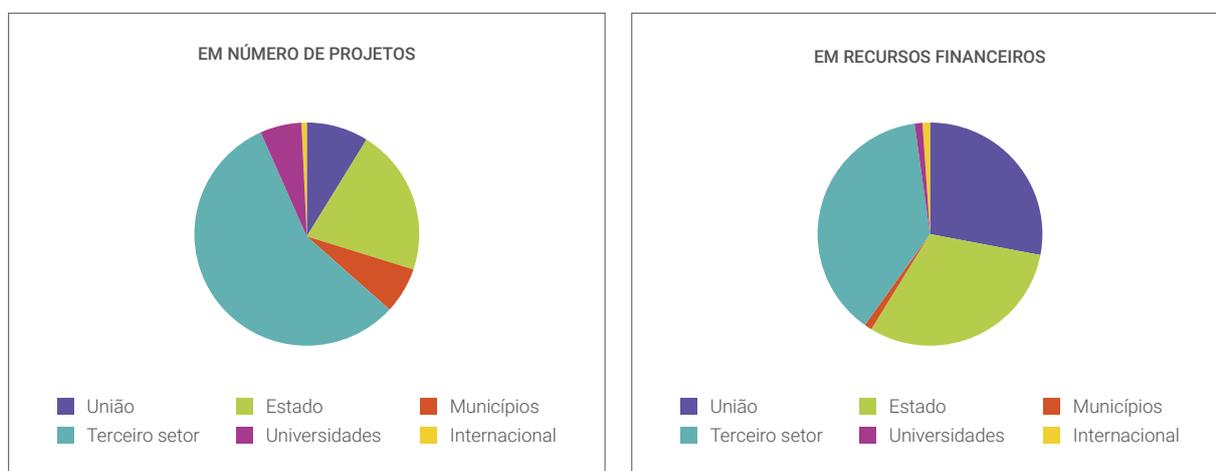


Fonte: Elaboração dos autores com base em Fundo Amazônia/BNDES.

2. Apoio majoritário ao setor público

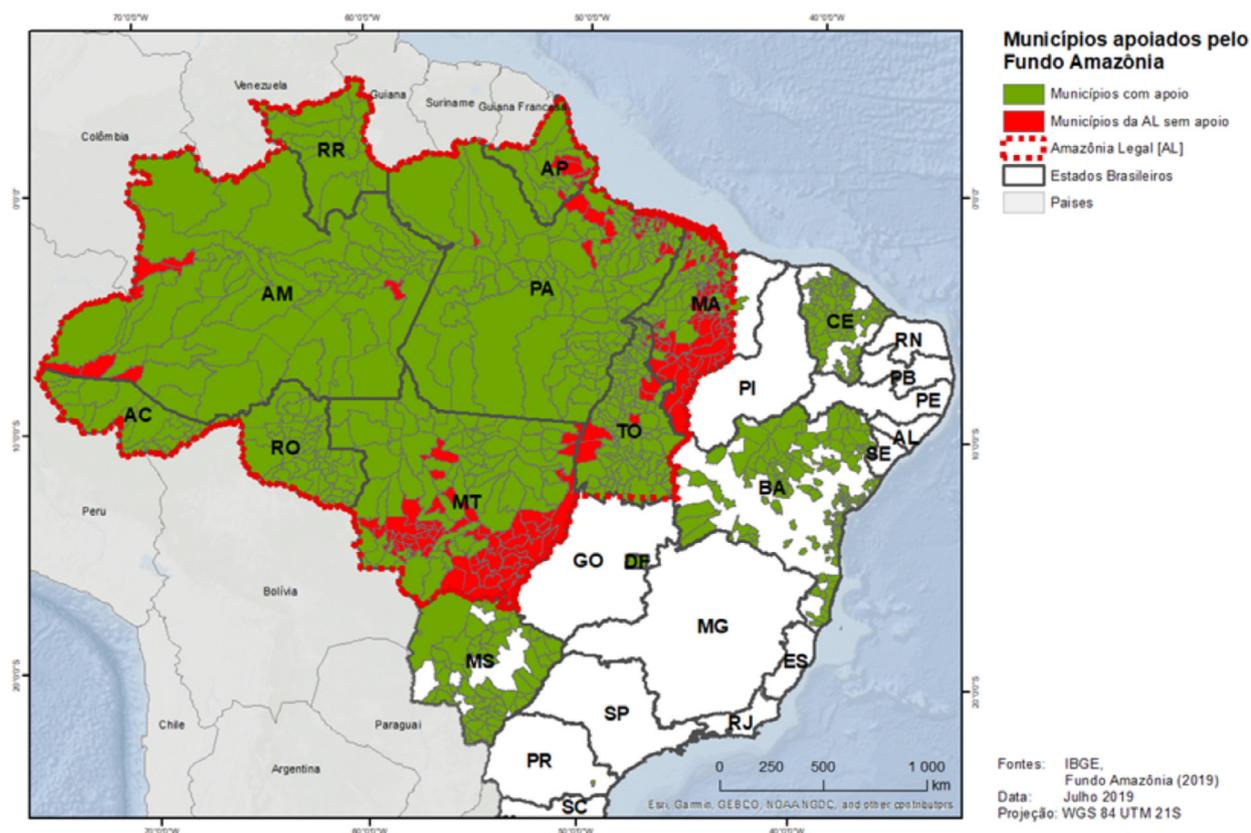
Grande parte dos recursos (62%) foi alocada no setor público (internacional, federal, estadual, municipal e universidades), principalmente para atividades de gestão ambiental, monitoramento e fiscalização (Gráfico B5.2 e Figura B5.1).

Gráfico B5.2 – Distribuição do apoio do Fundo Amazônia por setor



Fonte: Elaboração dos autores com base em Fundo Amazônia/BNDES.

Gráfico B5.1 – Projetos por setor de implementação e Componente do Fundo Amazônia (1,2,3,4 ou combinação)



Fonte: Elaboração dos autores com base em Fundo Amazônia/BNDES.

3. Apoio à implementação do CAR

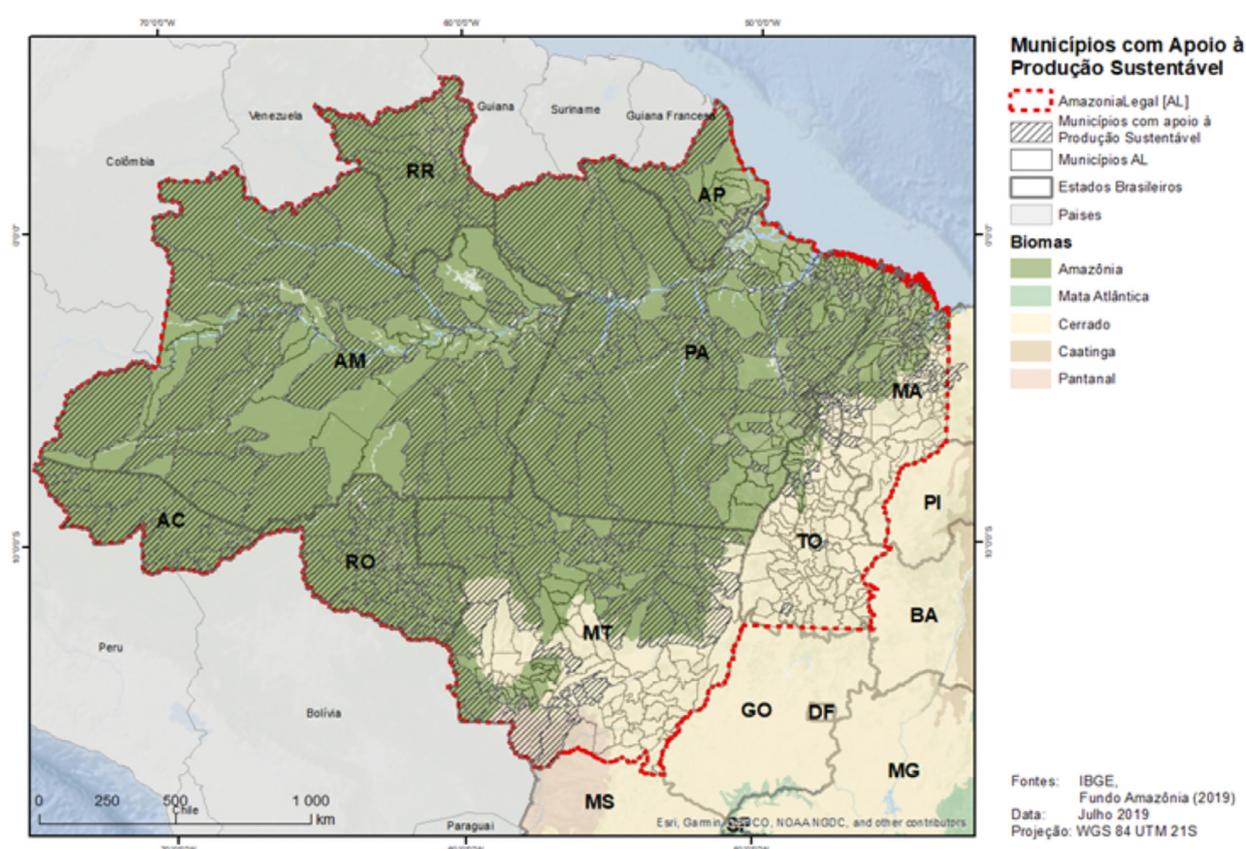
Um montante de 366 municípios na Amazônia Legal (AL) foi apoiado pelo Fundo Amazônia para adequação dos imóveis rurais à legislação ambiental por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Figura B5.2), configurando 47% dos municípios da região. Além disso, 343 municípios fora da Amazônia Legal, nos estados da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, do Mato Grosso do Sul e do Paraná, receberam apoio para este fim. O Fundo Amazônia apoiou o cadastro de 750 mil imóveis, o que corresponde a 12,6% de todos os imóveis inscritos no CAR no país. Em sua maior parte, o apoio ao CAR se deu através de projetos estaduais dentro e fora da Amazônia, mas também há casos de projetos do Terceiro Setor e de municípios que tinham como objetivo implementar o cadastro.

4. Produção sustentável aliada à manutenção da floresta em pé e redução de desmatamento

demonstra que é possível viabilizar o desenvolvimento sustentável, conciliando produção e conservação florestal (Figura B5.2 4). Com apoio principalmente do Terceiro Setor, o Fundo financiou mais de 7.500 iniciativas de produção sustentável, beneficiando mais de 160 mil indivíduos, dos quais 34 mil são mulheres. Foram 4330 imóveis rurais beneficiados com projetos sustentáveis e 7800 imóveis com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Foram criadas 357 unidades de beneficiamento de produtos da agricultura familiar e extrativismo e quase 10 mil indivíduos foram capacitados para a prática de atividades econômicas sustentáveis, efetivamente utilizando os conhecimentos adquiridos.

No entanto, o grande desafio é a sustentabilidade dessas atividades ou até a ampliação e replicação das experiências em um contexto econômico e social deficiente. Entre os principais entraves para ganhar escala estão fatores estruturais como a baixa disponibilidade de ATER; a falta de políticas adequadas à realidade local, como regulação apropriada de produtos oriundos da sociobiodiversidade; e o cumprimento das normas fitossanitárias. O Fundo Amazônia deve apoiar iniciativas estruturantes, se possível em coordenação com outros instrumentos do BNDES, para desenvolver um contexto adequado para o crescimento de produção e comercialização dos produtos da floresta. Isso pode incluir apoio à ATER, promoção da inclusão da produção nos mercados locais, melhoria de logística e escoamento, investimento em programas de certificação de origem e formas de agregar valor a produtos tão diferenciados, bem como iniciativas e políticas que melhoram a articulação entre produção e comercialização.

Gráfico B5.1 – Projetos por setor de implementação e Componente do Fundo Amazônia (1,2,3,4 ou combinação)



Fonte: Elaboração dos autores com base em Fundo Amazônia/BNDES.

5. Apoio à consolidação de áreas protegidas

O Fundo Amazônia apoiou 190 Unidades de Conservação (UC) e 101 Terras Indígenas (TI), beneficiando diretamente quase 50 mil indígenas. Até 2019, houve o apoio a capacitação de mais de 3 mil indivíduos na gestão de áreas protegidas, dos quais 1,3 mil são indígenas.

6. Terceiro Setor diverso e a contribuição à implementação de políticas públicas

Ao Terceiro Setor, foram destinados 38% dos recursos. A generalização do termo “Terceiro Setor” esconde uma diversidade de instituições com focos distintos, incluindo (i) organizações produtivas, como cooperativas e associações de produtores; (ii) organizações com orientação científica; (iii) organizações com orientação operacional ou de repasse de recursos; (iv) organizações com foco em capacitação; (v) organizações com foco em organização social; (vi) organizações com foco em meio ambiente; e (vii) organizações com foco em advocacia e empoderamento.

Além disso, os projetos do setor funcionam como um importante impulsionador na implementação de políticas públicas. Entre as principais políticas apoiadas por organizações da sociedade civil estão o CAR, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), a consolidação de Unidades de Conservação (UCs) federais e a implementação de políticas ambientais estaduais. Isso demonstra uma importante sinergia e complementariedade no trabalho em prol da implementação de políticas públicas, além de uma estratégia integradora do Fundo Amazônia em organizar diferentes atores em torno de um objetivo. **Se o valor desses projetos for acrescentado ao apoio destinado ao setor público, o total alocado à esfera pública atinge 77% dos recursos do Fundo Amazônia.** O Terceiro Setor permitiu o alcance de populações que moram em regiões remotas e com pouco acesso a serviços públicos e precária presença do Estado.

7. Aglutinando interesses

A estratégia de projetos aglutinadores com instituições de menor porte aglutinadas ampliou de forma relevante a capilaridade do Fundo Amazônia. Todos os projetos com esta abordagem foram coordenados por organizações do Terceiro Setor. No entanto, o nível de gerenciamento por parte das aglutinadoras e de empoderamento das aglutinadas varia substancialmente dependendo do projeto. Em alguns casos são feitas transferências financeiras aos aglutinados, em outros as transações são intermediadas pelos proponentes do projeto e as aglutinadas recebem apoio nas atividades do projeto, capacitação, bens e serviços.

Existem bons exemplos da melhoria da gestão administrativa e financeira de aglutinadas e até casos em que aglutinadas conseguiram captar recursos de outras fontes após esse processo. No entanto, para garantir que instituições menores possam sair mais capacitadas e fortalecidas desse processo é essencial que o Fundo Amazônia avalie e monitore as relações entre aglutinadoras e aglutinadas, para garantir maior envolvimento e geração de capacidade institucional a essas instituições.

8. Redução da pobreza e geração de renda

O Componente Produção Sustentável demonstra que é possível viabilizar o desenvolvimento sustentável, conciliando produção e conservação florestal. Porém, de forma geral, os projetos apoiados nesse eixo precisam de maior orientação econômica para inclusão de atividades produtivas aos mercados consumidores, especialmente com maior acesso das comunidades e capacitação desses atores para atividades de baixo impacto sobre a floresta.

Apoiar iniciativas e atores que ajudem a criar um ambiente de negócios favorável às cadeias dos produtos da sociobiodiversidade é essencial para ganhar escalabilidade. Para potencializar iniciativas de redução da pobreza e geração de renda, é necessário ter indicadores claros de efeito sobre renda e economia e estabelecer linhas de base mais sólidas. Além disso, faz-se necessário conectar melhor ações de produção sustentável com economias de mercado, garantindo assim a efetividade e a sustentabilidade socioeconômica dos projetos. Trabalhar esses pontos é fundamental para medir efetividade e alinhar os resultados do Fundo Amazônia a outras políticas ligadas à redução da pobreza e geração de renda. Os projetos com foco em geração de renda já concluídos no componente de Produção Sustentável somam mais de R\$ 35,4 milhões.

9. Apoio ao setor privado

Atualmente o setor privado não é beneficiário do Fundo Amazônia, pelo menos não diretamente. Há, no entanto, iniciativas do setor privado, como o monitoramento e o rastreamento de cadeias produtivas, que constituem um nicho crescente no mercado relacionado à produção que segue princípios de sustentabilidade. É primordial que o Fundo avance na definição de uma estratégia de como a promoção de seus objetivos pode ter participação do setor privado.

10. Contribuição à implementação dos ODS

O Fundo Amazônia contribui como um todo para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e sua existência contribui com o ODS 17 - Parcerias e meios de implementação (Figura B5.3).

Através da análise dos projetos apoiados, verifica-se que o ODS 15 - Vida terrestre compõe 84 dos 103 projetos, a maioria com enfoque no combate ao desmatamento e na preservação e recuperação de áreas degradadas.

Contribuições ao ODS 12 - Consumo e produção responsáveis compõem 82 dos 103 projetos, com a maioria possuindo enfoque na produção sustentável de produtos agrícolas e agroflorestais na região amazônica. Isso indica um significativo investimento no estímulo a atividades alternativas ao desmatamento e à produção com impacto ambiental negativo.

Contribuições ao ODS 13 - Ação contra a mudança global do clima compõem 80 dos 103 projetos, incluindo o combate a queimadas e desmatamento.

Contribuições ao ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico compõem 57 de 103 projetos. A maioria destes (93%) também contribuem para o ODS 12 - Consumo e produção responsáveis, estando ambos intimamente ligados nas iniciativas apoiadas pelo Fundo Amazônia.

Os objetivos menos abordados foram o ODS 7 - Energia limpa e acessível, ODS 14 - Vida na água, ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes.

Passar a exigir a contabilização da contribuição de cada um dos projetos aos ODS é essencial para que o Fundo Amazônia possa investir com base em evidências e focar no apoio a objetivos mais estratégicos.

Figura B5.3 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).



Fonte: ONU, n.d.

11. Contribuição à redução da desigualdade de gênero²⁹

O Fundo Amazônia tem avançado na consideração de gênero ao longo dos últimos anos, inclusive com a inserção de indicadores e critérios específicos sobre o tema em chamadas públicas, mas ainda há muito a ser feito. Ao elencar a redução da desigualdade de gênero como critério transversal de apoio, o Fundo adota uma estratégia de transversalização de gênero.

Apesar disso, somente cerca de 6% dos projetos citam claramente o apoio a mulheres como um de seus objetivos pretendidos. Outros 22% afetam as mulheres, mesmo esse não sendo seu fundamento e quase 38% dos projetos não afetam as mulheres, mas apresentam potencial para tal, constituindo, em geral, iniciativas que promovem capacitação, cursos, oficinas ou atividades que aprimoram habilidades do público alvo, mas que não foi reportado o número de mulheres que foram beneficiadas. Por outro lado, em aproximadamente 34% dos projetos não se espera um foco ou impacto nas mulheres, devido à própria natureza da iniciativa.

Assim, o fundo precisa não somente potencializar ações de apoio à equidade de gênero, como passar a reportar resultados relacionados às mulheres em todos os projetos, caso existam.

29 Números de acordo com dados disponíveis até junho de 2019.

4.1.1. RECOMENDAÇÕES

Recentemente foi iniciada uma mudança na abordagem das cadeias produtivas sustentáveis de produtos da sociobiodiversidade e das florestas no Fundo Amazônia. As propostas dos projetos devem considerar a cadeia produtiva em todos os seus elos, incluindo o envolvimento do setor privado nos elos relevantes, particularmente como parceiros comerciais para gerar demanda para os produtos das APS. No âmbito da atuação dos projetos desse eixo, verifica-se que os aspectos técnicos de produção sustentável têm se fortalecido (manejo florestal mais eficiente, intensificação da agricultura familiar, armazenagem e beneficiamento, recuperação de áreas degradadas), assim como as capacidades das comunidades nas áreas de manejo, produção e comercialização e na gestão administrativa e financeira. Essas construções de capacidades e o aprendizado gerado são fundamentais para que, no longo prazo, se alcance um grau avançado no desenvolvimento dessas novas cadeias.

Um desses aprendizados se refere a um entendimento amadurecido sobre a importância da comercialização e sobre a necessidade de se estabelecer parcerias com o setor privado. Há uma percepção desenvolvida de que não é possível estruturar as cadeias produtivas sustentáveis sem que o setor privado seja envolvido, respeitando-se as Salvaguardas do Fundo Amazônia e os papéis dos diferentes atores. Recomenda-se continuar esses esforços no sentido de se olhar as cadeias de forma mais integral, do primeiro elo da oferta até o último elo da demanda final, o que pode contribuir para a sustentabilidade de longo prazo dessas cadeias. A seguir, estão recomendações para superar os gargalos identificados, porém algumas estão fora do escopo de atuação do Fundo Amazônia, seja porque dependem de outros atores (governo federal e estados) ou porque os investimentos necessários são de grande magnitude. Nesse sentido, uma interação entre o Fundo Amazônia e outras linhas de financiamento existentes do BNDES poderia aumentar a produção sustentável na Amazônia e vincular o Fundo com atores do setor privado, por exemplo, por meio de uma estratégia de atuação territorial sustentável integrada do Banco.

- Alguns dos gargalos têm relação com a infraestrutura e as condições logísticas para o armazenamento, beneficiamento/industrialização e o escoamento das produções. As soluções dependem das produções e dos lugares de produção e podem demandar investimentos específicos (transporte, hidrovias, energia etc). Expandir o uso das tecnologias de comunicação e informação é prioritário. No contexto atual, não é possível empreender novos negócios sem acesso adequado à internet. Através da internet, é possível oferecer produtos e serviços e conhecer os preços dos mercados, além de existirem outros benefícios como atividades de capacitação online, interação com outros projetos ou empresas do setor para comercializar volumes maiores e trocar experiências, provisão de assistências técnicas, conhecimento dos mercados etc. Outras tecnologias poderiam ser utilizadas na rastreabilidade dos produtos (e.g. blockchain) diminuindo a concorrência dos produtos ilegais. Para produtos de muito valor, pode-se, inclusive, pensar a construção de infraestrutura para escoamento através de drones, o que prescindiria de grandes obras de infraestrutura que poderiam aumentar a pressão sobre o desmatamento. As condições logísticas da Amazônia limitam muito o desenvolvimento de negócios, mas as novas tecnologias digitais e de manufatura e a agricultura 4.0, caracterizadas por customização, descentralização, uso amigável e relativo baixo custo (NOBRE I, NOBRE C., 2018), podem ajudar a

melhorar as condições de competitividade. A Amazônia brasileira foi pioneira no uso de tecnologias de percepção remota do desmatamento e poderia ser também no desenvolvimento das produções sustentáveis da floresta utilizando as novas tecnologias do futuro.

- Outros aspectos que limitam o desenvolvimento das APS guardam relação com a burocracia e as capacidades dos estados em aspectos como licenciamento ambiental, aprovação de Planos de Manejo Florestal e aplicação de normas sanitárias.
- É necessário ampliar as colaborações entre entidades de produtores e os estados, ou órgãos de estados, nas compras públicas e outras políticas estaduais, o que pode agilizar os mercados promovendo as produções locais legais.
- É primordial que o Fundo Amazônia avance no engajamento com o setor privado para estruturação de uma economia de base florestal sustentável (madeira e não madeira) e na definição de estratégia de participação do setor para a promoção dos objetivos do Fundo. Está crescendo o número de empresas do setor privado (brasileiras e de outros países) preocupadas com a sustentabilidade e interessadas em “negócios verdes” que poderiam vincular-se aos projetos do Fundo Amazônia, aportando recursos adicionais.
- O monitoramento dos impactos econômicos dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia deve ser aprimorado, especialmente aqueles ligados a APS. O Fundo Amazônia pode exercer o importante papel de gerar, registrar e disseminar conhecimento sobre lições aprendidas para superação de gargalos regulatórios e econômicos para o desenvolvimento das APS, de atividades mais promissoras para cada circunstância local e de formas e mecanismos mais efetivos para se estruturar cadeias de APS; e, de forma geral, apontar os caminhos para a efetiva construção de um modelo sustentável de desenvolvimento socioeconômico na Amazônia Legal.
- Deve-se analisar as possibilidades de apoio do Fundo Amazônia às concessões florestais. São investimentos estratégicos que, com apoio do Fundo no início das operações, poderiam atrair mais investimento privado, abranger maior extensão territorial e ocupar terras não destinadas, em que a taxa de desmatamento é maior.
- Há resultados importantes no Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos que podem apoiar o Componente Produção Sustentável, ao buscar gerar agregação de valor e maior retorno econômico para a inovação na Amazônia. Há um espaço interessante para a interação dos projetos desses dois Componentes.
- Por último, o Fundo Amazônia tem acumulado experiências bem-sucedidas, como inovações tecnológicas no manejo florestal e outras áreas produtivas, assim como maiores capacidades técnicas e gerenciais. O grande desafio é a escala dessas ações para que haja efeito sustentável de longo prazo na região.

4.2. COMPONENTE MONITORAMENTO E CONTROLE

Componente 2

Ações governamentais asseguram a adequação das atividades antrópicas à legislação ambiental

Efeito Indireto Componente 2

2. Ações governamentais asseguram a adequação das atividades antrópicas à legislação ambiental

Efeitos Diretos

- 2.1 Instituições de monitoramento, controle e responsabilização ambiental estruturadas e modernizadas
- 2.2 Acesso ampliado dos produtores rurais à regularização ambiental de suas propriedades

Ao longo dos primeiros dez anos de atuação do Fundo Amazônia, de 2008 a 2018, o Componente Monitoramento e Controle, recebeu quase a metade dos recursos (47%), que representam um total de R\$ 883 milhões (BNDES, 2019a). Desses recursos, 90% foram alocados para entidades governamentais. Os objetivos do Componente Monitoramento e Controle são:

- Contribuir para a fiscalização e o combate a crimes e infrações ambientais, melhorando a capacidade institucional ambiental nos níveis federal e estadual e integrando sistemas estaduais e federais; promover ações integradas de fiscalização ambiental de diversas instituições federais em conjunto com instituições estaduais; e apoiar a informatização integrada dos dados de gestão florestal estaduais ao Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLOR),
- Implementar efetivamente o CAR e apoiar a inscrição de pequenas propriedades; apoiar a integração dos sistemas estaduais de CAR ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR); apoiar a implementação dos Programas de Regularização Ambiental (PRA) dos estados e de Cotas de Reserva Ambiental (CRA); apoiar os Programas de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas (PADRA); e operacionalizar a regularidade ambiental dos imóveis rurais.
- Prevenir e combater à ocorrência de incêndios florestais apoiando órgãos governamentais com atuação na Amazônia Legal, corpos de bombeiros militares e ONGs; focar ações em assentamentos, UCs e Terras Indígenas (Tis); e promover a integração de informações no Sistema Nacional de Informações sobre o fogo (Sisfogo).
- Aprimorar o monitoramento da cobertura vegetal, para analisar os níveis de desmatamento, queimadas e degradação florestal.

O PPCDAm, desde seu lançamento em 2004, teve muito sucesso em diminuir o desmatamento, o que se tornou uma importante motivação para os doadores se interessarem em apoiar um mecanismo inovador de pagamento por resultados. Nesse contexto, o Componente Monitoramento e Controle visa ajudar na continuação desses esforços historicamente bem-sucedidos de monitorar, fiscalizar e diminuir o desmatamento e, principalmente, apoiar as entidades governamentais nos três níveis federativos na implementação dos objetivos do PPCDAm. Além disso, busca-se fortalecer a colaboração entre elas (Seções i, ii e iii - Introdução). O RAFA 2018 (BNDES, 2019a)

destaca que “O eixo ‘monitoramento e controle’ tem sido reconhecido em avaliações independentes do PPCDAm como o que mais evoluiu e, conseqüentemente, como aquele com maior participação na redução do desmatamento na Amazônia desde 2004.” A efetividade do PPCDAm levou a mudanças importantes nos padrões de desmatamento, conforme discutido na Introdução deste relatório. Um dos grandes desafios é enfrentar o desmatamento que ocorre em pequena escala, o que dificulta e aumenta os custos de monitoramento por satélite e o combate por meio de ações de comando e controle.

Os projetos do Componente Monitoramento e Controle apoiados pelo Fundo Amazônia, segundo BNDES (2019a), contribuíram para:

- a) ampliação e fortalecimento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento de gestão ambiental rural e de monitoramento do desmatamento dos estabelecimentos rurais;
- b) ampliação e aprimoramento do monitoramento ambiental por satélites realizado pelo INPE e implantação de um sistema de detecção de desmatamento da Amazônia com uso de imagens de radar orbital a cargo do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), do Ministério da Defesa; e
- c) controle do desmatamento na Amazônia Legal mediante ações de fiscalização a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Os resultados referentes aos principais indicadores desse Componente são apresentados na Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores do componente Monitoramento e Controle (2)

Indicadores de Monitoramento e Controle (componente 2)	Até 2018 (acumulado)
Órgãos ambientais fortalecidos (federais, estaduais e municipais)	304
Servidores capacitados (total)	6.091
Servidores capacitados (mulheres)	667
Montante desembolsado para projetos de combate a incêndios florestais e queimadas ilegais (R\$ mil)	74.349
Indivíduos capacitados em tecnologias de monitoramento	344
Missões de fiscalização ambiental efetuadas	687
Incêndios florestais ou queimadas não autorizadas combatidos pelos corpos de bombeiros militares	23.630
Servidores capacitados efetivamente utilizando os conhecimentos adquiridos (total)	5.329
Imóveis rurais inscritos no CAR (protocolo)	746.905
Área de imóveis rurais inscritos no CAR (protocolo) (hectares)	90.343.357
Área com cobertura vegetal recuperada para conservação ou regularização ambiental (regeneração em andamento)	13.420
Autos de infração lavrados por infrações contra a flora	9.158

Fonte: GIZ, (2019a) com base em dados do BNDES (BNDES n.d. a.)

O conjunto de projetos deste Componente, apoiou atividades de aprimoramento do conhecimento sobre o desmatamento através de tecnologias como o Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (DETER) em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), fortalecendo a gestão e a capacidade ambiental estadual e municipal nessa área, conhecendo as propriedades rurais através da implementação do CAR (apoiando a implementação do Código Florestal) e, por último, prevenindo e combatendo o desmatamento ilegal e incêndios florestais, através do apoio ao IBAMA, ao Corpo de Bombeiros e a entidades estaduais e municipais. Esse componente abrange um grupo de projetos com as seguintes principais características:

- Ao longo dos dez anos analisados, a capacidade municipal cresceu significativamente (700%) no número de municípios aptos a licenciar atividades com impacto ambiental de âmbito local (BNDES, 2019a). Além dos municípios, grande parte dos projetos também apoiou os estados. Nesse sentido, o Fundo Amazônia teve um papel importante na capacitação de entidades estaduais e municipais ambientais, através de treinamento dos funcionários. Isso resultou no fortalecimento da gestão ambiental municipal e naquilo que muitos entrevistados denominaram de “municipalização da gestão ambiental”. Os resultados da capacitação não foram iguais em todos os estados, como foi observado na capacidade diferenciada de implementação dos projetos do Fundo Amazônia, inclusive do CAR.
- Em 2011 e 2012, foram aprovados alguns grandes projetos, como o financiamento de diversos Corpos de Bombeiros estaduais na prevenção e combate de incêndios florestais. Foram projetos de execução simples, basicamente de aquisição de máquinas, equipamentos e outros insumos. Foi questionado, por entrevistados, se esse tipo de projeto não quebra a regra de adicionalidade e por que os próprios governos estaduais não o financiam. Por outro lado, os projetos com os Corpos de Bombeiros tiveram impactos positivos na prevenção e combate de incêndios. Os resultados apontam que 23.630 de incêndios florestais ou queimadas não autorizadas foram combatidos pelos Corpos de Bombeiros Militares. Além disso, os projetos ajudaram a criar uma articulação interestadual de bombeiros. Em 2018, o Fundo Amazônia apoiou a oficina (BNDES, 2019a) “Corpos de Bombeiros da Amazônia: Sinergias, Integração e Governança”, que teve por objetivo fortalecer as sinergias entre os projetos de corpos de bombeiros da Amazônia Legal. Tal oficina subsidiou a elaboração das “Orientações para o apoio do Fundo aos Corpos de Bombeiros Militares dos estados da Amazônia Legal para a prevenção e combate de incêndios florestais e queimadas não autorizadas”.
- Como explicado no BOX 1 (Seção 3.1), depois de longas discussões no Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) foi decidido que a adicionalidade poderia ser quebrada, o que abriu a possibilidade da aprovação do projeto junto ao IBAMA para o controle do desmatamento na Amazônia Legal mediante ações de fiscalização a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O projeto, aprovado em 2016, conseguiu contornar os cortes orçamentários que o IBAMA havia sofrido e que afetaram às ações de monitoramento e fiscalização. Os recursos do Fundo Amazônia, somando um total de R\$ 140 milhões, contribuíram para a continuação das atividades de fiscalização do IBAMA. Com esse projeto, logrou-se um crescimento de 47% no número de missões de fiscalização ambiental, atingindo um total de 687 missões. Além disso, obteve-se um crescimento de 81% do número de autos de infração lavrados (9.158) (BNDES, 2019a). Esse trabalho

foi determinante na redução das taxas de desmatamento e os recursos do Fundo Amazônia contribuíram para manter a capacidade institucional, de execução, logística e de repressão aos ilícitos ambientais. O projeto apoiou atividades em toda a Amazônia Legal, mas com ênfase em áreas de maior pressão de desmatamento, tais como o arco do desmatamento.

- O primeiro projeto do INPE “Monitoramento Ambiental por Satélites no Bioma Amazônia” foi seguido em 2018 pelo projeto “Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros”, os quais são de grande importância pois permitirão o avanço no monitoramento do desmatamento em escala nacional, eliminando o risco de deslocamento de emissões evitadas (vazamento) e permitindo sistemas de pagamento por resultados em escala nacional, como defendido pelo Brasil nas negociações internacionais sobre o tema. Os seus sete subprojetos apoiam a geração de dados sobre a situação de desmatamento e uso da terra, quais sejam: (i) mapeamento do uso e cobertura da terra na Amazônia Legal; (ii) aprimoramento do software TerraAmazon; (iii) melhoria dos serviços de recepção, distribuição e uso das imagens de sensoriamento remoto do INPE; (iv) aprimoramento do monitoramento de focos de queimadas e incêndios florestais; (v) estudo das trajetórias de padrões e processos na caracterização de dinâmicas do desmatamento na Amazônia; (vi) disponibilização de ferramentas de modelagem de mudanças de uso da terra; e (vii) melhoria dos métodos de estimativa de biomassa e de modelos de estimativa de emissões por mudança de uso da terra (BNDES, n.d. a). O projeto contribuiu para melhorar os sistemas e metodologias do DETER e o TerraAmazon ajuda na modelagem de mudanças de uso e cobertura da terra. Essas e outras tecnologias contribuem para uma compreensão melhorada sobre a situação de desmatamento, uso da terra e emissões de CO₂.
- Além de apoiar projetos na Amazônia Legal, o Componente Monitoramento e Controle apoiou projetos em cinco estados brasileiros fora da Amazônia Legal (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraná e Mato Grosso do Sul), os quais somam o valor total de R\$ 112 milhões para apoiar a implantação do CAR e o monitoramento do desmatamento em outros biomas.
- O único projeto internacional, de R\$ 17 milhões, foi o projeto de “Monitoramento da Cobertura Florestal na Amazônia Regional” nos países-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), incluindo a transferência da tecnologia de monitoramento por satélite do INPE e a troca de experiências com os países amazônicos. Um segundo projeto com a OTCA, ainda em fase de preparação, tem como objetivo o monitoramento da degradação florestal, o que constitui um grande desafio técnico.

O CAR foi criado em consequência do novo Código Florestal (Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012), que definiu as normas para a proteção e utilização vegetação nativa no território brasileiro, formalmente denominada Lei de Proteção da Vegetação Nativa. “O Novo Código Florestal visa a reconciliar os objetivos de preservação da biodiversidade e das florestas com o objetivo de assegurar um bom ambiente de negócios para a agricultura, um dos principais setores da economia do Brasil” (OCDE; CEPAL (2016).

A reformulação do antigo Código Florestal de 1965 levou mais de uma década e o CAR é um instrumento fundamental dessa nova Lei. Propriedades e glebas rurais que não estejam em conformidade com os requisitos do Código Florestal devem participar de programas estaduais de regularização ambiental. Isso é importante para os proprietários uma vez que o registro no CAR se tornou um requisito para acesso a créditos rurais (OCDE e CEPAL (2016).

O Fundo Amazônia apoiou proprietários de imóveis rurais de até 4 módulos fiscais com o registro das suas propriedades e com a localização e a informação ambiental relacionadas às exigências do Código Florestal através das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente. O conjunto de registros de 746 mil imóveis oferece um mapeamento das propriedades rurais em relação a Áreas de Proteção Permanente (APP) e as Reservas Legais (RL) existentes e mostra sobreposições com outras propriedades e áreas. O registro é a primeira etapa do processo de regularização ambiental, que é seguido por uma análise da situação e pelo PRA e pelo PRADA. O BOX 6, a seguir, apresenta informações detalhadas sobre o apoio do Fundo Amazônia ao CAR.

BOX 6: ESTUDO COMPLEMENTAR: CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

Os projetos de car no Fundo Amazônia

O Código Florestal (Lei nº12.651/ 2012) estabeleceu normas gerais sobre a proteção da vegetação nativa e os procedimentos para recuperação de áreas degradadas com vistas a regularização ambiental das propriedades rurais. Para tanto, o Código estabeleceu a figura do Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

O Fundo Amazônia destinou R\$ 332 milhões a 17 projetos e, considerando as áreas dos municípios apoiados e conforme dados no Sistema Nacional Cadastro Ambiental Rural (Sicar), identificou-se a inscrição de 1,2 milhões de imóveis de até 4 módulos fiscais (MF) no CAR. Esse apoio corresponde a 38% do valor alocado no componente de Monitoramento e Controle do Fundo Amazônia e levou ao cadastramento de cerca de 40.9 milhões de hectares no Sicar.

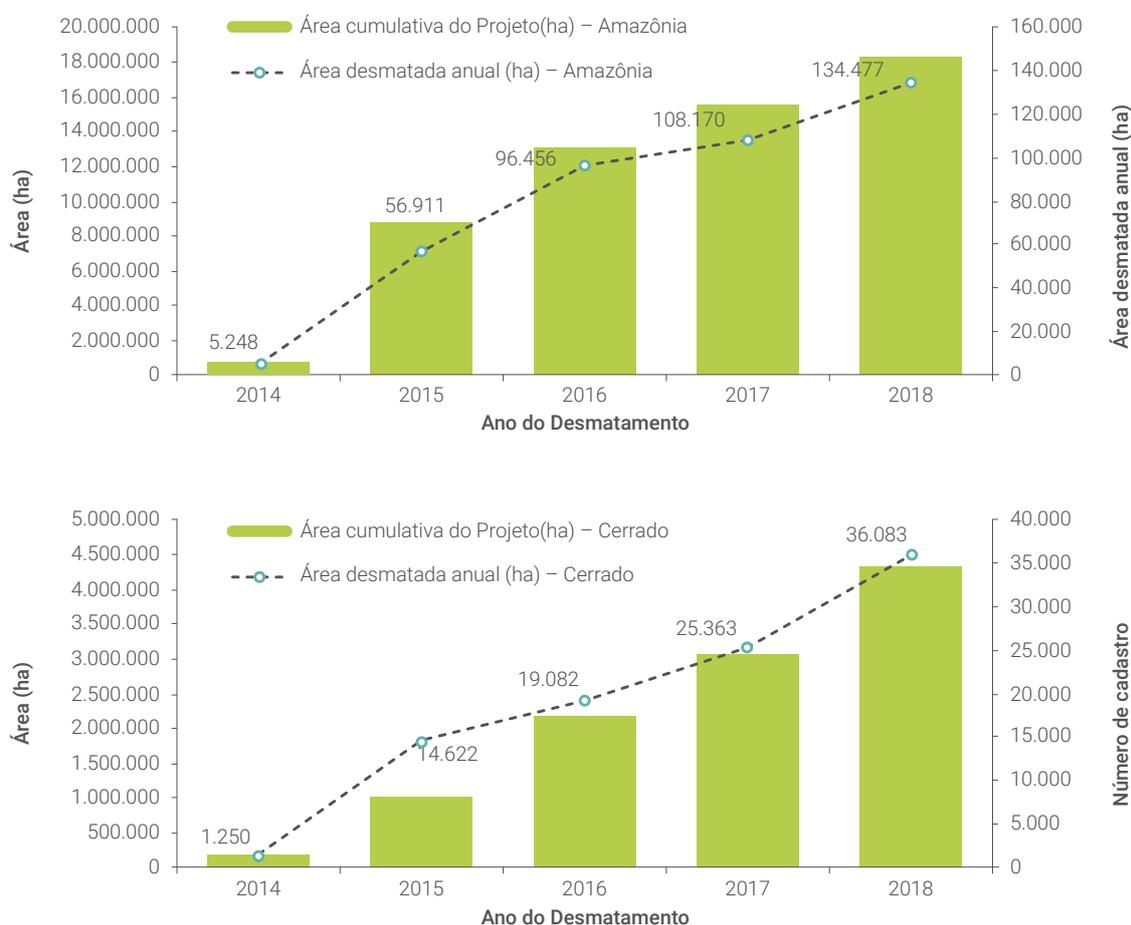
Para identificar os efeitos diretos e indiretos do apoio do Fundo Amazônia à implementação do CAR, esta análise foi dividida em duas partes. A primeira parte observou a dinâmica do desmatamento nos CAR de até 4 MF. Os dados de CAR foram obtidos a partir da base do SICAR (abril 2019), delimitados pelos municípios apoiados pelos projetos do Fundo, e os dados de desmatamento foram retirados do PRODES/INPE. Nessa etapa foram analisados 10 projetos³⁰. A segunda etapa teve como foco a identificação do uso do CAR nas políticas de monitoramento e controle, conservação e serviços ambientais, ordenamento territorial e fundiário e natureza econômica, além de identificar o avanço nos marcos legais e em aspectos de governança. Nessa etapa foram realizadas entrevistas com os executores dos projetos cujos proponentes foram governos estaduais e algumas organizações do Terceiro Setor, o que demonstra a sinergia entre diferentes instâncias para implementação dessa política pública. Foram um total de 11 entrevistas³¹.

30 Os 10 projetos avaliados em relação ao desmatamento são: CAR Tocantins Legal; CAR Acre; CAR Bahia; CAR Mato Grosso do Sul; Programa Municípios Verdes; Gestão Socioambiental de Municípios do Pará – IMAZON (Concluído), Virada Verde - TNC (Concluído), CAR RO,e SDS AM, SEMAS PA. Os projetos CAR ES, CAR MA e CAR RR não fizeram CAR até o momento. Os projetos CAR Paraná e CAR Ceará não possuem dados de desmatamento. O Projeto Olhos d'Água (MT) não possui data de entrada no CAR.

31 Os 11 projetos considerados na análise qualitativa são executados pelos estados: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rondônia e Roraima.

A análise espacial dos projetos apoiados ao longo do período de 2014 a 2018 demonstrou a ampliação da área cadastradas de imóveis de até 4MF, sendo 24% no bioma Amazônia e 22% no Cerrado. Considerando a ampliação da área total dos imóveis, também foi observado um aumento da área desmatada, de 25% no bioma Amazônia e 28% no Cerrado. Esse comportamento é o mesmo observado quando analisados os projetos individualmente.

Gráfico B6.1 – Desmatamento anual e área cumulativa cadastrada no SICAR com apoio dos projetos do Fundo Amazônia



Fonte: Elaboração dos autores

Contribuições e principais impactos em andamento e os efeitos nas políticas públicas no âmbito do código florestal.

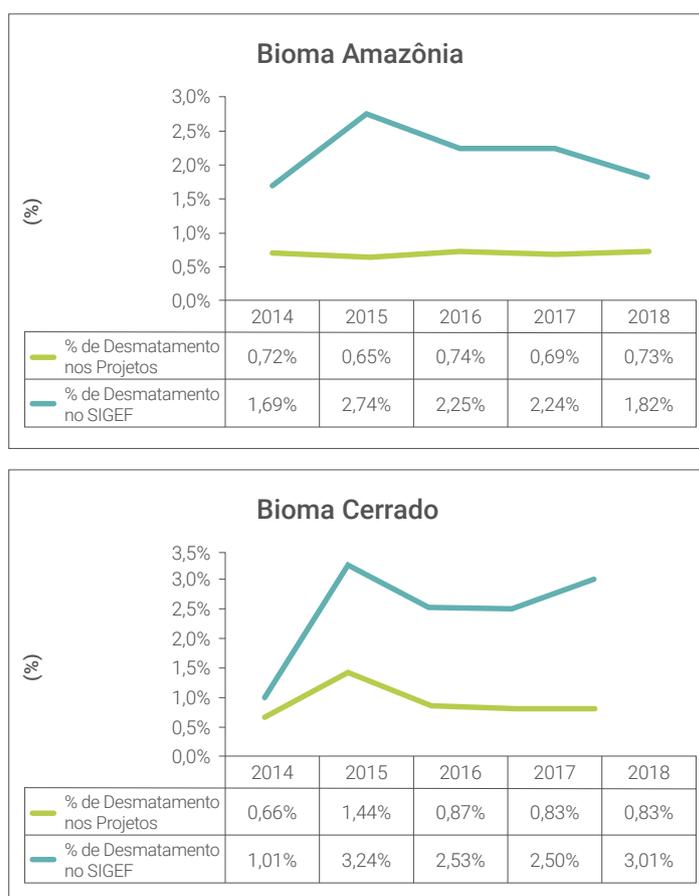
Visando levantar algumas contribuições do apoio do Fundo Amazônia, no âmbito dos projetos de CAR, foi também aplicada a metodologia do Ministério do Meio Ambiente (MMA) aprovada pelo Comitê Técnico do Fundo Amazônia, a fim de mensurar quantitativamente o que representa até o momento, as contribuições para as Políticas Públicas no âmbito do Código Florestal. As análises realizadas demonstraram que **os projetos de CAR apoiados contribuíram para evitar o desmatamento de 8.571 quilômetros quadrado nos biomas Amazônia e Cerrado no período de 2014 a 2018.**

No bioma Amazônia, a análise demonstrou que 8.244 quilômetros quadrado de desmatamento foram evitados no período de 2014 a 2018, enquanto no Cerrado foram 327. Em termos de emissões, os projetos contribuíram para evitar a emissão de 5,170

milhões de tCO₂, sendo 405 milhões de tCO₂ evitadas no bioma Amazônia, e 4,765 milhões de tCO₂ no bioma Cerrado. Esse valor de desmatamento evitado equivale aproximadamente a toda a área da Amazônia Legal desmatada em 2018, assim como é maior que a quantidade de emissões evitadas que o estado do Acre alcançou no período de 2012 a 2015, que foi de 4,102 milhões de tCO₂.

A análise comparativa entre o percentual de desmatamento em áreas de até 4MF cadastradas no SICAR e aquelas fora do cadastro (SIGEF), demonstraram que o desmatamento dentro do CAR é menor do que nas propriedades não cadastradas em ambos os biomas. Na Amazônia, o percentual médio de desmatamento na área total cadastrada é de 0,71%, enquanto em propriedades até 4MF fiscais não cadastrada no CAR esse percentual foi de 2,1%. No Cerrado, o comportamento é semelhante. O percentual de desmatamento em relação a área cadastrada é de 0,93%, enquanto nos imóveis de tamanho similar não cadastrados o percentual é de 2,4%. Isso demonstra que, apesar de continuar aumentando em termos absolutos nas áreas com CAR, o desmatamento é percentualmente menor em áreas cadastradas do que em áreas não cadastradas (Gráfico B6.2). Esse resultado pode indicar um efeito do CAR relacionado a exposição das propriedades ao monitoramento e fiscalização. Propriedades de até 4MF fora do cadastro estão menos expostas a penalização pelo poder público, e isso pode influenciar a dinâmica de desmatamento.

Gráfico B6.2 – Porcentagem de área desmatada em propriedades até 4MF dentro do CAR (SICAR) e fora do SICAR (Base do SIGEF) nos Biomas Amazônia e Cerrado.



Fonte: Elaboração dos autores

Uma das expectativas de impacto do CAR é justamente facilitar o monitoramento e responsabilização dos proprietários rurais que desmataram ilegalmente suas propriedades, se constituindo como um mecanismo de transparência sobre o cumprimento do Código Florestal e, assim, melhorando o desempenho ambiental das propriedades rurais. Entretanto, **é importante destacar que o CAR é um instrumento de regularização ambiental que precisa ser utilizado de maneira integrada com outras ações de políticas públicas para que sejam observadas mudanças reais no uso do solo. Dois estudos que analisaram a relação do CAR com o desmatamento encontraram uma redução no desmatamento em pequenas propriedades rurais associado ao CAR no Pará e Mato Grosso.** Esse efeito, entretanto, não permaneceu ao longo do tempo pela falta de fiscalização e aplicação de penalidades, o enfraquecimento de políticas de controle, como a lista de municípios críticos do desmatamento, além do lento processo de validação e implementação de outros instrumentos do Código Florestal.

Estudos detalhados sobre a dinâmica de uso do solo nos municípios dos projetos devem ser realizados para compreender o comportamento observado, uma vez que o custo de oportunidade do uso da terra, as condições de mercado, a infraestrutura, as áreas de remanescentes florestais, a situação fundiária e o perfil dos produtores rurais e da região onde se localizam as propriedades influenciam sobremaneira essa dinâmica.

Análise qualitativa junto aos estados apoiados

O apoio do Fundo Amazônia à infraestrutura de computadores, bases e sistemas, além das capacitações, colocou os estados em um novo patamar de capacidade de ações de monitoramento e controle. O CAR, enquanto ferramenta base para o planejamento territorial, é uma realidade através do georreferenciamento dos imóveis rurais, das áreas de vegetação nativa, do uso consolidado, dos ativos e passivos ambientais, das nascentes, dentre outras feições disponíveis. Dessa forma, a base permite planejar sobre diversas temáticas atuais e urgentes, tais como gestão de recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas, restauração da vegetação, manejo e conservação da biodiversidade, mudanças climáticas, entre outras.

A análise qualitativa da implementação dos projetos de CAR, por meio das políticas de monitoramento e controle, conservação e serviços ambientais, ordenamento territorial e fundiário, de natureza econômica, além da identificação no avanço nos marcos legais e em aspectos de governança, teve **os seguintes resultados/efeitos:**

Monitoramento e controle. A estruturação das secretarias com infraestrutura física e tecnológica, sistemas de análise geoespaciais e bancos de dados com informações ambientais georreferenciadas, contribuiu diretamente com o aumento da capacidade de controle e monitoramento dos estados. O CAR é utilizado no licenciamento ambiental em todos os estados, e a maioria também o utiliza na fiscalização e responsabilização de proprietários rurais por ilícitos ambientais, entretanto com restrições dada as limitações das secretarias. A inserção dos cadastros de propriedades até 4 MF tem ampliado a capacidade e a capilaridade dos estados na gestão ambiental. O apoio do Fundo Amazônia foi importante para que os estados tivessem recursos humanos, financeiros e de infraestrutura para ampliar o cadastramento de pequenas propriedades.

Conservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos. O aumento de cadastros ampliou a escala de identificação de áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação

Permanente e de seu status de conservação. As informações disponíveis são fundamentais para subsidiar o planejamento de medidas de conservação da biodiversidade, como a definição de corredores ecológicos e cálculos de valoração de serviços ecossistêmicos em escala. Entretanto sua utilização para esses fins é afetada pelo pequeno número de cadastros analisados até o momento, o que indica uma demanda de apoio futuro para a análise do CAR.

Ordenamento territorial e fundiário. A maioria dos estados hoje não articula o CAR com o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Em sua maioria, os ZEE estão desatualizados e não são utilizados para o ordenamento do uso do solo. O CAR não é um instrumento válido para a regularização fundiária, porém sua malha hoje representa uma base de ocupação do solo mais atualizada do que os órgãos de gestão fundiária dispõem. O acesso à base de dados do CAR pelos órgãos de terra pode contribuir na identificação do atual ocupante da terra, reduzindo tempo e custo de operações de resolução de conflitos fundiários.

Aspectos econômicos. O cadastramento de pequenas propriedades tem efeito importante em ampliar a possibilidade de acesso ao crédito rural, que tem o CAR como requisito obrigatório. O público da agricultura familiar, predominante nas propriedades até 4MF, é o mais invisibilizado por questões sociais e de isolamento, mas sua representação no CAR avançou de modo relevante devido aos projetos. Os impactos ainda são iniciais no que tange ao acesso a mercados institucionais (falta de regulamentação). Em termos de mercados privados, a pecuária (restrição imposta pelo Ministério Público) e a madeira (restrição legal) são as cadeias que demandam CAR para sua comercialização. Faltam instrumentos para viabilizar a recuperação ambiental e a proteção dos remanescentes de vegetação nativa.

Instrumentos Normativos. O fortalecimento dos estados por meio dos projetos de apoio ao CAR contribuiu positivamente para o avanço nos marcos normativo estaduais. O desenvolvimento do sistema nacional (SICAR) e o banco de dados do CAR são ativos que incentivam o fortalecimento da gestão ambiental descentralizada. Atualmente poucos municípios têm condições de assumir maiores responsabilidades da gestão ambiental, conforme preconiza a Lei Complementar 140/ 2011, apesar de sua participação no processo de análise do CAR e monitoramento da recuperação ambiental ser reconhecida pelos estados como de fundamental importância para que toda a demanda existente seja cumprida.

Governança. Os projetos foram um apoio fundamental para o andamento da agenda de governança do Código Florestal com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que, desde 2014, reúne representações dos estados para discutir demandas de customizações do sistema, orientações legais referentes as lacunas de normatização, entre outras. As campanhas de comunicação e capacitação de atores locais sobre o CAR e a regularização ambiental ampliaram o conhecimento da população do interior dos estados sobre as regras do Código Florestal. Esse movimento foi reconhecido como uma forma de interiorização da presença do estado em áreas remotas.

Conclusões e recomendações (enumeradas)

A implementação do CAR em áreas de povos e comunidades tradicionais (PCTs) é hoje um desafio, uma vez que esse grupo tem particularidades em termos de definição de território e legislação. **A ampliação do apoio do Fundo ao cadastramento de PCTs pode**

estimular o desenvolvimento de metodologias inovadoras para atender a demanda deste público (I).

A articulação entre diferentes agências de governo na implementação de políticas relacionadas ao CAR avançou. Foram observadas parcerias entre as Organizações Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) e as agências de assistência técnica e extensão rural, o que **amplia as possibilidades de diálogo sobre uso do CAR para planejamento e gestão de pequenas propriedades rurais (II).**

As análises qualitativas mostram que, apesar do CAR ser um instrumento utilizado no licenciamento, monitoramento e fiscalização da maioria dos órgãos ambientais estaduais entrevistados, ele não é utilizado na sua total potencialidade pela falta de confirmação das informações declaradas. **No atual momento, seria fundamental acelerar as análises dos cadastros pelos órgãos ambientais responsáveis (III).** Além disso, as prioridades de monitoramento e fiscalização das agências estaduais focam em empreendimentos licenciados e Unidades de Conservação, não englobando **as pequenas propriedades rurais, que devem entrar num programa de monitoramento e prevenção do desmatamento (IV).**

Ainda, a utilização do crédito rural é associada com atividades produtivas convencionais, que são relacionadas ao aumento do desmatamento. **É importante que as políticas de assistência técnica e extensão rural se adequem e auxiliem a produção rural com utilização de boas práticas produtivas, no âmbito da agricultura familiar, o público predominante nas pequenas propriedades rurais (V).** Todos esses fatores contribuem para que o **uso do CAR no controle do desmatamento seja limitado. Assim, é preciso criar estratégias e instrumentos preventivos de controle do desmatamento, que incentivem a produção sustentável (VI).**

Para que o uso do CAR seja ampliado para diversas políticas de gestão ambiental, será preciso avançar na análise da base, o que exigirá um esforço significativo dos estados, A continuidade do apoio à análise do CAR é entendida pelos estados como fundamental para a sustentabilidade dos resultados obtidos nos projetos já apoiados (VII). A escala de atuação do Fundo permite uma grande capacidade de desenvolvimento e disseminação de metodologias e iniciativas eficientes através dos projetos. **Ampliar esse papel de fomentar a inovação e catalisar a troca de experiências entre executores ampliará a possibilidade de alcance de resultados e impactos positivos dos projetos apoiados (VIII).**

4.2.1. RECOMENDAÇÕES

Em resumo, o Componente Monitoramento e Controle teve um papel decisivo na implementação do CAR na Amazônia Legal, contribuindo para a implementação do Código Florestal e na capacitação de entidades estaduais e, em alguns casos, municipais de meio ambiente para realização dos registros de propriedades no CAR. O Fundo Amazônia apoiou a descentralização da gestão ambiental e fortaleceu as capacidades de estados e municípios no monitoramento e fiscalização do desmatamento ilegal. Além disso, ajudou no combate de desmatamento, prevenindo e combatendo incêndios e apoiando

a capacidade de fiscalização do IBAMA, inclusive em operações em conjunto com outras entidades federais como ICMBio, Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e entidades estaduais. A seguir, estão listadas algumas recomendações:

- Tendo em vista o compromisso da Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC) de se alcançar uma redução de 80% da taxa de desmatamento na Amazônia Legal, até 2020, em relação a uma média histórica (na prática, atingir um máximo de 3.925 km² de desmatamento anual), os esforços de monitoramento e controle deveriam ser aumentados, com o IBAMA fortalecido e a colaboração com entidades estaduais e municipais melhorada.
- Reafirmando uma recomendação de OCDE e CEPAL (2016), deve-se fortalecer a implementação do CAR por meio de incentivos econômicos, para estimular o cadastramento, promover a conformidade e apoiar o manejo sustentável e a restauração de Reservas Legais (RL); expandir o sistema de informação do CAR para melhorar o monitoramento das conformidades, o planejamento da paisagem e o estabelecimento de prioridades políticas; e apoiar o desenvolvimento de programas estaduais de regularização ambiental, ampliando a capacidade de sua implementação por estados e municípios.
- Ainda que a quebra de adicionalidade tenha sido fundamental para o apoio do IBAMA nas operações de fiscalização e controle, em princípio esses custos deveriam fazer parte do Orçamento da União. Recomenda-se aumentar os recursos previstos para o IBAMA no Orçamento da União, de modo que os recursos do Fundo Amazônia sejam de fato adicionais.

4.3. COMPONENTE ORDENAMENTO TERRITORIAL (SNUC, PNGATI, ZEE)

Componente 3

Área da Amazônia Legal está ordenada territorialmente

Efeito Indireto Componente 3

3. Área da Amazônia Legal está ordenada territorialmente

Efeitos Diretos

- 3.1. Florestas públicas e áreas protegidas ampliadas
- 3.2. Áreas protegidas com infraestrutura, proteção territorial e gestão consolidada
- 3.3. Áreas de terras com situação fundiária regular ampliadas
- 3.4. Áreas de terras com organização do território definida através do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) ampliadas

O RAFA de 2018 (BNDES, 2019a) mostra que o Componente Ordenamento Territorial recebeu 14% do investimento total do Fundo Amazônia, correspondendo a R\$ 253 milhões. O apoio se concentrou prioritariamente em projetos com ações voltadas à proteção territorial e à gestão ambiental de áreas protegidas, abrangendo 190 Unidades de Conservação (UC) e 101 Terras Indígenas (TI). Essa são áreas com limites definidos legalmente pelo poder público, com objetivos de conservação, sob regime especial de administração e garantias de proteção, e compõem extensos mosaicos ou corredores de áreas protegidas que bloqueiam o avanço do desmatamento na Amazônia, estando sob constante pressão.

Muitas áreas vêm enfrentando dificuldades relacionadas à sua estruturação e à implementação de ações de regularização fundiária, em razão de ocupações irregulares e ilegais, além do desafio de fomentar atividades produtivas que garantam o desenvolvimento, a sustentabilidade e a permanência das populações historicamente moradoras. Essas situações agravam conflitos sociais e os riscos de desmatamento, degradação florestal e vulnerabilidade dos povos e comunidades tradicionais que ali habitam. O investimento do Fundo Amazônia na consolidação da gestão desses territórios é coerente com a orientação do PPCDam para priorizar ações em áreas críticas, visando a prevenção e controle do desmatamento. Além do papel estratégico que a consolidação das áreas protegidas tem para o futuro da Amazônia:

A existência dessas grandes extensões protegidas, passíveis de conservação a longo prazo, será fundamental para preservar o complexo regime de chuvas daquele “oceano verde” e para evitar a fragmentação futura da grande floresta contígua em consequência do avanço do desmatamento (SANTILLI, 2010).

O Fundo Amazônia apoiou, no período de 2009 a 2018, 27 projetos enquadrados no Componente Ordenamento Territorial (BNDES, n.d. a), a maioria associados com a Componente Produção Sustentável e o Componente Monitoramento e Controle, envolvendo os seguintes tipos de ações:

- Ações de planejamento territorial nas TIs combinadas com atividades de produção sustentável, conservação da biodiversidade, recuperação de áreas degradadas, atividades de vigilância e controle. Além de ações transversais de capacitação para gestão, vigilância, formação de agentes ambientais, fortalecimento das associações que representam a população local e valorização da cultura e modo de vida das comunidades tradicionais. Destacam-se oito projetos mais focados em ordenamento territorial, voltados para o desenvolvimento de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) em TIs, instrumento de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), coordenada pela FUNAI. A elaboração do plano ou a atualização de plano anterior envolve o planejamento e gestão do uso do território para fins culturais, ambientais e econômicos e a pactuação entre as comunidades que o habitam. Esses processos são, por vezes, demorados, por envolver uma multiplicidade de grupos familiares em suas especificidades culturais (COFA, 2013a). Na leitura dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia (BNDES, n.d. a), constata-se a ênfase no incentivo à participação e promoção do protagonismo dos índios na elaboração dos planos e a colaboração dos estados e/ou de parceiros da sociedade civil.

- Ações com foco mais específico em um segmento isolado da população indígena, tal como investigação, localização e qualificação de registros de grupos indígenas isolados e de contato recente; implementação de estratégias de gestão territorial que contribuam para a sua proteção; capacitação de servidores que atuem nas Frentes de Proteção Etnoambiental da FUNAI em política indigenista e em metodologias de proteção de povos indígenas isolados.
- Consolidação de UCs estaduais, por meio do georreferenciamento e demarcação de suas áreas e do apoio à elaboração de planos de manejo. O Plano de Manejo é um instrumento de diagnóstico socioeconômico, socioambiental e territorial das UCs e inclui o zoneamento das áreas de uso, ocupação, conservação permanentes etc., embasando a definição de regras e normatizações para orientar a gestão ambiental, que é construído e acordado com as comunidades tradicionais moradoras. Em UCs categorizadas como Floresta Nacional, a elaboração de Plano de Manejo Madeireiro de Base Comunitária é o instrumento orientador.
- Apoio à elaboração da fase inicial do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) municipal para a proteção das unidades de conservação estaduais do entorno.
- Diagnóstico da situação fundiária nos estados do Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas que possibilitem avançar na regularização fundiária.

Esse conjunto de ações beneficiou 49.318 indígenas segundo o RAFA de 2018 (BNDES, 2019a) e proporcionou a capacitação de 3.177 pessoas em atividades relacionadas à gestão de florestas públicas e áreas protegidas, das quais 1.311 são representantes indígenas.

Verifica-se nas abordagens dos projetos indígenas e em UCs apoiados pelo Fundo Amazônia que são observadas as Salvaguardas para Redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+), a Salvaguardas de Cancún: os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, a participação social, a preservação de ecossistemas naturais e o respeito às suas próprias formas de organização social, de ocupação e uso dos territórios e recursos naturais, utilizando conhecimentos e práticas ancestrais.

As TIs somam 723 áreas em todo o Brasil, que ocupam 13,8% (ISA, n.d. a.) das terras do país. A maior parte das TIs concentra-se na Amazônia Legal: são 424 áreas, que ocupam 23% do território amazônico, onde vivem cerca de 60% da população indígena do Brasil. As UCs nessa região incluem 346 federais e 143 estaduais e ocupam 28% da área total da Amazônia, sendo que cerca de 3% da extensão do sistema estão sobrepostos a 7% das terras indígenas ali situadas, de acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

O apoio do Fundo Amazônia contribuiu para a criação de 7.083 quilômetros quadrados de UCs, por exemplo com apoio ao georreferenciamento para demarcação das áreas definidas, e para a extensão da gestão ambiental, infraestrutura e controle de uma área 425.974 quilômetros quadrados de extensão segundo BNDES (2019a). Esses aportes corroboram com os dois indicadores de efeito indireto do Componente Ordenamento Territorial definidos no Quadro Lógico do Fundo Amazônia. O primeiro mede a extensão

das áreas protegidas federais com instrumento de gestão territorial elaborado e o segundo acompanha a taxa de desmatamento em áreas protegidas (UCs federais e estaduais e TIs na Amazônia Legal):

Tabela 3 – Total de UCs federais e TIs na Amazônia Legal com instrumento de gestão territorial (Planos de Manejo ou PGTAs)

Áreas protegidas	Números de UCs federais e TIs com instrumento de gestão territorial		Variação 2018/2009 (%)	Área (km ²) de UCs federais e TIs com instrumento de gestão territorial		Variação área 2018/2009 (%)
	2009	2018		2009	2018	
UCs federais	28	83	196	160.741	431.130	168
TIs*	33	90	173	75.741	469.707	520
Total	61	173	184	236.482	900.837	281

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RAFA 2018 (BNDES, 2019).

A implementação de PGTAs em TIs e de planos de manejo em UCs federais contribui para inibir os vetores de desmatamento nessas áreas protegidas. O RAFA DE 2018 (BNDES, 2019a) relata, com base em dados do Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que a superfície de desmatamento cresceu 32% no conjunto das 731 áreas protegidas monitoradas – UCs federais e estaduais de todo o país – considerado o período de 2009 a 2017.. No entanto, nas TIs verifica-se uma redução da superfície desmatada da ordem de 25% e nas UCs federais de 38% nesse mesmo período, o que indica um substancial aumento do desmatamento em UCs estaduais. Esses dados demonstram a importância de fortalecer os órgãos públicos dos estados responsáveis pelo apoio e monitoramento das áreas protegidas e evidenciam o papel estratégico dos povos indígenas na prevenção do desmatamento.

De acordo com Santilli (2010), o desmatamento histórico acumulado no interior das TIs na Amazônia é pouco expressivo, sendo uma parte associada a forma com que as populações indígenas culturalmente ocupam seus territórios – áreas utilizadas para a construção e ampliação de aldeias, abertura de roças – e outra parte decorrente de ocupações não indígenas passadas, anteriores ao processo de reconhecimento oficial das terras, ou presentes, referentes a invasões em curso.

Um estudo realizado pela World Resources Institute (WRI) (DING, H. et al., 2016) mostrou que, no período de 12 anos, entre 2000 e 2012, as taxas anuais de desmatamento dentro de áreas florestais indígenas legalmente demarcadas no Brasil foram 2,5% mais baixas do que em outras. Ao analisar o custo-benefício da proteção da posse das áreas indígenas brasileiras, para avaliar se vale a pena esse esforço numa perspectiva econômica, o estudo concluiu que o investimento representa um custo baixo, comparado aos altos benefícios ambientais que proporciona, tais como um conjunto de serviços ecossistêmicos, incluindo sequestro de carbono, serviços hidrológicos, retenção de nutrientes e polinização, entre outros. Além de gerar benefícios locais e regionais, a mitigação de carbono tem alcance global. Os benefícios econômicos estimados, em um período de 20 anos, são da ordem de US\$ 1,165 bilhão para o Brasil, enquanto os custos de proteção desses territórios chegam

ao máximo de 1% dos benefícios totais³² (DING, H. et al., 2016). Além disso, no âmbito das negociações climáticas globais, “proteger a posse de áreas florestais indígenas e de comunidades é uma solução de baixo custo, que pode ajudar governos a atingirem seus objetivos climáticos em suas Contribuições Determinadas Nacionalmente (CDNs)” (DING, H. et al., 2016).

Merece destaque o processo de aprendizagem do Fundo Amazônia na construção de parcerias que pudessem viabilizar o apoio às demandas das comunidades indígenas e, ao mesmo tempo, promover a proteção das florestas nas TIs e, sobretudo, a implementação da política nacional de gestão territorial e ambiental dessas terras. Deve-se considerar ainda que grande parte das organizações indígenas não apresenta estrutura institucional e capacidade gerencial para receber diretamente recursos do Fundo Amazônia e responder aos requisitos exigidos pelo BNDES. A FUNAI, parceira importante do Fundo Amazônia nesse arranjo, também não estava preparada para isso segundo o COFA (2013a). O apoio à implementação e consolidação de UCs e à gestão de TIs tem sido realizado principalmente por organizações do Terceiro Setor e os beneficiários são as populações residentes das UCs e TIs. A estratégia de articular entidades da sociedade civil e órgãos gestores de áreas protegidas foi fundamental para que o apoio no Componente Ordenamento Territorial ganhasse escala e fortalecesse as políticas públicas pertinentes a essas áreas.

O projeto Fundo Kaiapó de Conservação em Terras Indígenas, iniciado em 2010, coordenado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e apoiado pelo Fundo Amazônia, foi pioneiro no apoio direto ao desenvolvimento de projetos das associações Kayapó de cinco TIs na modalidade aglutinadora. As TIs dos Kayapós têm a maior extensão de área protegida da Amazônia e esse projeto apoiou atividades produtivas sustentáveis, fortalecimento institucional, prevenção ao desmatamento, conservação da biodiversidade e proteção do território. Um indicador de sucesso do protagonismo alcançado pelos índios proporcionado pelo projeto foi o fato da Associação Floresta Protegida (AFP), uma das associações aglutinadas, ter apresentado diretamente ao Fundo Amazônia seu projeto para implementação e atualização dos PGTA de mais três TIs Kayapó em 2014. Esse foi o único projeto da Chamada Pública voltada ao apoio de PGTA em TIs apresentado diretamente por uma organização indígena, sendo o segundo projeto do Fundo Amazônia com apoio direto a organizações indígenas. Destaca-se que o Fundo Amazônia pode fortalecer a participação de povos indígenas e também das comunidades tradicionais das UCs como proponentes diretos de projetos e beneficiários, por meio da ampliação da divulgação de chamadas públicas, organização de oficinas e materiais de apoio.

Fora das áreas protegidas, o Fundo Amazônia avançou lentamente no apoio a projetos que contribuam para o enfretamento dos gargalos que afetam a regularização fundiária das propriedades da Amazônia Legal, um dos principais “nós críticos” para a efetividade de diversas iniciativas de ordenamento territorial.

A avaliação de efetividade do projeto Gestão Socioambiental de Municípios do Pará (2011-2014), executado pela organização não governamental Instituto do Homem e Meio

32 De acordo com o estudo da WRI, a quantificação dos benefícios de serviços ecossistêmicos consistem em quatro passos: (i) análise comparativa para estimar o total de áreas florestais indígenas legalmente demarcadas de desmatamento anual; (ii) quantificação dos serviços ecossistêmicos selecionados através do desmatamento evitado anualmente; (iii) os valores unitários dos serviços selecionados (medidos em US\$/ha/ano), fornecidos por áreas florestais indígenas, são estimados com base na literatura; (iv) o valor unitário dos serviços é multiplicado pela quantidade existente para calcular os benefícios econômicos totais de terras indígenas legalizadas. Os benefícios e custos estão expressos em termos monetários e estão ajustados ao valor do dólar em 2015 (DING H. et al., 2016).

Ambiente da Amazônia (IMAZON) (GIZ; BNDES, 2017), aponta que as dificuldades para fazer avançar a regularização fundiária a partir dos municípios reporta à complexidade de problemas no âmbito das instâncias governamentais dos estados e do Governo Federal. No diagnóstico sobre regularização fundiária no Pará, por exemplo, foram identificadas, pelo IMAZON, pendências de regularização fundiária em 39% do território, com essas áreas concentrando 71% do desmatamento no estado. Entre as áreas do estado do Pará sem regularização, cerca de 92% sequer estavam com processos de regularização em curso. Na análise das dificuldades dos órgãos estaduais que afetam a regularização dos imóveis, foram identificados problemas como escassez de recursos humanos, falta de definição de procedimentos jurídicos, uso de bases cartográficas e dados fundiários inadequados, entre outros. Essas conclusões consubstanciaram a revisão da diretriz do COFA de apoio à regularização fundiária de terras públicas com orientações para o apoio às ações de digitalização do acervo fundiário, construção ou consolidação das bases cartográficas fundiárias dos estados e a informatização de registros de imóveis e de órgãos estaduais de terras.

O projeto Terra a Limpo, do governo do estado do Mato Grosso, é o primeiro projeto, aprovado via “balcão”, pelo Fundo Amazônia (2018) que visa promover a regularização fundiária de terras públicas e de assentamentos da reforma agrária, bem como o aperfeiçoamento da gestão fundiária do estado. O projeto foi elaborado com base no diagnóstico fundiário atual do estado de Mato Grosso, que aponta a ocorrência de sobreposição de títulos de propriedade, de desmatamento ilegal e de “grilagem” (ocupação ilegal) de terras públicas, além de graves conflitos fundiários.

Por fim, vale registrar que o detalhamento de diretrizes e critérios orientadores para apoio a projetos voltados à elaboração, revisão, detalhamento e implementação do ZEE foi aprovada pelo COFA apenas em dezembro de 2018. Com base nessas diretrizes, o Fundo Amazônia já pode receber, analisar e apoiar projetos estruturantes sobre esse instrumento, considerado fundamental para o controle do desmatamento e que é de interesse dos estados. O ZEE é um instrumento previsto na Política Nacional de Meio Ambiente para desenvolver uma inteligência territorial com base em um planejamento estratégico sustentável, descentralizado e participativo, que seja assentado no diagnóstico, com a análise integrada do território e de suas vulnerabilidades e potencialidades; prognóstico, com a construção de cenários prospectivos e definição de diretrizes de gestão; e implementação, com a definição de planos de ação, indicadores de monitoramento e avaliação e estratégias de comunicação e capacitação.

4.3.1. RECOMENDAÇÕES

- Ampliar o apoio ao fortalecimento da gestão ambiental e territorial das UCs para implementação de seus planos de manejo já elaborados.
- Investir no apoio às UCs estaduais, considerando que são as responsáveis pelo crescimento da superfície desmatada em áreas protegidas. Para responder a esse desafio, um dos caminhos seria o fortalecimento dos órgãos públicos estaduais responsáveis pelo apoio e monitoramento dessas áreas protegidas.
- Ampliar o apoio à gestão ambiental e territorial de um maior número de TIs da Amazônia Legal, por meio de novas chamadas públicas.

- Promover a ampliação da participação de povos indígenas e comunidades tradicionais das UCs como proponentes diretos de projetos do Fundo Amazônia, com a divulgação mais abrangente de chamadas públicas e organização de oficinas e materiais de apoio para subsidiar a elaboração de projetos.
- Induzir a apresentação de projetos para a produção de subsídios e instrumentos que contribuam para a agilização do processo de regularização fundiária nos estados.
- Detalhar critérios orientadores mais abrangentes com foco em regularização fundiária para estimular a apresentação de projetos.

4.4. COMPONENTE CIÊNCIA, INOVAÇÃO E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

Componente 4

Instrumentos econômicos e atividades de ciência, tecnologia e inovação contribuem para a recuperação, a conservação e o uso sustentável da biodiversidade.

Efeito Indireto Componente 4

4. Instrumentos econômicos e atividades de ciência, tecnologia e inovação contribuem para a recuperação, a conservação e o uso sustentável da biodiversidade

Efeitos Diretos

- 4.1. Conhecimentos e tecnologias voltados para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, o monitoramento e controle do desmatamento e o ordenamento territorial produzidos, difundidos e utilizados
- 4.2. Instrumentos econômicos voltados para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, o monitoramento e controle do desmatamento e o ordenamento territorial desenvolvidos, difundidos e utilizados

Segundo o RAFA 2018 (BNDES, 2019a), o apoio ao Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos representava 13% do valor da carteira de projetos (R\$ 244 milhões), com um alto crescimento em 2018 – 82% em relação ao total acumulado dos desembolsos até 2017. Os indicadores de resultados desse Componente mostram um acumulado de 465 publicações científicas, pedagógicas ou informativas produzidas, o apoio a 368 pesquisadores na região amazônica³³, a geração de duas patentes e o estabelecimento de sistemas de PSA em quatro projetos específicos que beneficiaram 1.902 famílias.

³³ O indicador se refere a pesquisadores e técnicos envolvidos nas atividades de pesquisa científica e tecnológica residentes na região amazônica durante a execução dos projetos, o que não implica a permanência na Amazônia após a finalização do projeto. A região Norte possui apenas 2.382 grupos de pesquisas, correspondendo a 6,3% do total nacional (GIZ, 2019c), número bastante reduzido frente ao enorme desafio de ampliar os conhecimentos científicos na região.

Os principais projetos relativos a esse Componente em execução são: Inventário Florestal Nacional – Amazônia, sob a responsabilidade do SFB; Projeto Integrado da Amazônia, implementado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); e Monitoramento Ambiental por Satélites no Bioma Amazônia, do INPE (BNDES, 2019a). Em 2017, foi aprovado o projeto para o desenvolvimento e a implementação de sistemas de monitoramento do desmatamento para os biomas Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal, bem como o cálculo das emissões de CO₂ relativas às áreas desmatadas nesses biomas – projeto de Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros –, que será implementado pelo INPE. Esse projeto é de grande importância, pois permitirá avançar no monitoramento do desmatamento em escala nacional, eliminando o risco de deslocamento de emissões evitadas (vazamento) e permitindo sistemas de pagamento por resultados em escala nacional, como sempre defendido pelo Brasil nas negociações internacionais sobre mudança climática.

No Componente Ciência, Inovação E Instrumentos Econômicos se insere o único projeto de caráter internacional do Fundo Amazônia, que é realizado com a OTCA, no valor de quase R\$ 24 milhões e com objetivo de contribuir para o desenvolvimento da capacidade de monitoramento do desmatamento, das mudanças de uso da terra e do aproveitamento florestal nos países membros da organização. Por meio de investimentos em salas de observação com equipamentos e em cursos técnicos de geoprocessamento ministrados pelo Centro Regional da Amazônia do INPE (CRA/INPE), foram fortalecidas as capacidades institucionais dos países envolvidos e a transferência de conhecimento e tecnologia entre o Brasil e os outros membros da OTCA através de uma estratégia de cooperação regional. Durante o projeto, foram elaborados cinco mapas regionais do desmatamento nos anos 2000-2016 e três mapas regionais da cobertura e do uso do solo nos períodos de 2000-2014 (BNDES, 2019a). Foram capacitados 218 técnicos por meio de 17 cursos de formação em sistemas de mapeamento e imagens de radar. A OTCA apresentou recentemente outra proposta de projeto com objetivo de monitorar a degradação florestal.

Existem cinco projetos encerrados e avaliados, que correspondem à primeira etapa do Fundo Amazônia, que incluíram atividades ligadas a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) – ainda não estava vigente o item instrumentos econômicos). No Relatório Preliminar de Avaliação da Efetividade de Projetos do Componente Ciência, Tecnologia e Inovação apoiados pelo Fundo Amazônia (GIZ, 2019c), há uma análise profunda desses projetos, quais seja: Biodiversidade, Compostos Bioativos da Amazônia, Florestas de Mangue, Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia e Ilhas de Belém. Esses projetos tiveram início entre 2012 e 2014 e encerraram entre 2015 e 2018. O valor do apoio do Fundo Amazônia, para cada projeto, variou entre R\$ 1,1 milhão e R\$ 4,6 milhões, totalizando R\$ 12 milhões. Todos os projetos avaliados foram executados por diferentes departamentos da Universidade Federal do Pará (UFPA), com execução financeira por parte da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP). A análise que segue é baseada no relatório preliminar da avaliação dos projetos CT&I (GIZ, 2019c), que destaca três dos cinco projetos.

Todos os projetos focaram no fortalecimento da infraestrutura de CT&I e geração de conhecimento sobre a biodiversidade na Amazônia e, portanto, tiveram impacto indireto em ações de recuperação, conservação e uso sustentável do bioma Amazônia. Só o projeto Florestas de Mangue teve efeito direto ao implementar ações de reflorestamento em áreas de mangue. De maneira geral, os projetos avaliados foram efetivos no cumprimento das

metas estabelecidas, tendo como resultados o aumento da capacidade de infraestrutura, de equipamentos e técnica para realização de pesquisas científicas de alto impacto na Amazônia; formação, capacitação e fixação de recursos humanos; publicações científicas; patentes; e fortalecimento e ampliação de novas redes de pesquisas.

O projeto Biodiversidade teve por objetivo a construção e o fortalecimento da infraestrutura de CT&I da UFPA, com foco em estudos da biodiversidade do bioma Amazônia. Apoiado com recursos do Fundo Amazônia, o projeto viabilizou a construção e aparelhamento do primeiro Centro de Estudos Avançados da Biodiversidade (CEABIO) da região Norte do país, envolvendo ainda a reforma do laboratório de planejamento de fármacos e do Laboratório de Neuroquímica Molecular e Celular (LNMC) do Instituto de Ciências Biológicas (ICB).

Porém, a ênfase nas pesquisas básicas não despertou interesse do setor privado. A produção de conhecimento sobre biocompostos com potencial para uso no setor de fármacos, dermocosméticos e bioherbicidas também não resultou em contribuições relevantes. Por ter sido um projeto eminentemente de infraestrutura, os resultados de suas pesquisas não foram evidenciados, mas, com a infraestrutura instalada, considera-se promissor o potencial de alavancagem de novos projetos, fortalecimento e ampliação de novas redes de pesquisas com foco geração de conhecimentos sobre a biodiversidade amazônica.

Um dos projetos com resultados mais destacáveis é o Compostos Bioativos da Amazônia, realizado em parceria com uma empresa privada (*Amazon Dreams*) e uma cooperativa (Cooperativa Mista Tomé Açú – CAMTA). Foram produzidos, em escala piloto, compostos bioativos e realizadas pesquisas sobre pureza, capacidade antioxidante, funcionalidade e estabilidade química, além da otimização e desenvolvimento de novos processos obtidos a partir dos produtos da biodiversidade amazônica. Junto à CAMTA foram obtidas amêndoas de cacau com valor agregado e junto à *Amazon Dreams* foram desenvolvidas cápsulas de compostos extraídos do açaí. Essa estratégia mostrou-se exitosa em termos de divulgação científica em diferentes meios e aplicações tecnológicas, como é o caso do desenvolvimento de açaí parcialmente desengordurado (*light*) e sua divulgação.

Assim, o projeto Compostos Bioativos da Amazônia apresentou resultados relevantes em suas pesquisas, por responderem a demandas reais do mercado, e impactantes, por terem sido amplamente divulgados e sustentáveis. O projeto teve impacto nas políticas públicas relacionadas à qualidade do açaí ao contribuir para a consolidação de três classificações do produto (açaí, açaí clarificado e açaí desidratado, segundo Instrução Normativa/MAPA Nº 37 de 1º de outubro de 2018), que dá mais transparência à cadeia de valor e segurança sanitária ao mercado consumidor de açaí. Este projeto também permitiu captar novos recursos para a pesquisa de outras fontes, o que é importante tanto para a sustentabilidade dos investimentos quanto para a sua expansão. As fontes de recursos acessadas foram públicas – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Financiadora de Estudos e projetos (FINEP) – e privadas (empresas). Outro resultado do projeto foi a geração de patentes nas categorias “Patente de Invenção e “Modelo de Utilidade”.

Um dos impactos mais relevantes do projeto Compostos Bioativos da Amazônia foi ter contribuído para o fortalecimento do grupo de pesquisa e do Centro de Valorização de Compostos Bioativos da Amazônia (CVACBA). O CVACBA deverá se tornar, após a acreditação pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) no primeiro centro de referência nacional em validação de bioativos e produtos alimentares – a exemplo do açaí e outros produtos ricos em antioxidantes –, além de exercer importante papel na produção

de conhecimento científico e tecnológico aplicado à conservação e ao uso sustentável dos recursos da flora amazônica. Assim, os serviços de inovação prestados pelo CVACBA para pequenos produtores, associações, cooperativas e empresas públicas e privadas seguirão o rigor exigido por essa norma. É um fator de extrema importância para a internacionalização da pesquisa amazônica. No geral, conclui-se que esse projeto, alcançou integralmente as metas e foi além em suas redes de cooperação e integração, apresentando uma viabilidade de arranjos promissores na relação universidade/empresa privada e contribuindo dessa forma para o desenvolvimento sustentável e da bioeconomia na Amazônia.

O projeto Florestas do Mangue alcançou integralmente as metas relativas à construção e aparelhamento do novo Laboratório de Ecologia de Manguezal (LAMA), ao desenvolvimento de tecnologias para recuperação de áreas degradadas e à geração de modelos para estimativa da biomassa, sequestro e estoque de carbono da floresta de mangue. Foi importante a interação entre pesquisadores, ICMBio e beneficiários, o que aconteceu, nesse projeto, na gestão das reservas extrativistas marinhas. O projeto teve impacto nas políticas públicas refletindo de forma positiva em planos de manejo de UCs envolvendo manguezais. O projeto também captou novos recursos da Petrobrás por valor de quase R\$ 6 milhões.

Dos cinco projetos finalizados do Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos, o Biodiversidade e o Compostos Bioativos da Amazônia

geraram conhecimento para o aproveitamento econômico da biodiversidade por meio do desenvolvimento de produtos e empreendimentos baseados no uso da biodiversidade. Entretanto as pesquisas dos outros três projetos apontam para a gestão territorial, com um efeito mais direto sobre o objetivo do Fundo Amazônia, mas também sensível ao contexto socioeconômico e ambiental, que por ser mais dinâmico pode tornar os resultados dessas pesquisas menos sustentáveis (GIZ, 2019c).

O desenvolvimento da CT&I na região Amazônica tem caráter estratégico para a mudança do modelo econômico predominante e a valorização da floresta em pé. No entanto, o papel do Fundo Amazônia nessa área e as decisões sobre a seleção e priorização dos investimentos não é uma tarefa fácil, já que muitas iniciativas contribuem ao objetivo do Fundo. A avaliação desses projetos oferece conclusões importantes para as decisões sobre futuros investimentos do Fundo Amazônia nesse componente. Foram identificados alguns focos para o apoio neste componente no biênio 2017-2018 (BNDES, 2019a):

- Apoio à pesquisa científica e tecnológica voltada às cadeias de produtos da sociobiodiversidade, inclusive para o desenvolvimento de novos produtos a partir da biodiversidade amazônica: fármacos, fitofármacos, medicamentos, produtos cosméticos e outros de interesse das indústrias química e de alimentos.
- Apoio à pesquisa científica e tecnológica voltada ao manejo florestal madeireiro e não madeireiro, à recuperação de áreas degradadas (incluindo escolha de espécies, manejo de sementes e métodos para otimizar a recuperação), à integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF), à pesca e aquicultura sustentáveis, à conservação de recursos hídricos e à conservação do solo.
- Apoio ao desenvolvimento, à implementação e ao aprimoramento de sistemas de monitoramento do uso e da cobertura da terra e de controle do desmatamento, da degradação florestal, da regeneração e das queimadas para fins de quantificação do desflorestamento, como subsídio às políticas públicas de prevenção e combate ao desmatamento.

4.4.1. RECOMENDAÇÕES PARA O COMPONENTE CIÊNCIA, INOVAÇÃO E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

As ações exitosas desenvolvidas no âmbito dos projetos revelaram a importância estratégica do Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos do Fundo Amazônia, especialmente em um bioma em que a realização de pesquisas ainda enfrenta enormes dificuldades em termos de infraestrutura, equipamentos e recursos humanos qualificados.

Algumas das recomendações já têm sido implementadas pelo Fundo Amazônia, através da identificação de focos de apoio. A diretriz principal é focar este Componente na pesquisa aplicada e não na pesquisa básica. Fora do escopo do Fundo Amazônia, mas com grande impacto nesse Componente, é necessário revisar a legislação sobre biodiversidade e bioprospecção, diante da ampla burocracia envolvida na pesquisa com biodiversidade na região que pode inibir iniciativas tanto do setor acadêmico quanto do setor privado.

- Fomentar a realização de pesquisas que respondam a demandas das comunidades e do setor privado, por meio de editais específicos envolvendo representantes dos beneficiários na concepção de projetos e definindo estratégias de participação desses durante a sua execução.
- Ampliar e fortalecer as parcerias Universidade/empresa (por exemplo, por meio do desenvolvimento de protocolos modelo de parcerias) de modo a sedimentar a cooperação entre o mundo acadêmico e empresarial e facilitar a captação de fundos privados.
- Desenvolver uma estratégia de comunicação e disponibilização de resultados que alcancem os diferentes públicos potenciais da informação, permita seu uso e estimule a produção de novos conhecimentos.
- Demandar apresentação de evidências da integração entre cientistas, governo, setor privado, comunidades tradicionais e moradores locais na submissão das propostas.
- Melhorar a integração com outros componentes. Incentivar modelos de parceria nos quais projetos que não são de pesquisa propriamente possam agregar componentes de pesquisa aplicada relevantes e alinhados a objetivos do projeto, permitindo a produção de evidências que possam embasar decisões e potencializar resultados do projeto e das políticas apoiadas por eles.
- Adequar o tempo de execução dos projetos desse componente, especialmente se há investimentos em infraestrutura e equipamentos envolvidos.
- Tomando em conta o caráter transversal desse Componente, os indicadores do Quadro Lógico devem mostrar claramente que publicações, patentes e outros resultados do Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos apoiam outros projetos específicos ou áreas de trabalho priorizadas pelo Fundo Amazônia.

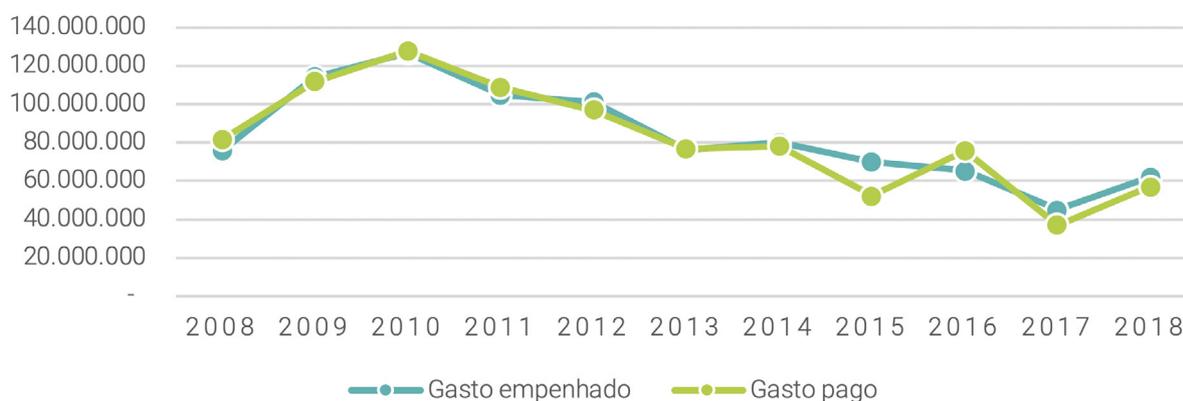
4.5. CAPACIDADE DE INSTITUIÇÕES DE MEIO AMBIENTE (FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL) PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS CONTRA O DESMATAMENTO

O Fundo Amazônia contribuiu significativamente para a construção de capacidades dos órgãos públicos de gestão ambiental para fortalecer e apoiar a implementação de políticas públicas de combate ao desmatamento. Conforme se argumenta a seguir, esse impacto é muito claro nos níveis estadual e municipal, mas também são levantados avanços no nível federal. Além disso, também são observados os desafios para a execução de projetos do Fundo pela administração pública.

O Brasil passou por uma fase de ampliação do gasto ambiental federal e dos recursos humanos lotados em órgãos ambientais federais de 2001 a 2014 (GRAMKOW, 2018). O Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas autarquias observaram um aumento de 23,2% do gasto empenhado de 2001 a 2014 (GRAMKOW, 2018). Nesse período, o número de servidores públicos efetivos lotados no MMA mais do que dobrou, passando de 261 em 2001 para 794 em 2014. Os estados e municípios também viram suas capacidades crescerem nesse período (WWF, 2018). Essa fase coincidiu com o período de significativa redução do desmatamento na Amazônia Legal (Seção ii - Introdução).

Durante a maior parte do período objeto da presente avaliação (2008-2018), a crise econômica resultou em cortes nos orçamentos de entidades diretamente envolvidas em ações relacionadas à prevenção e ao controle do desmatamento no bioma amazônico. No Gráfico 10, pode-se observar a queda do orçamento do IBAMA nas subfunções controle ambiental e preservação ambiental deflacionados para valores reais constantes de 2018³⁴. Esse gasto³⁵ passou de pouco mais R\$126 milhões em 2010 – quando alcançou o pico no período de 2008 a 2018 – para valores próximos de R\$60 milhões em 2018, o que representou uma queda de 52,4% em termos reais. Embora sejam dados para todo Brasil, a fiscalização na Amazônia também sofreu cortes no orçamento.

Gráfico 10 – Gastos do IBAMA nas subfunções controle ambiental e preservação ambiental em R\$ de 2008 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados SIGA-Brasil (Senado Federal, n.d.).

34 Para os deflatores, foram utilizados os dados fornecidos pelo Ipea data (2019).

35 Foram considerados os gastos de duas etapas da execução orçamentária (gasto empenhado e gasto pago) com a finalidade de dar maior robustez ao resultado. A convergência das duas séries corrobora a tendência de queda. Esses gastos refletem o que órgão efetivamente gastou, o que é mais preciso do que o gasto autorizado, por exemplo, que nem sempre é executado. O gasto pago inclui os restos a pagar pagos.

A aprovação da Emenda Constitucional No 95 de 15 de dezembro de 2016 (“Teto dos Gastos”) fixa o gasto primário da União em um momento em que já apresentava trajetória de queda. São esperados cortes mais agudos na gestão ambiental, por ser percebida como marginal frente a outras políticas, especialmente aquelas que apresentam piso de gasto, tais como saúde e educação. O atual contexto brasileiro de estreitamento de espaço fiscal, juntamente com o congelamento do gasto primário, coloca desafios para a execução de projetos do Fundo Amazônia por órgãos federais, pois todo recurso que entra no Orçamento da União está sujeito a cortes ou contingenciamentos. Esse contexto já tem impacto na execução de projetos do Fundo Amazônia da administração federal. No nível dos estados, o contexto de restrição do espaço fiscal coloca desafios similares.

Somado ao contexto fiscal, existe um contexto relativamente rígido para execução do gasto público, por meio das normas para licitações e contratos estabelecidas pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que regem as aquisições do setor público em todos os níveis (federal, estadual, distrital e municipal). No que diz respeito à área política, já foi mencionada (Seção ii - Introdução) a mudança na coordenação geral do PPCDAm da Casa Civil da Presidência para o MMA em 2013, como um indicador da queda na importância política das ações contra o desmatamento na Amazônia.

O Fundo Amazônia financiou dois projetos em 2016 (R\$ 56 milhões) e 2018 (R\$ 140 milhões) para ações de fiscalização no terreno pelo IBAMA³⁶. A exceção estabelecida pelo COFA para estes projetos quebrou a condicionante de adicionalidade, que por diversos atores foi visto como um retrocesso. Houve uma impressão de que se rompeu a responsabilidade do Estado em dedicar orçamento específico para o atingimento de políticas públicas em curso. Contudo, no ano 2014, 92% do total de investimentos para atividades de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia foram financiados pelo Orçamento da União, incluindo ações do PPCDAm na prática e custos institucionais das entidades envolvidas na implementação do Plano, e 8% pelo Fundo Amazônia.³⁷ Embora nos últimos anos a contribuição relativa do apoio internacional para o combate ao desmatamento no bioma Amazônia tenha aumentado, a maior parte dos investimentos continuam a ser financiados pelo Orçamento da União (projeto Fundo Verde 2018).

Além de fornecer recursos para a implementação das ações previstas e/ou alinhadas ao PPCDAm, o Fundo Amazônia teve fundamental importância em fomentar a elaboração de Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento (MMA, 2018), um requisito para ser representado no COFA. Para os governos estaduais, o Fundo Amazônia teve crescente importância, com 27 projetos com órgãos públicos estaduais aprovados, sendo que 5 foram cancelados. O valor alocado nos 22 projetos restantes com entes estaduais totaliza R\$ 577.766.547,17, equivalente a 31,06% do total dos recursos alocados pelo Fundo Amazônia (GIZ, 2019a). A maior parte dos investimentos foram para a implementação do CAR, inclusive em estados fora da Amazônia Legal, e para projetos com investimentos estruturantes e na capacidade de gestão ambiental, como o projeto Mato Grosso Sustentável. O Fundo Amazônia também permitiu a instrumentalização de órgãos públicos para o combate ao desmatamento, inclusive a articulação estadual dos corpos de bombeiros, e a

36 Além do IBAMA, outros órgãos federais apoiados pelo Fundo Amazônia foram o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Esses últimos dois apoios são analisados no Componente de Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos.

37 Não inclui o aporte dos estados no combate ao desmatamento.

adoção de políticas de produção sustentável. A participação no COFA também possibilitou a cooperação entre as Organizações Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) e a troca de experiências e potencializou a articulação da gestão ambiental entre os estados.

No âmbito municipal, o Fundo Amazônia chegou a aprovar 10 projetos de governos municipais, com três tendo sido cancelados. Ao longo dos anos, houve mudanças e muitas discussões em relação ao apoio aos municípios com recursos do Fundo. A partir de 2013³⁸, o COFA estabeleceu que o apoio aos municípios seria realizado, principalmente, através de projetos com os governos dos estados. Dos projetos sob responsabilidade direta dos municípios, destaca-se o projeto Olhos D'Água, coordenado pelo município de Alta Floresta, com resultados significativos na queda da taxa de desmatamento e na saída da situação de ilegalidade ambiental. Os municípios também tiveram apoio na gestão ambiental por meio de projetos do Terceiro Setor, como o projeto de Apoio Gestão Socioambiental de Municípios do Pará, implementado pela ONG IMAZON, envolvendo 11 municípios do Sudeste Paraense. A avaliação externa desse projeto mostra resultados positivos no controle do desmatamento, entre outros está a saída de três município, dos seis que estavam, da lista de municípios prioritários para o controle do desmatamento (GIZ, BNDES, 2016a).

O principal problema com os órgãos governamentais é a baixa capacidade de implementação de projetos, o que pode estar relacionado à relativa rigidez na execução dos recursos (Lei nº 8.666/1993), ao contexto de restrição do espaço fiscal e/ou às capacidades relativamente reduzidas, especialmente de pessoal qualificado e estável. A baixa execução tem levado, como foi mencionado, inclusive ao cancelamento de alguns projetos. No nível federal, o contexto recente de restrição fiscal tem levado a dificuldades na execução das políticas federais, gerando risco de perda da adicionalidade. No nível estadual, as frequentes mudanças políticas (ciclo eleitoral) e o reduzido número de servidores permanentes levam a descontinuidade nas prioridades e nas equipes, gerando riscos de cancelamentos de atividades, perda de memória/aprendizado institucional e baixo potencial de sustentabilidade. Algo similar acontece nos governos municipais, cujas competências na área ambiental são ainda mais recentes.

4.5.1. RECOMENDAÇÕES

- É necessário explorar novas modalidades de trabalho (por exemplo empresas mistas, fundações, organizações sociais) que permitam aos órgãos públicos executar diretamente os projetos com maior agilidade e flexibilidade sem perda de transparência e de boas práticas de compliance.
- Tomando em conta a experiências positivas na implementação de projetos, continuar fortalecendo os arranjos dos órgãos governamentais com o Terceiro Setor.
- A quebra da adicionalidade para financiar as atividades de IBAMA na região deve ser revisada e eliminada o quanto antes. Embora seja uma situação circunstancial, a excepcionalidade se estende no tempo, diminuindo a pressão para voltar ao normal e estabelecendo um precedente para o financiamento de outras áreas de governo.

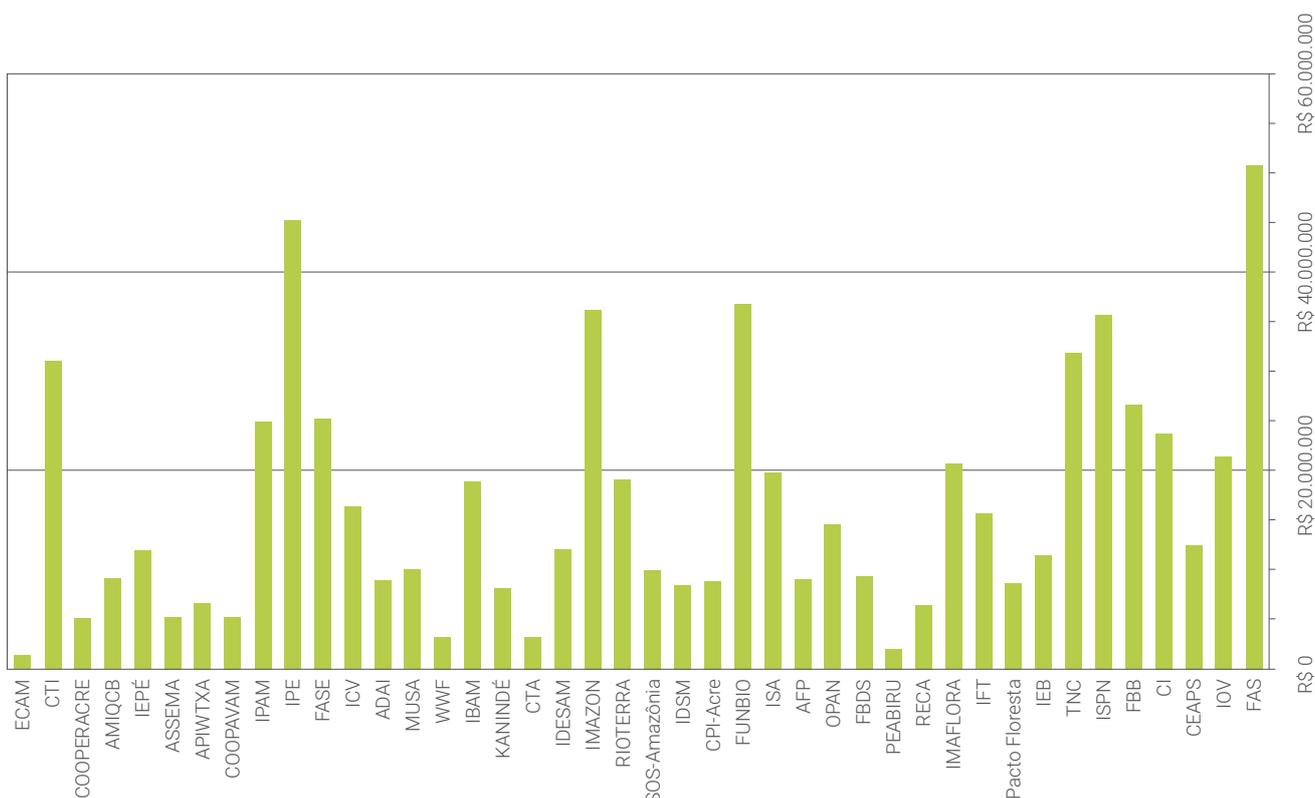
38 De acordo com o RET da 13ª Reunião, o apoio à estruturação dos órgãos municipais de meio ambiente será feito exclusivamente através de operações com os estados, que terão a responsabilidade de aglutinar essas demandas, devendo envidar esforços para abranger todos os municípios de seu território, mediante processo participativo de construção dos projetos. (COFA, 2013b).

4.6. CAPACIDADE DO TERCEIRO SETOR

Uma das razões que motivou os doadores a apoiar o Fundo Amazônia foi a confiança na capacidade do Brasil de implementá-lo com a participação de uma pluralidade de instituições da sociedade civil, a existência de um terceiro setor bem desenvolvido, com capacidade de gestão de projetos e com capilaridade nos diversos segmentos sociais e regiões do país, particularmente em áreas mais remotas nas quais o Estado não chega. Além disso, essas instituições já têm integrado os processos de acompanhamento de políticas públicas e verificação de resultados. Essas experiências, ancoradas na Constituição Brasileira de 1988, foram desenvolvidas em conselhos setoriais, consultivos e/ou deliberativos, constituídos por representações das diversas partes interessadas. A construção das políticas públicas de meio ambiente no Brasil, especialmente após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, contou com intensa participação de organizações com perfis diferenciados em canais institucionais criados em âmbito municipal, estadual e federal. A criação do COFA, que também tem representações da sociedade civil, se espelhou nessa experiência.

A sociedade civil teve um papel ativo na implementação do Fundo Amazônia, tanto na condição de membros do COFA, quanto como entidades executoras de projetos. Nesses primeiros dez anos, o Fundo Amazônia foi um parceiro muito importante para o Terceiro Setor na Amazônia. Foram apoiadas 42 instituições através de 58 projetos com um valor total de R\$ 706.352.997,71, o que equivale a 38% dos recursos do Fundo Amazônia (GIZ,2019a). As entidades apoiadas têm atuação local ou nacional e algumas são ONGs internacionais com escritórios registrados no país, mas com equipes compostas por profissionais brasileiros. O Gráfico 11 mostra a relação de instituições da sociedade civil que receberam recursos do Fundo Amazônia.

Gráfico 11 - Organizações do Terceiro Setor e recursos alocados



Fonte: GIZ (2019a) com base em dados de BNDES (n.d. a.)

Algumas ONGs respeitadas e reconhecidas tiveram até dois projetos apoiados no período 2009-2018, são elas: Fundação Amazonas Sustentável (FAS); Fundação Banco do Brasil (FBB), Instituto Ouro Verde (IOV); *The Nature Conservancy* do Brasil (TNC); Instituto Floresta Tropical (IFT); Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA); Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN); Operação Amazônia Nativa (OPAN); Instituto Socioambiental (ISA); Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO); Comissão Pró-Índio do Acre (CPI-Acre); Centro de Estudos da Cultura e do Meio Ambiente da Amazônia - Rioterra; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); e Centro de Trabalho Indigenista (CTI). O Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) teve três projetos aprovados.

Entre essas ONGs, cinco assumiram o papel de entidades aglutinadoras (FUNBIO, FAS, FBB, ISPN, FASE) em diferentes modalidades, aportando à estratégia do Fundo Amazônia de apoiar subprojetos através delas, o que foi um sucesso na parceria do Fundo com a sociedade civil. O BNDES não teria capacidade de processar, analisar, aprovar e acompanhar muitos projetos de menor porte e, com as aglutinadoras, a capilaridade do Fundo Amazônia aumentou enormemente e alcançou abrangência expressiva. O estudo de Kadri (2018) reforça a importância que tiveram no crescimento da carteira de projetos do Fundo: “a evolução dos números demonstra que a adoção do modelo de parceria por aglutinador, como forma de diminuir os custos de transação para aumento da capilaridade, resultou em maior acesso de pequenos projetos aos recursos do Fundo Amazônia”. De acordo com o RAFA de 2018 (BNDES, 2019a), 2.659 pequenos projetos e 91 projetos de tamanho médio foram apoiados.³⁹

O estudo de distribuição de benefícios caracterizou os seguintes perfis/tipos de organizações da sociedade civil:

- a)** Organizações com orientação científica, como o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon); e a Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS);
- b)** Organizações com orientação operacional, criadas para apoiar a implementação de políticas públicas: a Fundação Amazonas Sustentável (FAS); o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e a Fundação Banco do Brasil (FBB);
- c)** Organizações com foco em capacitação, como o Instituto Floresta Tropical (IFT); o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM);
- d)** Organizações com foco em organização social de base, como a Associação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (AMIQCB); Associação Ashaninka do Rio Amônia - Alto Juruá (APIWTXA) e a Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA);
- e)** Organizações com foco em organização produtiva, como a Cooperativa dos Agricultores do Vale do Amanhecer (COOPAVAM); Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre (COOPERACRE);
- f)** Organizações com foco em meio ambiente, como a *The Nature Conservancy* (TNC), Conservação Internacional (CI), e o Fundo Mundial para a Natureza (WWF), todos representados por suas filiais brasileiras;

39 O estudo de Kadri (2018) identificou 604 subprojetos em vez dos 2.750 relatados pelo Fundo Amazônia no RAFA 2018.

- g) Organizações com foco em *advocacy* e empoderamento social, como o Instituto Socioambiental (ISA) e o Centro de Trabalho Indigenista (CTI).

Ao longo desses dez anos, as entidades do Terceiro Setor aprenderam a trabalhar dentro das exigências do BNDES, embora para muitas tenha sido complicado preparar, negociar e implementar projetos dentro desses padrões. Levou certo tempo para que houvesse mais interação e um número maior de projetos fosse enviado para submissão ao BNDES. Ao final, essas organizações mostraram ter capacidade de execução de projetos em um nível bem acima ao dos governos. Trabalhar em trouxe uma aprendizagem mútua para o BNDES e o Terceiro Setor, reconhecida como positiva por ambas as partes (ver seção 1.2.2).

Os critérios de análise e seleção de projetos do BNDES contribuíram para as entidades do Terceiro Setor se profissionalizarem em termos de administração financeira e gestão de projetos, o que as ajudou a acessar outras fontes de recursos mais exigentes como, por exemplo, os fundos internacionais. Alguns entrevistados mencionaram que acessar recursos do Fundo Amazônia serviu como um “carimbo” que atestava a boa governança da entidade. Por outro lado, o processo de submissão e análise dos projetos criou problemas para algumas organizações, pelo largo tempo despendido no processo da aprovação. O trabalho de preparação de projetos criava expectativas nas comunidades locais e a demora desgastava as relações com a organização proponente. Nas situações de negociação da continuidade do projeto em segunda fase, algumas entidades tiveram que recorrer a recursos de outras fontes para manutenção das condições de execução do projeto.

Muitas ONGs atuam ou tem presença em territórios remotos que os órgãos públicos não conseguem alcançar, viabilizando o acesso de comunidades às políticas públicas. Por outro lado, a produção de conhecimentos e/ou a convivência em profundidade com a cultura, os modos de vida dessas comunidades também tem trazido importantes aportes para a formulação de políticas públicas mais aderentes e que respondam às necessidades e especificidades de diferentes realidades. Além disso, a participação de organizações do Terceiro Setor na implementação de projetos apoiados pelo Fundo contribui substancialmente para que o Fundo Amazônia seja reconhecido como uma iniciativa de toda a sociedade brasileira e não apenas do Estado, como já mencionado.

4.6.1. ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS E PROJETOS EM TERRAS INDÍGENAS

Durante os dez anos de existência do Fundo Amazônia, somente duas entidades indígenas foram financiadas diretamente:

- Associação Floresta Protegida (AFP), com o projeto Território, Cultura e Autonomia Kayapó, voltado à implementação do PGTA em 3 TIs da etnia Kayapó.
- Associação Ashaninka do Rio Amônia - Alto Juruá (Apiwtxa), primeira organização indígena a ser apoiada diretamente pelo Fundo Amazônia na TI Kampa do Rio Amônia, situada na fronteira com o Peru e vizinha da reserva extrativista do Alto Juruá. O projeto é voltado ao desenvolvimento sustentável, com a expansão da produção agroflorestal e preservação do território, e ao apoio à gestão territorial e ambiental nas comunidades indígenas e, também, das comunidades ribeirinhas vizinhas que moram na UC Alto Juruá, no Acre.

Todos os demais projetos com populações indígenas apoiados foram implementados através de ONGs que já tinham um longo percurso de trabalho junto aos povos e comunidades indígenas. Esse dado indica que ainda tem um trabalho importante pela frente de capacitação de organizações indígenas para que possam apresentar projetos diretamente ao Fundo Amazônia. Como já mencionado, no portfólio de projetos do Fundo foram apoiados um total 49.318 indígenas e 101 TIs (BNDES, 2019).

Inicialmente, o BNDES não tinha experiência na área indígena e, por essa razão, buscou dentro do Banco especialistas mais próximos das questões técnicas específicas desse segmento para analisar e acompanhar a implementação dos projetos.

No COFA, as populações indígenas são representadas pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). A FUNAI passou a ser membro pleno do COFA apenas a partir de 2016.

O Fundo Amazônia teve um papel importante na elaboração e implementação de PGTA's na Amazônia, de modo que 65% de TIs na Amazônia foram apoiadas, a partir da Chamada Pública lançada em 2014 em colaboração com a FUNAI e o MMA. O PGTA é um instrumento do PNGATI (Seção iii - Introdução), que foi instituído em 2012 com o objetivo de

garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente. (BRASIL, 2012)

A preparação e implementação de projetos com populações indígenas tem complicações adicionais de gestão e logística. Em primeiro lugar, na preparação dos projetos, muitas vezes, as distâncias dificultam a mobilização para a participação das comunidades, que é fundamental para o sucesso da execução. As expectativas criadas e a demora do processo seletivo pelo BNDES, até a aprovação, tornam difícil gerenciar a relação com as organizações proponentes. As ONGs muitas vezes precisaram pré-financiar certas atividades para não perder a confiança das comunidades, e outras fontes de recursos tiveram que ser mobilizadas. Há relatos de entrevistados que, sem esses outros financiamentos, não poderiam implementar os projetos. Ou seja, deve-se considerar as dificuldades de chegar ao acordo social necessário para levar adiante projetos de fiscalização e uso sustentável em territórios indígenas. Grande parte das terras são multiculturais, abrigam povos, clãs e famílias com certa autonomia entre si, mas que dividem o mesmo território. Qualquer projeto que envolva a totalidade desses territórios pressupõe arranjos sociais que não são triviais. Em segundo lugar, na execução dos projetos indígenas deve-se considerar as particularidades culturais nos modos de fazer e dispor do tempo desses povos que incidem nos prazos de execução estabelecidos a serem flexibilizados, conforme discutido no COFA (COFA, 2013a)

Por outro lado, um dos grandes destaques do Fundo Amazônia foi a abertura para entender a especificidade dos projetos indígenas: reuniões foram realizadas com os grupos e adequações nos orçamentos para incluir as particularidades das realidades locais. Afinal, o conjunto dos projetos ajudou a desenvolver capacidades dos grupos indígenas apoiados para a gestão de projetos e o desenvolvimento de ações de proteção e vigilância, de sistemas agroflorestais, de atividades produtivas e de gestão ambiental.

BOX 7: ANÁLISE DE EQUIDADE DE GÊNERO NOS PROJETOS DO FUNDO AMAZÔNIA

A promoção da igualdade entre homens e mulheres é fundamental para a proteção dos direitos humanos e é uma condição essencial para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Entretanto, superar a desigualdade de gênero têm sido um desafio em todos os níveis de atuação, seja ela voltada para o meio urbano ou para o âmbito rural. O Fundo Amazônia também inclui critérios transversais de apoio a redução da pobreza e da desigualdade de gênero. O estudo de Distribuição de Benefícios (GIZ, 2019a) analisou quantitativamente e qualitativamente todos os projetos financiados pelo Fundo Amazônia.

Apesar do Fundo Amazônia adotar uma estratégia de transversalização de gênero e incentivar a inclusão e empoderamento da mulher, a implementação dessa estratégia é ainda incipiente. Ademais, a análise da contribuição efetiva do Fundo à redução da desigualdade de gênero nas intervenções apoiadas mostra-se comprometida, visto que as informações disponíveis no site do Fundo Amazônia, no que concerne especificamente a objetivos e resultados relacionados à gênero, são insuficientes.

Os 5,8% (6) de projetos que tinham como objetivo afetar as mulheres, também relataram os impactos nas vidas delas. Ou seja, suas ações finais estão de acordo com o que foi proposto, principalmente no investimento na geração de renda. Todos esses projetos com foco pretendido na questão de gênero trouxeram nas suas atividades ações relacionadas com o empoderamento financeiro. Sendo assim, observamos que há uma relação direta entre o apoio ao desenvolvimento econômico e a emancipação feminina.

Além disso, 22,3% (23) dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia afetam a vida das mulheres que vivem na comunidade alvo, mesmo sem pré-definir essa intencionalidade como uma meta. Avalia-se que 37,8% (39) dos projetos da carteira do Fundo tem potencial de afetar a vida daquelas que residem nos espaços circunscritos nos projetos, por causa das atividades realizadas localmente, e 33,9% (35) não envolvem a categoria de gênero devido a sua natureza. A Tabela B7.1 demonstra a distribuição dos projetos entre as categorias mencionadas.

Tabela B7.1 – Distribuição dos projetos entre as categorias de classificação

	Foco pretendido inclui gênero	Sem foco, com impacto ⁴⁰	Sem foco, com potencial de impacto ⁴¹	Natureza não aplicável
Número de projetos	6	23	39	35
Porcentagem correspondente	5,8%	22,3%	37,8%	33,9%

Fonte: Elaboração dos autores

40 Sem foco pretendido, mas com impacto em gênero.

41 Sem foco pretendido, mas com potencial de impacto em gênero.

Apesar das limitações mencionadas, a estratégia de transversalização de gênero adotada pelo Fundo Amazônia vem guiando passos importantes para contribuir com a igualdade entre homens e mulheres. Um exemplo disso foi a realização de sete eventos em 2018 que contribuíram para dar mais visibilidade às questões de gênero. Outro ponto relevante é que 100% (6) dos projetos que tem como foco pretendido incluir a questões de gênero, também mencionam o fator financeiro: seja o investimento na cadeia de produção, seja capacitando as mulheres ou apoiando a comercialização dos seus produtos.

O estudo apresentou um conjunto de conclusões e recomendações sobre o apoio a ações com foco específico, disponibilidade de dados e monitoramento das ações; e ao fortalecimento institucional de organizações.

a) Apoio específico a ações com foco específico, disponibilidade de dados e monitoramento das ações

- Inclusão de ações com foco específico nas questões de gênero: incentivar que todos os projetos apresentem ao menos uma forma de promover o empoderamento feminino. Como a igualdade de gênero é um critério transversal de apoio do Fundo Amazônia, deveria ser contemplado na maior parte dos projetos, ou na sua totalidade.
- Apresentação de dados desagregados: inclusão do número de mulheres presentes nos cursos de capacitação, juntamente com a apresentação dos dados desagregados do restante do projeto, pode favorecer o aperfeiçoamento de futuras análises, as quais idealmente seriam feitas a partir do site do Fundo Amazônia. Dessa forma, recomenda-se incluir uma categoria no site que permita um enfoque na demonstração de resultados relacionados a gênero.
- Disponibilização de acervo: incentivar a divulgação midiática e de documentos no acervo do site para expandir a disponibilidade de materiais sobre os projetos.
- Contabilização de mulheres na gestão: número de mulheres pesquisadoras, agentes ou técnicas envolvidas no processo de gestão, implementação e execução dos projetos.
- Inclusão de indicadores: medir o impacto da participação das mulheres em todos os projetos ainda na fase de desenho permite que se capture esses resultados e que eles sejam devidamente reportados e contabilizados, além de incluir metas de curto, médio e longo prazo dos projetos para facilitar a avaliação de seu desenvolvimento.

b) Fortalecimento institucional

- Apoio a organizações específicas de mulheres: apoiar o fortalecimento institucional de organizações que trabalhem especificamente com temáticas de gênero ou promovam a inclusão de mulheres, tais como associações e cooperativas de mulheres, que promovem o empoderamento econômico de mulheres.
- Instauração de Comitês de Gênero: promover a criação de programas e/ou comitês específicos para lidar com políticas e ações referentes à equidade de gênero, tanto dentro da equipe do Fundo Amazônia, como no âmbito dos projetos apoiados em todos os setores.

- Realização de chamadas públicas: enfoque específico em ações voltadas à equidade de gênero, assim como ocorreu com o apoio direcionado às atividades de produção sustentável. Essas chamadas trariam a possibilidade de acesso ao Fundo Amazônia por parte de organizações que, a priori, não seria beneficiárias esperadas.
- Institucionalização de Conselho Técnico de Gênero: especialistas no assunto poderiam auxiliar na realização de chamadas públicas, elaboração de critérios específicos de apoio e de indicadores, bem como serviria de instância consultiva do Fundo/BNDES. Essa é uma prática comum em fundos de investimento que focam no apoio a projetos de natureza técnica e que fogem da expertise do gestor do fundo.

Além das especificamente citadas nesse estudo, devem ser levadas em consideração todas as recomendações elencadas pela GIZ no estudo de gênero realizado com três projetos apoiados pelo Fundo Amazônia⁴²:

- Elaborar um plano de ação para a incorporação da questão de gênero que garanta a institucionalização do tema no Fundo Amazônia/BNDES e confira maior credibilidade diante os atuais e, eventualmente, novos doadores;
- Designar um ponto focal para o tema, que supervisionará a implementação do plano de ação e aprimorará as capacidades da equipe na incorporação da questão de gênero;
- Dar visibilidade à questão de gênero, divulgando boas práticas e resultados no *website*, em eventos ou por meio de premiações etc.;
- Pedir a inclusão de uma análise da igualdade entre homens e mulheres nas propostas dos projetos;
- Identificar oportunidades atraentes que potencializam o papel das mulheres, especialmente nas cadeias de valor não-madeireiros;
- Introduzir, na fase da análise técnica de propostas de projeto, uma lista de checagem que ajude a garantir que o tema seja observado na fase do planejamento (matriz lógica/ indicadores, plano de trabalho, orçamento para recursos ou atividades específicas)

Finalmente, com base nesse conjunto de recomendações, entende-se que o Fundo Amazônia pode tornar mais explícito o seu compromisso com a redução de desigualdades, de modo a enfatizar, aos proponentes de projetos, a necessidade de se tratar questão de gênero como critério transversal, e, sobretudo, de prestar contas de sua contribuição efetiva à sociedade.

42 PONS, Ester Gomila; MELLO, Denyse; BUDI, Janina. *Igualdade entre Homens e Mulheres em Projetos de Atividades Produtivas Sustentáveis Apoiadas pelo Fundo Amazônia/BNDES*. Rio de Janeiro: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). 2019. 30 p.

4.6.2. RECOMENDAÇÕES

- Apoiar entidades da sociedade civil com pequenos recursos para a preparação e o processo de elaboração participativa de projetos, principalmente aqueles que envolvem muitas comunidades indígenas de diversos locais da TI. A mobilização pode ser custosa e leva tempo. O Fundo Amazônia poderia abrir uma linha de financiamento preparatória de projetos como, por exemplo, existe no *Global Environment Facility* (GEF, em português Fundo Mundial para o Meio Ambiente).
- Apoiar a elaboração e apresentação de projetos pelas próprias associações indígenas diretamente ao Fundo, proporcionando subsídios e desenvolvimento de capacidades, por meio de oficinas e materiais de apoio.
- Criar mais oportunidades de troca de experiências e de aprendizagens entre projetos para melhorar a implementação e os resultados.



5. LIÇÕES APRENDIDAS, DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES

5. LIÇÕES APRENDIDAS, DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES

Existe uma literatura ampla de pesquisas científicas e evidências que mostram que a Amazônia Legal e seus biomas são de grande importância para os serviços ecossistêmicos em escala local, nacional, regional e global. Uma das contribuições importantes do bioma Amazônia, e muitas vezes não reconhecida, é para o ciclo de chuvas no Brasil e na América do Sul. Esse ciclo assegura a provisão de água para os municípios brasileiros do norte ao sul do Brasil, para as grandes bacias de hidroelétricas, como também para a agricultura brasileira, ou seja, a chuva é de grande importância para a produção de eletricidade e água para os grandes centros urbanos do país e para a competitividade da agricultura do Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país no mercado global.

O desmatamento ilegal e predatório da floresta amazônica é uma evidente ameaça ao desenvolvimento da região e à sua capacidade de contribuir para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e das condições climáticas necessárias para o Brasil e outras regiões do continente sul americano e, como diversos estudos apontam, até com implicações para outras partes do mundo. Portanto, mostra-se necessário criar um modelo econômico alternativo que permita reconciliar o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia com a conservação e uso sustentável da floresta em pé.

O Fundo Amazônia apoiou projetos criando alternativas viáveis nesse sentido, incluindo a geração de conhecimento sobre o bioma Amazônia, a gestão e difusão tanto de novas tecnologias modernas quanto de técnicas tradicionais reconhecidas e a criação de negócios compatíveis com a sustentabilidade da floresta e de seus habitantes. Deve-se buscar incluir o setor privado, com apoio e regulação do setor público e das muitas iniciativas do Terceiro Setor que trabalham em conjunto com comunidades locais, na construção de cadeias produtivas dos produtos da sociobiodiversidade. Essas cadeias produtivas permitem agregar valor sobre a grande riqueza de capital natural da região, incluindo espécies, insumos e produtos nativos da Amazônia, utilizando a bioeconomia e a biotecnologia e ferramentas inovadoras das tecnologias de informação e comunicação, além da digitalização da agricultura e das cadeias de sociobiodiversidade, da manufatura e da logística de transportes.

Muitas atividades do Fundo Amazônia apontam para esse modelo, mas ainda não têm a escala necessária. Para o futuro, o Fundo Amazônia poderia ser um agente ativo diante dessas oportunidades, apoiando ações que contribuam para a construção de um estilo de desenvolvimento mais sustentável nos âmbitos econômico, social e ambiental na região. O Fundo, através do seu portfólio de projetos, ajudou fortemente a criar múltiplos exemplos sobre como isso é possível.

O desenvolvimento da Amazônia deve resultar na criação de novas oportunidades de emprego e renda e da melhoria na qualidade de vida de todos os seus residentes. Principalmente, há que se respeitar e considerar as demandas e os direitos das diversas populações locais, indígenas e tradicionais da região quanto à sua cultura, aos seus modos de produção e seus meios de vidas sustentáveis.

Olhando para trás, a história brasileira passou por vários ciclos de uso e destruição de seus recursos naturais. Desde meados dos anos 1950, com o deslocamento da capital

para o centro do país e a abertura da Amazônia com vários projetos de construção de estradas e ocupação de terras, o processo de desmatamento começou. Ao mesmo tempo, houve esforços em conhecer e proteger a região e os seus habitantes, desde as contribuições do Marechal Rondon, a criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e, posteriormente, de instituições ambientais federais. Em seguida, houve um período de excessiva exploração, planejada e não planejada, dos recursos da Amazônia, decorrente dos altos custos, econômicos, sociais e ambientais. Porém, nos últimos dez a quinze anos, a diminuição do desmatamento mostra que existe uma crescente consciência na região e no Brasil da responsabilidade em desenvolver a Amazônia de forma sustentável, aspecto que tem contribuição do Fundo Amazônia.

Em 2004, o Brasil implementou o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e, até 2010, essa política resultou em uma diminuição de 75% na taxa anual de desmatamento na Região Amazônica em relação a 2004 (INPE/PRODES, 2019). Nota-se também que, nesse período, ao contrário de argumentos muitas vezes usados, houve uma alta no crescimento de agroindústria, ou seja, do crescimento econômico do setor sem a necessidade de desmatamento. Os resultados favoráveis do PPCDAm ocorreram pela utilização de uma visão integrada de desenvolvimento com responsabilidade. O uso de aprimoradas tecnologias de sensoriamento remoto via satélite, que hoje permitem a detecção de áreas desmatadas em tempo real para a análise das autoridades ambientais; a priorização da ação governamental para apoiar a demarcação e registro legal de terras na Amazônia, seja privada, pública, áreas indígenas ou de comunidades tradicionais, ou ainda áreas sob proteção de algum tipo de conservação estabelecido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)⁴³; e, principalmente, o uso de políticas e instrumentos para a promoção do desenvolvimento territorial sustentável da região Amazônica compuseram os pilares das atividades do PPCDAM.

Em 2008, a constituição do Fundo Amazônia utilizou a experiência do PPCDAm e o compromisso político do Brasil em cumprir suas normas legais e internacionais para assegurar o uso adequado da floresta, possibilitando contribuir para a diminuição de emissões de gases, no contexto das negociações internacionais sobre mudanças climáticas no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, da sigla em inglês). Países com a mesma preocupação do Brasil, como a Noruega e a Alemanha, se juntaram para disponibilizar recursos que viessem a promover o desenvolvimento sustentável da região e reduzir os danos de atividades ilegais e não planejadas, como o desmatamento predatório.

O Fundo Amazônia inovou no contexto global ao associar a captação de recursos por resultados obtidos a um mecanismo inovador de reconhecimento e compensação financeira para a redução do desmatamento na Amazônia Legal. Com isso, elevou-se a transparência das informações e da gestão do Fundo, com repercussões positivas para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como um todo.

A implementação do Fundo Amazônia ao longo de dez anos foi, portanto, um caminho de aprendizagem, construção de confiança entre distintos atores e adaptação e aprimoramento contínuo das estratégias. A gestão sólida que foi construída possibilitou práticas operacionais para que os investimentos fossem direcionados para atividades

43 Lei nº 9.985 de 2000.

que, diretamente ou indiretamente, contribuíssem para o principal objetivo do Fundo: redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, o Fundo Amazônia também serviu como um exemplo, para ser replicado em outros países, de mecanismo de Redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+).

5.1. LIÇÕES APRENDIDAS

O Fundo Amazônia demonstrou a capacidade de trazer diferentes atores para o objetivo comum de promover o desenvolvimento sustentável e reduzir o desmatamento na região amazônica. Para isso, foi importante a construção de uma governança ampla e democrática com a participação de todas as partes interessadas e o cumprimento de requisitos operacionais e transparência para informar e analisar o uso dos recursos.

A governança do Fundo Amazônia, particularmente por meio do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), que reúne atores dos governos federal e estaduais, do setor empresarial, do Terceiro Setor e da academia, é um dos pontos mais destacáveis. O COFA possibilitou ampla participação nas discussões sobre as estratégias do Fundo e a construção de relações de confiança entre os diversos atores, muitas vezes distantes até então. Sob a governança do COFA, o Fundo foi aprimorando estratégias, critérios, diretrizes, formas de mobilização de recursos, sistemas de avaliação dos projetos e foco dos investimentos.

A gestão por meio de uma instituição financeira para o desenvolvimento como o BNDES é uma das principais lições aprendidas para os sucessos na criação e implementação do Fundo Amazônia. Apesar da inicial experiência limitada do BNDES na gestão de um fundo com as características do Fundo Amazônia, observou-se uma grande capacidade profissional para responder aos mandatos e desafios. A alta qualificação dos funcionários do Banco, a solidez das práticas operacionais e a transparência na utilização dos recursos consolidaram, ao longo dos dez anos, um modelo de gestão que pode ser replicado em outros países e que influenciou positivamente a transparência do BNDES em outras áreas.

Igualmente, o Fundo Amazônia permitiu ao BNDES conhecer melhor e ampliar sua atuação em negócios sustentáveis ao tratar da complexidade dos investimentos na Amazônia, o que levou a desconcentração regional de suas operações para efetivamente identificar oportunidades para promover o desenvolvimento sustentável. Outro ponto identificado foi que o Fundo Amazônia tornou o BNDES mais próximo à realidade da região e, conseqüentemente, o que trouxe o desafio de construir relações de trabalho com os vários atores na Amazônia, inclusive com organizações da sociedade civil, que até então não eram seus parceiros naturais.

Ao mesmo tempo, com a criação de uma nova relação entre o BNDES e as instituições apoiadas que implementam recursos do Fundo Amazônia, o BNDES foi reconhecido pela sua capacidade administrativa/financeira e de gestão. Apesar de os recursos aplicados pelo Fundo ainda serem muito pequenos em comparação a outros investimentos do BNDES na Amazônia – ou ao PIB total da Região –, as comunidades que recebem apoio, por meio das instituições, se orgulham em fazer parte do Fundo Amazônia, como

seu logotipo aparecendo em placas em muitos lugares em toda a região. Recomenda-se buscar mais sinergias com outros investimentos, o que tornaria possível acelerar o desenvolvimento sustentável da região, o que poderia ser viável através de novos tipos de financiamentos mistos *blended finance*, inclusive com outros financiadores públicos e privados, nacionais e internacionais.

A implementação do Fundo Amazônia é baseada em um Quadro Lógico meticulosamente desenvolvido, baseado em quatro componentes com efeitos indiretos e diretos. O sistema de monitoramento e avaliação utilizado apoia os técnicos do BNDES a acompanhar a implementação dos projetos. Foi observado que para fortalecer o monitoramento, uma porcentagem do orçamento do Fundo, ou de cada projeto, poderia ser utilizada para aumentar a frequência do monitoramento in loco, especialmente para captura de informação relacionada com os indicadores de eficácia e efetividade. Isso poderia ser feito pelos funcionários do BNDES ou em parceria com outras institucionais especializadas.

As boas práticas de transparência implementadas pelo Fundo Amazônia, notadamente a divulgação dos relatórios de atividades anuais, e um *website* com informações detalhadas sobre as atividades do Fundo tornam-se um marco para as demais operações do BNDES. Considera-se que as Lições Aprendidas poderiam ser fortalecidas em conjunto com o fortalecimento do monitoramento já mencionado, criando-se uma função de gestão de conhecimento dentro do Fundo Amazônia ou em parceria com outras instituições.

O Componente Monitoramento e Controle do Fundo Amazônia teve um papel decisivo na implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), como previsto no novo Código Florestal, e na capacitação de entidades de meio ambiente dos estados e de alguns municípios para fazer os registros de propriedades no CAR. Sem o apoio do Fundo Amazônia, o CAR não teria tido esse grande impulso de adesão no país. Implementando o CAR, junto com outras atividades de capacitação, o Fundo apoiou a descentralização da gestão ambiental e fortaleceu as capacidades de estados e municípios no monitoramento e fiscalização. Além disso, o Fundo ajudou no combate ao desmatamento prevenindo e combatendo incêndios e na capacidade de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), inclusive de operações em conjunto com outras entidades federais como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e FUNAI e entidades estaduais.

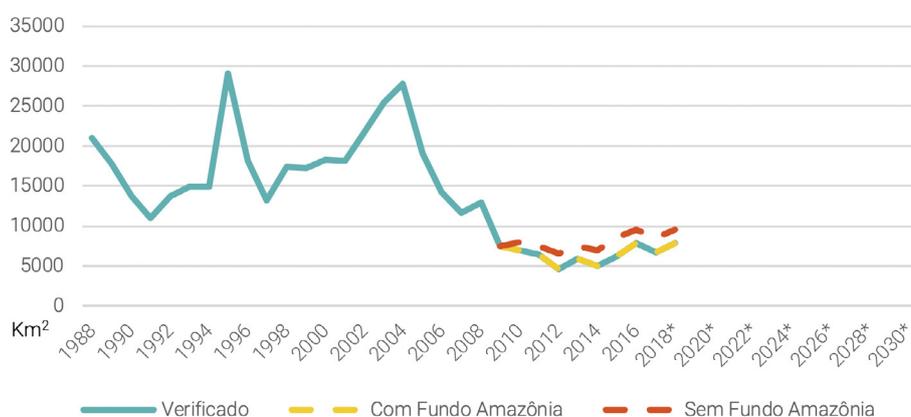
Em sua implementação, os projetos aglutinadores do Fundo Amazônia foram um grande avanço para dar capilaridade aos investimentos, permitindo maior agilidade de desembolsos e gerando maior reconhecimento do Fundo como um ator relevante em várias áreas e setores da Amazônia. Ao mesmo tempo, beneficiou muitas comunidades e organizações locais e fomentou novas relações das organizações do Terceiro Setor em parcerias e colaboração com entidades governamentais estaduais e, inclusive, com o setor privado para a comercialização de produção sustentável.

O trabalho com as organizações do Terceiro Setor permitiu aumentar a presença do Estado em áreas muito afastadas. Em termos gerais, naquelas áreas onde há projetos do Fundo Amazônia e com envolvimento de populações e governos locais, há uma queda do desmatamento, o que sublinha a efetividade do Fundo. Falta informação sobre os impactos econômicos nessas populações, mas poucas evidências mostram melhoria da qualidade de vida, aumento de renda (embora às vezes de pouca magnitude) e fortalecimento da perspectiva social, como a de gênero.

BOX 8: A CONTRIBUIÇÃO DO FUNDO AMAZÔNIA À PREVENÇÃO DO DESMATAMENTO

Embora existam evidências claras de que o Fundo Amazônia contribuiu para manter o desmatamento na Amazônia reduzido, é um grande desafio estimar quantitativamente essa contribuição. O desmatamento é o resultado de muitos fatores interagindo e o Fundo Amazônia é apenas um deles, sendo seus recursos muito limitados para que as variações nas taxas do desmatamento da Amazônia possam ser atribuídas ao seu desempenho. O Fundo Amazônia não alterou as tendências do desmatamento dos últimos anos, mas sem a sua implementação o desmatamento poderia ter sido maior. A explicação gráfica desta ideia pode ser observada no Gráfico B8.1.

Gráfico B8.1 – Explicação gráfica da contribuição do Fundo Amazônia à redução do desmatamento



Fonte: Elaboração dos autores. Nota: Fonte do dado verificado em INPE/PRODES (2019).

Sobre a contribuição do Fundo Amazônia à prevenção do desmatamento pode-se destacar:

- A maior parte dos projetos avaliados no eixo de produção sustentável, incluindo os de recuperação de áreas degradadas mostram reduções do desmatamento nas áreas de implementação.
- O Fundo Amazônia fez grandes investimentos no apoio às políticas direcionadas à regularização ambiental, principalmente ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). O estudo complementar de projetos de apoio do Fundo Amazônia ao CAR (GIZ, 2019b) demonstra que, apesar de o desmatamento continuar aumentando em termos absolutos, ele é percentualmente menor nas áreas com CAR do que nas áreas não cadastradas. Estima-se que os projetos de CAR apoiados contribuíram para evitar o desmatamento nos biomas Amazônia e Cerrado, onde o desmatamento dentro do CAR é menor do que nas propriedades não cadastradas.
- Outras ações destacáveis do Fundo Amazônia foram os apoios dados a projetos em 65% da área de Terras Indígenas (TI) e 190 Unidades de Conservação (UCs) na Amazônia, fortalecendo aquelas categorias territoriais que constituem a principal barreira contra o desmatamento. É razoável considerar que esses projetos têm contribuído para a redução do desmatamento na Amazônia.

- Por último, projetos direcionados ao fortalecimento dos corpos de bombeiros de vários estados e o financiamento direto de ações de monitoramento e controle do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) na prática também apontam no sentido de terem contribuído para a redução do desmatamento.

5.2. DESAFIOS

Para alcançar seus objetivos, o Fundo Amazônia tem que responder a diversos desafios. Embora seja um dos fundos mais importantes no mundo para o desenvolvimento sustentável, pelo volume de recursos não-reembolsáveis envolvidos, a proporção de seus recursos na carteira de projetos contratados pelo BNDES na Amazônia Legal, incluindo os dos projetos relacionados à energia e infraestrutura, foi de apenas de 4,7% em 2018. Esse percentual foi ainda menor ao se considerar o total dos investimentos econômicos/ produtivos na Amazônia ou a economia total da região.

A multiplicidade de investimentos na região cria desafios de coordenação que podem limitar o alcance dos impactos pretendidos. Além disso, o Fundo Amazônia, como mecanismo de implementação do PPCDAm, somente pode ser efetivo se as políticas de combate ao desmatamento e desenvolvimento sustentável do PPCDAm forem implementadas efetivamente, tanto ao nível federal como nos estados, fortalecendo as sinergias entre PPCDAm e o Fundo.

O Fundo Amazônia foi criado com a característica de adicionalidade aos recursos públicos brasileiros, que não deveriam ser usados para substituir orçamentos institucionais e, seus resultados dependem, em grande medida, da efetividade das políticas ambientais e econômicas do governo federal e dos programas e ações dos estados e municípios amazônicos. Isso vale especificamente na prevenção e controle do desmatamento, além de outros fatores exógenos, tais como os preços dos produtos agropecuários e minerais – commodities.

Nesse sentido, a crise econômica que o Brasil vem atravessando desde 2014 levou a restrições orçamentárias dos recursos dos programas das instituições federais e estaduais, afetando recursos para o combate ao desmatamento, sinérgico ao Fundo Amazônia. Essa situação de crise das finanças públicas brasileiras exigiu flexibilidade nas decisões de distribuição de recursos entre os distintos componentes e atores do Fundo. As dificuldades financeiras nas administrações públicas impactaram na evolução de projetos, especialmente nos estruturantes, e no caso da quebra da regra de adicionalidade no projeto com o IBAMA.

A lógica desses projetos estruturantes está vinculada à implementação de política públicas de escala no território. Esses tipos de projetos, como o apoio ao CAR, podem ter um impacto significativamente maior na redução do desmatamento e seus resultados dependem do conjunto e da implementação das políticas públicas externas ao Fundo Amazônia. Sem recursos e com dificuldade de planejar, coordenar, implementar, monitorar e até punir, a contribuição do setor público torna-se limitada. Ademais, as regras operacionais mais restritas do setor público acrescentam um gargalo na execução de projetos, gerado pela crise das finanças públicas.

Nessas condições, as organizações do Terceiro Setor têm tido maior capacidade e flexibilidade na execução dos projetos. Para responder à demanda dessas organizações, o Fundo Amazônia, por intermédio do BNDES, teve que realizar um esforço adicional para promover, analisar e monitorar projetos com elas. O primeiro foi adequar capacidades operacionais das organizações do Terceiro Setor aos requisitos em termos da elaboração dos projetos, da implementação e, principalmente, da montagem, acompanhamento e informação de indicadores de execução e impacto dos projetos. Tanto o BNDES quanto as organizações do Terceiro Setor passaram por aprendizagem na análise e gestão dos projetos do Fundo Amazônia. O BNDES enfrentou a necessidade de analisar projetos de menor valor e de maior número de mutuários, além de estruturar capacidade para acompanhar a execução dos projetos. Nas organizações do Terceiro Setor, houve a obrigatoriedade de cumprir os requisitos do Fundo, de criar capacidade de gestão e, principalmente, de armar uma estrutura de monitoramento, transparência e prestação de contas.

As entidades implementadoras governamentais e não governamentais, inclusive o BNDES, sublinharam a importância da GIZ na capacitação e apoio às entidades para a agilização da implementação dos projetos, especificamente através das Ações Colaborativas. Baseado em muitos anos de experiência de trabalho com capacitação no Brasil, especificamente também na área ambiental, o apoio da GIZ tem sido muito efetivo. Para os próximos passos do Fundo Amazônia, pode ser considerado um processo de transição para incluir o investimento em capacitação como uma atividade permanente, o que significaria aumentar os custos operacionais com recursos específicos para isso. Isso poderia ser concretizado com a criação de uma unidade de capacitação dentro do BNDES ou através de contratos com entidades brasileiras que possam implementar a capacitação.

O Fundo Amazônia tem acumulado experiências bem-sucedidas, com inovações tecnológicas e capacidade técnica fortalecida no manejo florestal e outras áreas produtivas, com maior conhecimento dos mercados e com maior capacidade técnica e gerencial. O grande desafio é a escalabilidade dessas ações para efeito sustentável de longo prazo na região.

Um segundo esforço para promover, analisar e monitorar projetos com as organizações de o Terceiro Setor, que se mostrou de forma contínua e ainda não plenamente satisfatório, é o de geração de dados e construção de indicadores de impacto das ações implementadas pelos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Caberia ao Fundo apoiar as organizações oferecendo especialistas e pesquisadores para que sejam analisados metodologias, rotinas e informes de desempenho que possam trazer uma indicação dos resultados alcançados, particularmente impactos socioeconômicos e impactos diretos e indiretos sobre os beneficiários finais.

5.3. RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

Ao longo do relatório são apresentados os gargalos e problemas que o Fundo Amazônia enfrentou nos seus dez anos de existência. Alguns deles foram superados, mas outros ainda continuam presentes e devem ser revistos para subsidiar mudanças que permitam um melhor desempenho do Fundo em atingir os objetivos de diminuição e controle de

desmatamento na Amazônia com um desenvolvimento sustentável no futuro. A maior parte das propostas correspondem à gestão do Fundo Amazônia, mas outras são responsabilidade de outros atores. A seguir, apresenta-se um conjunto de recomendações de caráter geral.

- A equipe de trabalho do Fundo Amazônia no BNDES deve ser ampliada para responder mais rapidamente às propostas de projetos e ao acompanhamento dos projetos aprovados. O tempo desde a aprovação até o desembolso dos recursos pode ser diminuído. Para começar, o *pipeline* com um valor de além de R\$ 1 bilhão para projetos em análise e em consulta poderia ser aprovado rapidamente, assim aumentando o impacto do Fundo.
- No que diz respeito à gestão dos projetos, deve-se melhorar a coerência entre o tipo de projeto e o tempo de execução. Os projetos do componente de ciência, tecnologia e inovação, por exemplo, normalmente requerem mais tempo, e o mesmo pode acontecer em projetos com populações tradicionais e/ou muito afastadas.
- Também é necessário dar mais ênfase às estratégias para apoiar os projetos na perspectiva da sustentabilidade pós-projeto e da estratégia de saída dos projetos. Os esforços para melhorar a informação sobre o impacto econômico dos projetos nas populações beneficiadas deve continuar.
- Para que o BNDES possa alocar mais recursos à equipe do Fundo Amazônia, a fim de agilizar o trabalho, tempo de aprovação, foco na análise de impacto e comunicação de resultados, recomenda-se uma análise dos custos operacionais reais e a readequação da porcentagem de 3% de taxa de administração, em colaboração entre o BNDES e os doadores, com o alinhamento a padrões internacionais de custos operacionais de implementação de fundos como o Fundo Amazônia em torno de 10%.
- Os recursos atuais vêm apenas de três fontes: Noruega, Alemanha e Petrobras. O Fundo Amazônia deveria ampliar os esforços na mobilização de recursos e diversificar o leque de doadores (não só recursos de outros países, mas também de Fundações e outras organizações nacionais e internacionais). Um desempenho do Brasil voltado para a continuação da diminuição do desmatamento, como ocorreu no período até 2015, poderia atrair novos doadores.
- O COFA tem realizado um papel crucial na governança do Fundo Amazônia e deveria continuar a ser o principal canal de diálogo para a construção de consensos sobre a aplicação de recursos, de relação entre o Fundo e as políticas públicas e de orientação e apoio ao desenvolvimento do próprio Fundo. Recomenda-se fortalecer esta instância, mantendo a representação equilibrada e fortalecida de todas as partes interessadas, o aprimoramento contínuo de seu funcionamento, especialmente no que se refere a maior acompanhamento e interação com o Departamento de Operações do Fundo do BNDES.
- A mudança do modelo produtivo da Amazônia para um modelo de uso e desenvolvimento sustentável, além de políticas públicas ativas, também requer a participação ativa do setor privado, como as indústrias – de beneficiamento de produção sustentável, i madeireira legal e de produção de alimentos – e o agronegócio, no sentido de intensificar em áreas já desmatadas e/ou sistemas mistos de produção com conservação e extrativismo.

- Embora nos últimos anos a participação e as parcerias com o setor privado tenham aumentado, ainda há um espaço significativo para ampliá-la, um caminho já aprovado pelo COFA. Para tanto, deve-se explorar a possibilidade de o setor privado ser recebedor de recursos. A mudança do modelo produtivo precisa de investimentos em infraestrutura para atacar gargalos logísticos – armazenamento e escoamento – de energia, transporte etc. Uma prioridade é estender a infraestrutura de comunicações por internet, já que é um requisito básico para o empreendimento de novos negócios e pode facilitar a troca de informações sobre mercados de produtos florestais, além de ser um fator chave na fixação da população jovem nas áreas rurais. Esses investimentos estão fora do escopo do Fundo Amazônia, embora a sua realização permitiria melhorar tanto a implementação das políticas públicas federais e estaduais como os investimentos do Fundo.
- A redução da desigualdade de gênero como critério transversal de apoio a projetos precisa ser potencializada com incentivo às ações que promovam a participação das mulheres e o apoio à equidade. O Fundo Amazônia tem avançado, ao longo dos últimos anos, com a inserção de indicadores e critérios específicos sobre o tema em chamadas públicas, mas muito ainda pode ser feito. Por exemplo valorizar nos editais, quando pertinente ao tema, projetos que apresentem iniciativas que desenvolvam capacitação, como as com oficinas especificamente voltadas às mulheres, promovam ações desenvolvidas por grupos de mulheres ou explicitem a contribuição que a participação das mulheres aporta ao projeto, caso seja possível identificar. Além disso, é preciso reportar os resultados relacionados à participação das mulheres em todos os projetos, caso eles existam.
- A estratégia de gestão de conhecimento e comunicação do Fundo Amazônia deve ser avaliada. Os bons resultados dos projetos e do Fundo não são disseminados amplamente, o que fragiliza sua imagem e reduz o potencial de mobilização de recursos (diversificação de doadores) para o Fundo e para os próprios projetos. As aprendizagens dos projetos não são sistematizadas suficientemente para serem compartilhadas, diminuindo o potencial de troca de experiência e aprendizagem mútua entre os projetos e perdendo oportunidades de *spillovers*, aumentos de escala e/ou replicabilidade de projetos com bons resultados e sinergias entre as ações desenvolvidas. O COFA poderia ser utilizado como espaço para maior sinergia e troca de experiências entre os atores e projetos.
- A governança do Fundo Amazônia destaca-se por sua amplitude e transparência. Ainda assim, há como melhorá-la em seus procedimentos para dar maior agilidade e eficácia nas decisões.
- Ainda que exista uma comunicação extensa do Fundo Amazônia através da página web, outros meios de comunicação e eventos, seria importante difundir os objetivos, resultados e a realidade amazônica para a sociedade brasileira. Existem muitas maneiras de utilizar os novos meios de comunicação e a mídia social para chegar a um público mais amplo.

O Fundo Amazônia foi concebido como um instrumento inovador a nível global de pagamentos por resultados no contexto de REDD+ e da UNFCCC, tendo mostrado resultados significativos sobre como implementar um fundo desse tamanho e importância.

Seria importante para manter a sua característica principal que é a inovação na promoção do desenvolvimento sustentável e no combate ao desmatamento ilegal. Nesse sentido, o Fundo Amazônia também pode ser um instrumento para explorar diversos tipos de inovação para atingir estes objetivos.

- Inovação financeira – Ampliação ao trazer outros atores para diferentes tipos de arranjos financeiros (*blended finance*), com a união de recursos não reembolsáveis (doações) e reembolsáveis (financiados). Além disso, ampliação de captação de recursos para implementar sistemas de monitoramento e avaliação mais robustos e que garantam a sustentabilidade dessas ações. Também seria importante pensar novos arranjos de cofinanciamento que envolvam parcerias de recursos públicos e privados.
- Inovação na captação de recursos - o compromisso de implementação do PPCDAm e um esforço contínuo de diminuir o desmatamento poderia atrair novos doadores, inclusive dentro do contexto global de recursos disponíveis para REDD+ e de pagamentos por emissões evitadas. Além de contribuições governamentais do exterior, pode-se utilizar o BNDES para criar mecanismos financeiros para atrair fundações e empresas privadas brasileiras e internacionais, ou até um tipo de título solidário, que poderia ser interessante para investidores de impacto. A credibilidade do BNDES e do Fundo Amazônia será um grande ativo nessa captação.
- Inovação nas parcerias - Para apoiar os estados e municípios com a implementação dos projetos, principalmente em função de problemas de várias ordens na execução – planejamento, recursos humanos capacitados, instabilidade na governança, entre outros –, seria interessante explorar fórmulas de trabalho que permitam aos estados e municípios executar com agilidade e flexibilidade os projetos, por exemplo empresas mistas. Outro ponto importante seria a busca de novos parceiros no nível local, seguindo as experiências de compras públicas de produtos de produção sustentável,
- Inovação tecnológica - Já existem diversos exemplos de inovações tecnológicas apoiadas pelo Fundo Amazônia, tanto na área de ciência e tecnologia como na área de produção sustentável. Poderia ser aberta uma linha de financiamento específica para fomentar a inovação para criação de novos produtos, de modos de produção, de processamento, de armazenamento, de logística, de comercialização etc. Isso poderia ajudar a desenvolver as cadeias de valor e agregar mais valor dentro da Amazônia. Poderia se trabalhar com entidades reconhecidas pela inovação, não somente universidades, mas também as do setor privado e do Terceiro Setor. Campanhas e concursos específicos de inovação para Amazônia podem ajudar, dando visibilidade para o Fundo Amazônia e atraindo jovens inovadores.
- Inovação comercial - Criar novas redes de produtores para ter condição de melhorar a estabilidade na produção, no processamento, no armazenamento e na comercialização. Criar parcerias com o setor privado interessado na área de produtos sustentáveis e de turismo sustentável dos mercados nacionais e internacionais. Desenvolver a logística da cadeia e inovar com produtos novos para mercados de orgânicos e de comércio justo e com comércio de baixo carbono, mercados livres de desmatamento. Rastreamento de produtos como o “Origens Brasil”, projeto apoiado pelo Fundo Amazônia, que recentemente ganhou um prêmio internacional, ligando produtores na Amazônia com consumidores em todo o mundo.

- Inovação na gestão - Novos mecanismos de gestão de projetos e monitoramento de resultados e impactos, como o novo sistema digital de gestão administrativa financeira dos projetos que foi introduzido recentemente.

Deve-se ressaltar que o processo de inovação não é linear. As organizações que trabalham com inovação entendem que, para se ter êxito com inovação, é necessário criar oportunidades para realizar *brainstorming*, desenvolver e implementar ideias, correr riscos e reconhecer a possibilidade de falhar. Com tantos projetos bem-sucedidos na Amazônia, já existe um leque de experiências para dar base a essas inovações que podem ajudar o Fundo Amazônia a ter mais impacto. Algumas falhas e fracassos dentro do processo de inovação deveriam ser aceitas dentro da gestão do Fundo. Poder-se-ia pensar em criar um projeto ou linha de financiamento específico de inovação que opere sob regras específicas e seja gerenciado por uma entidade com reconhecido saber e experiência na área de inovação.

Concluindo, para um modelo alternativo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, é precisa a criação de condições favoráveis para os investimentos privados e as iniciativas comunitárias, enfrentando os gargalos logísticos que implicam trabalhar na Amazônia, os problemas regulatórios e os entraves burocráticos. Esse esforço exige a colaboração e o trabalho sinérgico entre o setor privado, o setor público e o Terceiro Setor, a atuação em conjunto com comunidades locais e a participação da academia na geração de conhecimento e pesquisa aplicada. Para fortalecer esse processo de mudança do modelo produtivo da Amazônia para um modelo de uso e de desenvolvimento sustentável, o Fundo Amazônia deveria articular colaborações para apoiar as políticas públicas e, ao mesmo tempo, integrar a participação ativa do setor privado em conjunto com os produtores e parceiros tradicionais.

5.4. RECOMENDAÇÕES POR CAPÍTULO

5.4.1. RECOMENDAÇÕES: BNDES

- Negociar com os doadores o aumento da taxa de custos operacionais do Fundo Amazônia para 10%.
- Diminuir distância física entre as organizações da Amazônia e a equipe do BNDES no Rio de Janeiro com a presença de representação do Fundo Amazônia na região Amazônica por meio de um escritório na região.
- Melhorar a interação com entidades federais com presença do Fundo em Brasília.
- Buscar novas oportunidades de sinergia, colaboração e co-investimento entre projetos do Fundo Amazônia e outros tipos de financiamento do BNDES, ou com outros fundos de organizações não-governamentais (ONGs) ou de financiamento misto *blended finance*.

- Melhorar a comunicação e visibilidade do Fundo Amazônia em geral dentro do Brasil, comunicando resultados, sucesso, inovações e viabilidade econômica do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Para chegar a novos públicos, utilizar meios de comunicação atuais como mídias sociais.
- Melhorar a comunicação e visibilidade do Fundo Amazônia internacionalmente para atrair novos financiadores e parcerias com o setor privado.
- Comunicar e transferir os conhecimentos sobre os novos “negócios verdes” e a produção sustentável ao setor financeiro comercial na Amazônia e no Brasil.

5.4.2. RECOMENDAÇÕES: COFA

- Fortalecer o papel crucial na governança do Fundo Amazônia exercido pelo COFA, mantendo uma representação equilibrada de todas as partes interessadas. O COFA deve ser um espaço de diálogo e construção de consensos para a orientação e apoio do Fundo Amazônia que deve ser continuamente aprimorado.
- Avaliar a inclusão no COFA de uma instituição representativa do setor privado com atuação ativa na Região Amazônica. Há um setor do agronegócio que tem apoiado iniciativas para reduzir o desmatamento (por exemplo, a moratória da soja) e que desempenha um papel importante na economia regional.
- Avaliar a inclusão no COFA de uma instituição representativa de outros segmentos de populações tradicionais⁴⁴, além dos indígenas já representados, como seringueiros, extrativistas e ribeirinhos.
- Criar mecanismos que contribuam para tornar cada vez mais qualitativa a participação dos membros do COFA nas discussões e tomadas de decisão (subsídios preparatórios para as reuniões, compartilhamento prévio de pautas, entre outros) e potencializar suas contribuições ao Fundo Amazônia.
- Aumentar a frequência de reuniões do COFA. Sugere-se que sejam trimestrais.
- Criar no âmbito do COFA comissões de trabalho específicas para acompanhamento e colaboração mais estreita com o BNDES, considerando o crescimento de demandas de qualificação do Fundo, tais como o fortalecimento da articulação e sinergia entre parceiros; a gestão de conhecimentos gerados pelas experiências dos projetos, entre outras.
- Envolver o COFA na definição do processo de seleção de projetos a serem apoiados, junto com o BNDES, seja na indicação de membros de Comissões de Seleção e Classificação, no caso das chamadas públicas, como na definição do processo de seleção de projetos apresentados diretamente no balcão (Seção 3.1).

44 Conforme o Decreto nº 6.040 de 2007, Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) são: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Segundo o MMA, há uma grande sociodiversidade entre os PCTs do Brasil, entre eles estão Povos Indígenas, Quilombolas, Seringueiros, Castanheiros, os mais presentes na Amazônia Legal.

- Estabelecer novas regras para evitar a grande rotatividade na participação dos membros governamentais do COFA, o que pode prejudicar a dinâmica de discussões e gerar descontinuidade e desnivelamento de informações entre os membros do Comitê. Uma possibilidade é prever o acompanhamento permanente dos representantes políticos dos governos no COFA por representantes técnicos para solução de continuidade.
- Aproveitar o potencial do COFA como espaço de troca de experiências, debate e colaboração para identificar novas estratégias de atuação, boas práticas e como superar os gargalos (muitas vezes comuns a distintos projetos). Explorar possibilidades de aumentos da escala e sinergias entre implementadores dos projetos do Fundo, implementadores de políticas públicas e outros atores relevantes.
- Criar plataformas WEB especificamente dirigidas aos membros do COFA e aos executores de projetos para troca de informações e experiências por parte do BNDES.
- Organizar de forma rotativa as reuniões do COFA nos diversos estados da Amazônia para maior aproximação com parceiros, divulgação e reconhecimento do trabalho do Fundo Amazônia.
- Explorar a possibilidade de criar Comitês Estaduais ou Regionais para fomentar maior interação entre as organizações sociais, setor empresarial e gestores governamentais e maior integração entre as linhas de atuação do Fundo.

5.4.3. RECOMENDAÇÕES: CTFA

- Fortalecer o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) como instrumento de verificação dos cálculos dos resultados na redução das emissões associadas ao desmatamento não apenas no bioma Amazônia.
- Gerar as condições necessárias para que novos estudos e pesquisas visando o aprimoramento da metodologia do cálculo das emissões reduzidas sejam realizadas pelo CTFA.
- Gerar as condições necessárias para que outras análises técnicas e científicas relevantes para o atingimento do objetivo do Fundo Amazônia possam ser realizadas pelo CTFA, incluindo a interação com outras agências de fomento, tais como FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs), CONFAP (Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa).
- Desenvolver estratégias para aproveitar o potencial de contribuições científicas e inovadoras dos membros do CTFA que não coloquem em risco sua autoridade e credibilidade para validar as taxas de redução das emissões.

5.4.4. RECOMENDAÇÕES: FINANCIAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA

- Os custos operacionais devem ser estimados em sua totalidade e analisados para que o BNDES e os doadores possam assegurar financiamento suficiente para que exista uma equipe técnica de tamanho adequado à gestão do Fundo Amazônia.

- A sustentabilidade do Fundo no longo prazo requer a diversificação de doadores – além de outros países, também organizações ou fundações sem fins lucrativos –, assim como explorar arranjos com o setor privado (brasileiro ou internacional) e possibilidades de financiamentos mistos.
- Para aumentar a capacidade técnica na implementação dos projetos do Fundo Amazônia, além de analisar os custos operacionais, é necessária uma estratégia de diversificação do apoio técnico para além da GIZ, podendo incluir a internalização no BNDES e/ou parcerias com uma rede de entidades de apoio técnico brasileiras. A GIZ poderia trabalhar com o BNDES numa estratégia de transferência do apoio técnico para o BNDES e outros atores nacionais no médio/longo prazo.
- Os doadores podem desempenhar um papel importante na comunicação dos resultados dos projetos e do modelo de governança do Fundo Amazônia, para que esse possa servir como um modelo replicável em outros países. Uma melhor comunicação dos resultados também poderia alavancar recursos de outros doadores, bilaterais e privados (fundações e empresas).

5.4.5. RECOMENDAÇÕES: COMPONENTE PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

Recentemente foi iniciada uma mudança na abordagem das cadeias produtivas sustentáveis de produtos da sociobiodiversidade e das florestas no Fundo Amazônia. As propostas dos projetos devem considerar a cadeia produtiva em todos os seus elos, incluindo o envolvimento do setor privado nos elos relevantes, particularmente como parceiros comerciais para gerar demanda para os produtos das Atividades Produtivas Sustentáveis (APS). No âmbito da atuação dos projetos desse eixo, verifica-se que os aspectos técnicos de produção sustentável têm se fortalecido (manejo florestal mais eficiente, intensificação da agricultura familiar, armazenagem e beneficiamento, recuperação de áreas degradadas), assim como as capacidades das comunidades nas áreas de manejo, produção e comercialização e na gestão administrativa e financeira. Essas construções de capacidades e o aprendizado gerado são fundamentais para que, no longo prazo, se alcance um grau avançado no desenvolvimento dessas novas cadeias.

Um desses aprendizados se refere a um entendimento amadurecido sobre a importância da comercialização e sobre a necessidade de se estabelecer parcerias com o setor privado. Há uma percepção desenvolvida de que não será possível estruturar as cadeias produtivas sustentáveis sem que o setor privado seja envolvido, respeitando-se as Salvaguardas do Fundo Amazônia e os papéis dos diferentes atores. Recomenda-se continuar estes esforços no sentido de se olhar as cadeias de forma mais integral, do primeiro elo da oferta até o último elo da demanda final, o que pode contribuir para a sustentabilidade de longo prazo dessas cadeias. A seguir, estão recomendações para superar os gargalos identificados, porém algumas estão fora do escopo de atuação do Fundo Amazônia, seja porque depende de outros atores (governo federal e estados) ou porque os investimentos necessários são de grande magnitude. Nesse sentido, uma interação entre o Fundo Amazônia e outras linhas de financiamento existentes do BNDES poderia aumentar a produção sustentável na Amazônia e vincular ao Fundo com atores do setor privado, por exemplo, por meio de uma estratégia de atuação territorial sustentável integrada do Banco.

- Alguns dos gargalos têm relação com a infraestrutura e as condições logísticas para o armazenamento, beneficiamento/industrialização e o escoamento das produções. As soluções dependem das produções e dos lugares de produção e podem demandar investimentos específicos (transporte, hidrovias, energia etc.). Expandir o uso das tecnologias de comunicação e informação é prioritário. No contexto atual, não é possível empreender novos negócios sem acesso adequado à internet. Através da internet, é possível oferecer produtos e serviços e conhecer os preços dos mercados, além de existirem outros benefícios como atividades de capacitação online, interação com outros projetos ou empresas do setor para comercializar volumes maiores e trocar experiências, provisão de assistências técnicas, conhecimento dos mercados etc. Outras tecnologias poderiam ser utilizadas na rastreabilidade dos produtos (e.g. *blockchain*) diminuindo a concorrência dos produtos ilegais. Para produtos de muito valor, pode-se, inclusive, pensar a construção de infraestrutura para escoamento através de drones, o que prescindiria de grandes obras de infraestrutura que poderiam aumentar a pressão sobre o desmatamento. As condições logísticas da Amazônia limitam muito o desenvolvimento de negócios, mas as novas tecnologias digitais e de manufatura e a agricultura 4.0, caracterizadas por customização, descentralização, uso amigável e relativo baixo custo (NOBRE I., NOBRE C, 2018), podem ajudar a melhorar as condições de competitividade. A Amazônia brasileira foi pioneira no uso de tecnologias de percepção remota do desmatamento e poderia ser também no desenvolvimento das produções sustentáveis da floresta utilizando as novas tecnologias do futuro.
- Outros aspectos que limitam o desenvolvimento das APS guardam relação com a burocracia e as capacidades dos estados em aspectos como licenciamento ambiental, aprovação de Planos de Manejo Florestal e aplicação de normas sanitárias.
- É necessário ampliar colaborações entre entidades de produtores e os estados, ou órgãos de estados, nas compras públicas e outras políticas estaduais, o que pode agilizar os mercados promovendo as produções locais legais.
- É primordial que o Fundo Amazônia avance no engajamento com o setor privado para estruturação de uma economia de base florestal sustentável (madeira e não madeira) e na definição de estratégia de participação do setor para a promoção dos objetivos do Fundo. Está crescendo o número de empresas do setor privado (brasileiras e de outros países) preocupadas com a sustentabilidade e interessadas em “negócios verdes” que poderiam vincular-se aos projetos do Fundo Amazônia, aportando recursos adicionais.
- O monitoramento dos impactos econômicos dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia deve ser aprimorado, especialmente aqueles ligados a APS. O Fundo Amazônia pode exercer o importante papel de gerar, registrar e disseminar conhecimento sobre lições aprendidas para superação de gargalos regulatórios e econômicos para o desenvolvimento das APS, de atividades mais promissoras para cada circunstância local e de formas e mecanismos mais efetivos para se estruturar cadeias de APS; e, de forma geral, apontar os caminhos para a efetiva construção de um modelo sustentável de desenvolvimento socioeconômico na Amazônia Legal.
- Deve-se analisar as possibilidades de apoio do Fundo Amazônia às concessões florestais. São investimentos estratégicos que, com apoio do Fundo no início das

operações, poderiam atrair mais investimento privado, abranger maior extensão territorial e ocupar terras não destinadas, em que a taxa de desmatamento é maior.

- Há resultados importantes no Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos que podem apoiar o Componente Produção Sustentável, ao buscar gerar agregação de valor e maior retorno econômico para a inovação na Amazônia. Há um espaço interessante para a interação dos projetos desses dois Componentes.
- Por último, o Fundo Amazônia tem acumulado experiências bem-sucedidas, como inovações tecnológicas no manejo florestal e outras áreas produtivas, assim como maiores capacidades técnicas e gerenciais. O grande desafio é a escala a essas ações para que haja efeito sustentável de longo prazo na região.

5.4.6. RECOMENDAÇÕES: COMPONENTE MONITORAMENTO E CONTROLE

Em resumo, o Componente Monitoramento e Controle teve um papel decisivo na implementação do CAR na Amazônia Legal, contribuindo para a implementação do Código Florestal e na capacitação de entidades estaduais e, em alguns casos, municipais de meio ambiente para realização dos registros de propriedades no CAR. O Fundo Amazônia apoiou a descentralização da gestão ambiental e fortaleceu as capacidades de estados e municípios no monitoramento e fiscalização do desmatamento ilegal. Além disso, ajudou no combate de desmatamento, prevenindo e combatendo incêndios e apoiando a capacidade de fiscalização do IBAMA, inclusive em operações em conjunto com outras entidades federais como ICMBio, FUNAI e entidades estaduais. A seguir, estão listadas algumas recomendações:

- Tendo em vista o compromisso da Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC) de se alcançar uma redução de 80% da taxa de desmatamento na Amazônia Legal até 2020 em relação a uma média histórica (na prática, atingir um máximo de 3.925 km² de desmatamento anual), os esforços de monitoramento e controle deveriam ser aumentados, com o IBAMA fortalecido e a colaboração com entidades estaduais e municipais melhorada.
- Reafirmando uma recomendação de OCDE e CEPAL (2016), deve-se fortalecer a implementação do CAR por meio de incentivos econômicos, para estimular o cadastramento, promover a conformidade e apoiar o manejo sustentável e a restauração de RLs; expandir o sistema de informação do CAR para melhorar o monitoramento das conformidades, o planejamento da paisagem e o estabelecimento de prioridades políticas; e apoiar o desenvolvimento de programas estaduais de regularização ambiental, ampliando a capacidade de sua implementação por estados e municípios.
- Ainda que a quebra de adicionalidade tenha sido fundamental para o apoio do IBAMA nas operações de fiscalização e controle, em princípio esses custos deveriam fazer parte do Orçamento da União. Recomenda-se aumentar os recursos previstos para o IBAMA no Orçamento da União, de modo que os recursos do Fundo Amazônia sejam de fato adicionais.

5.4.7. RECOMENDAÇÕES: ORDENAMENTO TERRITORIAL

- Ampliar o apoio ao fortalecimento da gestão ambiental e territorial das UCs para implementação de seus planos de manejo já elaborados.
- Investir no apoio às UCs estaduais, considerando que são as responsáveis pelo crescimento da superfície desmatada em áreas protegidas. Para responder a esse desafio, um dos caminhos seria o fortalecimento dos órgãos públicos estaduais, responsáveis pelo apoio e monitoramento dessas áreas protegidas.
- Ampliar o apoio à gestão ambiental e territorial de um maior número de TIs da Amazônia Legal, por meio de novas chamadas públicas.
- Promover a ampliação da participação de povos indígenas e comunidades tradicionais das UCs como proponentes diretos de projetos do Fundo Amazônia, com a divulgação mais abrangente de chamadas públicas e organização de oficinas e materiais de apoio para subsidiar a elaboração de projetos.
- Induzir a apresentação de projetos para a produção de subsídios e instrumentos que contribuam para a agilização do processo de regularização fundiária nos estados.
- Detalhar critérios orientadores mais abrangentes com foco em regularização fundiária para estimular a apresentação de projetos.

5.4.8. RECOMENDAÇÕES: COMPONENTE CIÊNCIA, INOVAÇÃO E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

As ações exitosas desenvolvidas no âmbito dos projetos revelaram a importância estratégica do Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos do Fundo Amazônia, especialmente em um bioma em que a realização de pesquisas ainda enfrenta enormes dificuldades em termos de infraestrutura, equipamentos e recursos humanos qualificados.

Algumas das recomendações já têm sido implementadas pelo Fundo Amazônia, através da identificação de focos de apoio. A diretriz principal é focar esse Componente na pesquisa aplicada e não na pesquisa básica. Fora do escopo do Fundo Amazônia, mas com grande impacto nesse Componente, é necessário revisar a legislação sobre biodiversidade e bioprospecção, diante da ampla burocracia envolvida na pesquisa com biodiversidade na região, o que pode inibir iniciativas tanto do setor acadêmico quanto do setor privado.

- Fomentar a realização de pesquisas que respondam a demandas das comunidades e do setor privado, por meio de editais específicos envolvendo representantes dos beneficiários na concepção de projetos e definindo estratégias de participação desses durante a sua execução.
- Ampliar e fortalecer as parcerias Universidade/empresa (por exemplo, por meio do desenvolvimento de protocolos modelo de parcerias) de modo a sedimentar a cooperação entre o mundo acadêmico e empresarial e facilitar a captação de fundos privados.
- Desenvolver uma estratégia de comunicação e disponibilização de resultados que alcance os diferentes públicos potenciais da informação permita seu uso e estimule a produção de novos conhecimentos.

- Demandar apresentação de evidências da integração entre cientistas, governo, setor privado, comunidades tradicionais e moradores locais na submissão das propostas.
- Melhorar a integração com outros componentes. Incentivar modelos de parceria nos quais projetos que não são de pesquisa propriamente possam agregar componentes de pesquisa aplicada relevantes e alinhados a objetivos do projeto, permitindo a produção de evidências que possam embasar decisões e potencializar resultados do projeto e das políticas apoiadas por eles.
- Adequar o tempo de execução dos projetos desse componente, especialmente se há investimentos em infraestrutura e equipamentos envolvidos.
- Tomando em conta o caráter transversal desse Componente, os indicadores do Quadro Lógico devem mostrar claramente que publicações, patentes e outros resultados do Componente Ciência, Inovação e Instrumentos Econômicos apoiam outros projetos específicos ou áreas de trabalho priorizadas pelo Fundo Amazônia.

5.4.9. RECOMENDAÇÕES: CAPACIDADE DE INSTITUIÇÕES DE MEIO AMBIENTE (FEDERAL/ESTADUAL/MUNICIPAL)

- É necessário explorar novas modalidades de trabalho (por exemplo empresas mistas, fundações, organizações sociais) que permitam aos órgãos públicos executar diretamente os projetos com maior agilidade e flexibilidade sem perda de transparência e de boas práticas de *compliance*.
- Tomando em conta a experiências positivas na implementação de projetos, continuar fortalecendo os arranjos dos órgãos governamentais com o Terceiro Setor.
- A quebra da adicionalidade para financiar as atividades de IBAMA na região deve ser revisada e eliminada o quanto antes. Embora seja uma situação circunstancial, a excepcionalidade se estende no tempo diminuindo a pressão para voltar ao normal e estabelecendo um precedente para o financiamento de outras áreas de governo.

5.4.10. RECOMENDAÇÕES: CAPACIDADE DE INSTITUIÇÕES DO TERCEIRO SETOR

- Apoiar entidades da sociedade civil com pequenos recursos para a preparação e elaboração participativa de projetos, principalmente aqueles que envolvem muitas comunidades indígenas de diversos locais da TI. A mobilização pode ser custosa e leva tempo. O Fundo Amazônia poderia abrir uma linha de financiamento preparatória de projetos como, por exemplo, existe no *Global Environment Facility* (GEF, em português Fundo Mundial para o Meio Ambiente).
- Apoiar a elaboração e apresentação de projetos pelas associações indígenas diretamente ao Fundo, proporcionando subsídios e o desenvolvimento de capacidades, por meio de oficinas e materiais de apoio.
- Criar mais oportunidades de troca de experiências e de aprendizagens entre projetos para melhorar a implementação e os resultados.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIOVE, Agrosatélite & INPE (2019). *Moratória da soja: monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja no bioma Amazônia. Safra 2017/2018*. Recuperado de <http://abiove.org.br/relatorios/moratoria-da-soja-relatorio-do-11o-ano/>.
- Almeida, C., Carlos, E., & Silva, R. da. (2016, agosto) Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Revista Opinião Pública*, 22 (2).
- BACEN (2015). *Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR)*. Recuperado de <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural>.
- Banco Mundial (2017). *Visão geral: Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei*. Recuperado de <http://governance40.com/wp-content/uploads/2018/11/210950ovPT.pdf>.
- Becker, B. (2009). *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond.
- BNDES (2010-2019). *Relatórios de Atividades do Fundo Amazônia desde 2009 até 2018*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/biblioteca/fundo-amazonia/relatorios-anuais/>.
- BNDES (2010a) *Amazônia em debate: oportunidades, desafios e soluções*, Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES (2010b). *Relatório de Atividades do Fundo Amazônia 2009*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/biblioteca/fundo-amazonia/relatorios-anuais/>.
- BNDES (2017). *Quadro Lógico do Fundo Amazônia 2017*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/FA_Quadro_Logico_2017.pdf.
- BNDES (2019a). *Relatório de Atividades do Fundo Amazônia 2018*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf.
- BNDES (2019b). *Principais projetos financiados*. Recuperado de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-op-dir-ind-cao-aut>.
- BNDES (n.d. a). *Webiste do Fundo Amazônia*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br>.
- BNDES (n.d. b). *Nossa história*. Recuperado de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>
- BNDES (n.d. c). *Histórico da atuação socioambiental*. Recuperado de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-fazemos/historico-atuacao-socioambiental/historico-atuacao-socioambiental>.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília.

Brasil (2008a). *Plano Amazônia Sustentável: Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República.

BRASIL (2008b). *Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008*. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm.

Brasil (2012). *Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012*. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm.

Brasil (2015a). *Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada*. Recuperado de www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf.

Brasil (2015b). *Fifth national report to the CBD: Brazil*. Recuperado de <https://www.cbd.int/doc/world/br/br-nr-05-en.pdf>.

CEPAL, GIZ & IPEA (2011). *Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. PPCDAm. 2007-2010*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3046/S33375A9452011_pt.pdf?sequence=1.

CEPAL (2004). *Revisiones de desempeño ambiental en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*. Santiago do Chile: CEPAL.

Coe, M. T., Brando, P. M., Deegan, L. A.; Macedo, M. N., Neil, C., & Silvério, D. V. (2017). The Forests of the Amazon and Cerrado Moderate Regional Climate and Are the Key to the Future Special Issue: Commercial Agriculture in Tropical Environments Tropical Conservation Science, 10, 1–6.

COFA (2008). *Regimento Interno do Comitê Orientador do Fundo Amazônia*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/COFA_Regimento_nov2008.pdf

COFA (2008-2018). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET (1ª a 24ª Reunião do COFA)*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/governanca/COFA/>.

COFA (2010). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 10ª Reunião do COFA*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_10a._Reuniao_COFA.pdf.

COFA (2011). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 11ª Reunião do COFA*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_11a._Reuniao_COFA.pdf.

COFA (2013a). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 14ª Reunião do COFA*. Recuperado de: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_14a._Reuniao_2013.pdf.

COFA (2013b). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 13ª Reunião do COFA*. Recuperado de: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_13a._Reuniao_COFA.pdf

COFA (2015a). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 18ª Reunião do COFA*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_18a._Reunio_2015.pdf.

COFA (2015b). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 19ª Reunião do COFA*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_19a._Reunio_COFA.pdf.

COFA (2016a). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 20ª Reunião do COFA*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_20a._Reuniao_COFA.pdf.

COFA (2016b). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 21ª Reunião do COFA*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_21a._Reuniao_COFA.pdf.

COFA (2017b). *Registro de Encaminhamento e Temas – RET da 22ª Reunião do COFA*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_22a._Reuniao_COFA.pdf.

COFA (2017b). Diretrizes e critérios para aplicação dos recursos e focos de atuação para o biênio 2017 e 2018. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/diretrizes_criterios/2017_2018_Diretrizes_e_Focos_novembro.pdf

Ding, H., Veit, P., Gray, E., Reytar, K., Altamiro, J.C., Blackman, A. & Hodgdon, B. (2016). *Benefícios climáticos, custos de posse*. Recuperado de <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/beneficios-climaticos-custos-de-posse>

FBOMS (2010). *Recomendações ao Fundo Amazônia*.

Fearnside, P. (2019). *Amazônia e o Aquecimento Global: 9 – Ciclagem de Água*. Recuperado de <https://amazoniareal.com.br/amazonia-e-o-aquecimento-global-9-ciclagem-de-agua/>

Ferraz, J.C. Leal, C.F.L., Marques, F.S., & Miterhof, M.T. (2012). O BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Revista USP*, (93), 69-80.

FMI (2019), *Primary Commodity Price System*. Recuperado de <https://data.imf.org>.

Foley J.A., Asner, G.P., Costa, M.H., Coe, M.T., DeFries, R. , Gibbs, H.K., Howard, E.A., Olson, S., Patz, J., Ramankutty, N. & Snyder, P. (2007). Amazonia revealed: forest degradation and loss of ecosystem goods and services in the Amazon Basin. *Frontiers in Ecology and Environment* 2007; 5 (1), 25-32

Forstater, M., Nakhooda, S., & Watson, C. (2013). *The effectiveness of climate finance: a review of the Amazon Fund*. ODI Working Paper 372.

Gaworecki, M. (2018). Norwegian government report sharply critical of funding for tropical forest conservation. *Mongabay, News & Inspiration from Nature's Frontline*. Recuperado de: <https://news.mongabay.com/2018/05/norwegian-government-report-sharply-critical-of-funding-for-tropical-forest-conservation/>

GFC (2019). *Funding Proposal100: REDD-PLUS results-based payments for results achieved by Brazil in the Amazon biome in 2014 and 2015*. Brazil: United Nations Development Programme (UNDP) | Decision B.22/0728.

GIZ (2019a). *Relatório do Estudo de Distribuição de Benefícios do Fundo Amazônia*.

GIZ (2019b). *Relatório do Estudo temático de projetos de apoio do Fundo Amazônia ao Cadastro Ambiental Rural (CAR)*.

GIZ (2019c). *Relatório Preliminar de Avaliação de Efetividade dos projetos Biodiversidade, Compostos Bioativos da Amazônia, Florestas de Mangue, Ilhas de Belém e Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia*.

GIZ (n.d.). *Amazon Fund for Forest Conservation and Climate*. Recuperado de <https://www.giz.de/en/worldwide/12550.html>.

GIZ, & BNDES (2016a). *Relatório de avaliação de efetividade de projeto "Olhos D'Água da Amazônia"*. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/relatorio-efetividade/Alta-Floresta-Relatorio-Efetividade-Fase1.pdf>.

GIZ, & BNDES (2016b). *Relatório de avaliação de efetividade de projeto "Sementes do Portal"*. Recuperado de: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/relatorio-efetividade/IOV_1a-fase_Relatorio-Efetividade.pdf

GIZ, & BNDES (2017). *Relatório de avaliação de efetividade de projeto "Gestão Socioambiental de Municípios do Pará"*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/relatorio-efetividade/IMAZON_GestaoSocioambiental_Relatorio_Efetividade.pdf.

GIZ, & BNDES (2018). *Relatório de avaliação de efetividade do projeto "Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável"*. Recuperado de http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/relatorio-efetividade/IFT-Disseminacao_Aprimoramento_Tecnicas_MFS.pdf.

GIZ, & BNDES (2019). *Projeto Bolsa Floresta: relatório final de avaliação de efetividade*. Recuperado de www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/relatorio-efetividade/FAS-Bolsa-Floresta-Relatorio.pdf

Gramkow, C. (2018). Política ambiental no Brasil: perspectivas a partir do gasto público federal. In P. Rossi, E. Dweck, & Oliveira, A.L. *Economia para poucos: impactos da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária.

Gramkow, C., & Gordon, J.L. (2015). Aspectos estruturais da economia brasileira: heterogeneidade estrutural e inserção externa de 1996 a 2009. *Cadernos do Desenvolvimento*, 9 (15), 35–61.

Greenpeace (2007). *Pacto pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Amazônia*. Recuperado de <https://www.greenpeace.org/archive-brasil/Global/brasil/report/2007/10/pacto-pela-valoriza-o-da-flor.pdf>.

Hazlewood, P. (2015). *Global Multi-stakeholder Partnerships: Scaling up public-private collective impact for the SDGs*. Background Paper 4. Independent Research Forum, World Resources Institute.

IBGE (2013). *Censo Demográfico 2010*. Recuperado de <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>

IBGE (2018). *Sistema de Contas Regionais: Brasil 2016*. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101619>

INPE/PRODES (2019). *Taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira*. Recuperado de <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>

Ipeadata (2019). *Deflatores – Ipeadata*. Recuperado de www.ipeadata.gov.br.

IPBES (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (advanced unedited version)*. Recuperado de <https://www.ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policymakers-pdf>.

Kadri, N.M. (2018). *A busca da capilaridade por meio de parcerias em políticas públicas: a experiência do Fundo Amazônia*. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25839>

KfW (2016). *Ex post evaluation – Brazil*. Recuperado de https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-A-D_EN/Brasilien_Amazonienfonds_2016_E.pdf.

Marengo, J.A., & Souza C.Jr. (2018). *Mudanças Climáticas: impactos e cenários para a Amazônia*. São Paulo, 2018.

MCTIC (2016). *3ª Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Sumário Executivo*. Recuperado de <http://sirene.mctic.gov.br/portal/opencms/publicacao/index.html>.

MDA (2017). *Programa Terra Legal completa oito anos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário Recuperado de <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/programa-terra-legal-completa-oito-anos>.

Mendonça R. (2011). *Reconhecimento e (qual?) deliberação*. *Revista Opinião Pública*, 17 (1).

MMA (2016). *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*. Recuperado de redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd_documento_web.pdf.

MMA (2017a). *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade*. Brasília: MMA.

MMA (2017b). *Nota Técnica do Ministério do Meio Ambiente relativa à 10ª Reunião do CTFA*, Brasília: Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento, Ministério do Meio Ambiente.

MMA (2018a). *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): fase 2016-2020*. Brasília: Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento, Ministério do Meio Ambiente.

MMA (2018b). *Balanço de Execução 2017, PPCDAm e PPCerrado 2016-2020*. Brasília: Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento (DFCD/SMCF/MMA), responsável pela Secretaria Executiva do PPCDAm e do PPCerrado.

NICFI (2019). *Norway's REDD+ Disbursement*, Norway's International Climate and Forest Initiative. Recuperado de <https://www.regjeringen.no/en/topics/climate-and-environment/climate/climate-and-forest-initiative/kos-innsikt/how-are-the-funds-being-spent/id734170/>.

Nobre I., & Nobre C.A. (2018). *The Amazonia Third Way Initiative: the role of technology to unveil the potential of a novel tropical biodiversity-based economy*. In Loures, L. C. (Org.) (2018). *Land Use - Assessing the Past, Envisioning the Future.*, IntechOpen, 31p. (in press).

Norad (n.d.). *Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI)*. Recuperado de <https://norad.no/en/front/thematic-areas/climate-change-and-environment/norways-international-climate-and-forest-initiative-nicfi/>.

OCDE (2015). *Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais*, Paris: OCDE Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>

OCDE & CEPAL (2016). *OCDE - Avaliações de desempenho ambiental: Brasil 2015*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40895/1/S1700018_pt.pdf.

ONU (n.d) 17 objetivos para mudar nosso mundo. Pós-2015. Recuperado de ONU. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

Paiva, P.M.I., Castro, L.B, Leal, R.M., Espanha, C.A., Ferreira, L.B.C., & Rocha, J.P.P.M. (2018). Reflexão estratégica do BNDES: relatório do projeto Desenvolvendo Futuro. *Revista BNDES* 25 (50), 441-482.

Pereira, R., & Souza Júnior, C. (2018, maio). The Use of Information Technology in Environmental Management: The Case of PPCDAM. *Apresentações do Workshop Federalismo Fiscal*, Brasília, DF, 10. Recuperado de <http://mesp.unb.br/premios-e-honorarias/145-trabalhos-evento-federalismo>.

Piotrowsky M., (2019). *Nearing the tipping point, Drivers of Deforestation in the Amazon Region*. Washington, DC (EUA): Inter-American Dialogue.

Pires, R. (Org.) (2001). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v. 7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

Pons, Ester Gomila; Mello, Denyse; Budi, Janina. (2019) *Igualdade entre Homens e Mulheres em Projetos de Atividades Produtivas Sustentáveis Apoiadas pelo Fundo Amazônia/BNDES*. Rio de Janeiro: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Projeto Rios Voadores (2019). Fenômeno dos rios voadores. Recuperado de <https://riosvoadores.com.br/o-projeto/fenomeno-dos-rios-voadores/>

Rochedo, P., Soares-Filho, B., Schaeffer, R., Viola, E., Szklo, A., Lucena, A., ... Rathmann, R. (2018). The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. *Nature Climate Change*, 8(8), 695–698. <https://doi.org/doi.org/10.1038/s41558-018-0213-y>.

Santilli (2019). *Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico*. São Paulo, Washington (EUA): ISA e Forest Trend.

Santilli, M., Moutinho, P., Schwartzman, S., Nepstad, D., Curran, L., & Nobre, C. (2005). *Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol*. *Climatic Change*, 71, 267–276.

Senado Federal (n.d.). *SIGA Brasil*. Recuperado de www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil.

SFB (2018). *Plano Anual de Outorga Florestal 2019*. Brasília: Serviço Florestal Brasileiro

Silva, S. (2018). *Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira*. Texto para discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Strand, J., Soares-Filho, B., Costa, Costa, M.H., Oliveira, U., Carvalho, S. ... Toman, M. (2018, november). Spatially explicit valuation of the Brazilian Amazon Forest's Ecosystem Services. *Nature Sustainability*, 1, 657–664. www.nature.com/natsustain

Van der Hoff, R., Rajão, R., Leroy, P. (2018). Clashing interpretations of REDD+ "results" in the Amazon Fund. *Climatic Change* 150,433–445.

WWF Brasil & IMAFLORA (2017). *As concessões florestais na Amazônia brasileira*. IV ENCONTRO DIÁLOGOS SUSTENTÁVEIS: FINANCIAMENTO PARA A CONSERVAÇÃO

WWF (2018). *Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década*. Brasília: WWF.

Zadek, S., Forstater, M., & Polacow, F. (2010). *The Amazon Fund: radical simplicity and bold ambition*. Fundación AVINA.



APÊNDICE A — LISTA
DE ENTREVISTADOS

APÊNDICE A — LISTA DE ENTREVISTADOS

No período de janeiro a agosto de 2019 foram entrevistados um total de 96 pessoas representando: 16 pessoas do BNDES, 13 de Ministérios e entidades do Governo Federal, 14 representantes de entidades ambientais (e outros) de governos estaduais, 34 representantes de ONGs implementadores de projetos do Fundo Amazônia, 11 representantes das instituições de doadores 3 pessoas da área de academia, e 5 outros. Além disto participaram um total de 27 pessoas como participantes de dois workshops FOFA (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças) em Belém e Manaus, com alguns dos participantes também tendo sido entrevistados separadamente e, portanto, aparecendo nas duas listas. Os avaliadores e representantes da GIZ além de facilitadores, participaram desses workshops. Foi organizado uma rodada de consulta em Brasília para discussão e comentários sobre a versão preliminar deste relatório no dia 7 de agosto de 2019 com 61 participantes.

Nome	Instituição	Cargo	Página web
Adalberto Luis Val	Instituto nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA)	Pesquisador / ex-Diretor do INPA (Membro COFA)	http://portal.inpa.gov.br/portal/
Adriana Nazaré	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia	www.fundoamazonia.gov.br
Adriana Ramos	Instituto Socioambiental (ISA)	Secretária Executiva Adjunta	www.socioambiental.org
Aílton Dias	Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB)	Coordenador de Programa	https://iieb.org.br/
Alef Brito	Agência de Cooperação Alemã (GiZ)	Assessor Técnico	https://www.giz.de/en/worldwide/392.html
Ana Paula Donato	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Alexandre Olival	Instituto Ouro Verde	Associado	http://www.ouroverde.org.br/
André Ferro	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
André Guimarães	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)	Diretor Executivo	https://ipam.org.br/pt/



Nome	Instituição	Cargo	Página web
Andreia Pinto	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)	Diretora Executiva	https://imazon.org.br/en/
Andrezza Olival	Instituto Ouro Verde	Vice-Presidente	http://www.ouroverde.org.br/
Ângela Albernaz Skaf	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Anselm Duchrow	Agência de Cooperação Alemã (GIZ)	Diretor Proteção e Gestão Sustentável das Florestas Tropicais	https://www.giz.de/en/worldwide/392.html
Ayamy Migiyama	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS-PA) Programa Municípios Verdes (PMV)	Técnica em Gestão de Meio Ambiente	https://www.semas.pa.gov.br
Bernardo Braune	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Bernardo Mansur Anache	Agência de Cooperação Alemã (GIZ)	Assessor Técnico	https://www.giz.de/en/worldwide/392.html
Brenda Brito	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)	Pesquisadora Associada / ex-Secretária Executiva	https://imazon.org.br/en/
Bruno Mariani	Symbiosis Investments SA	CEO	https://symbiosis.com.br/en/
Carla (estava na entrevista junto com Levy)	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Diretora	https://www.bndes.gov.br
Carlos Edgard de Deus	Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Acre (Sema/AC)	Ex-Secretário de Estado de Meio Ambiente	http://sema.acre.gov.br/
Carlos Gabriel Gonçalves Koury	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM)	Diretor Executivo	https://idesam.org/



Nome	Instituição	Cargo	Página web
Christian Lauerhass	Banco de Desenvolvimento do Estado Alemão (KfW)	Gerente Sênior de Projetos Florestas Tropicais	https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Local-presence/Latin-America-and-the-Caribbean/Brazil/
Claudia Nessi Zonenschain	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Cláudia Zulmira Cardoso Oliveira	Fundação Banco do Brasil (FBB)	Assessora	https://fbb.org.br
Cláudio Pádua	Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade (ESCAS)/Instituto de Pesquisas Ecológicas (Ipê)	Reitor	https://www.ipe.org.br/
Cloude Correia	Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB)	Coordenador de Programa	https://iieb.org.br/
Conrado Rodrigo Octavio	Centro de Trabalho Indigenista (CTI)	Coordenador de Projeto	https://trabalhoindigenista.org.br/home/
Daniel Otero	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Daniela Baccas	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Donald Sawyer	Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN)	Pesquisador Sênior / Ex-Presidente ISPN	https://ispn.org.br/
Eda Maria	Instituto de Desenvolvimento Agropecuária e Florestal do Estado de Amazonas (IDAM)	Diretora Presidente do IDAM	http://www.idam.am.gov.br/



Nome	Instituição	Cargo	Página web
Eduardo Bizzo	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Eduardo Rizzo	Instituto de Desenvolvimento Agropecuária e Florestal do Estado de Amazonas (IDAM) Secretaria de Estado da Produção Rural AM (SEPROR)	Chefe de Departamento Técnico	http://www.idam.am.gov.br/
Eduardo Taveira	Secretaria do Meio Ambiente Amazonas (SEMA-AM)	Secretário do Meio Ambiente	http://meioambiente.am.gov.br/
Eugênio Pantoja	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)	Diretor de Planejamento Territorial e Políticas Públicas	https://ipam.org.br/pt/
Fabiana Prado	Instituto de Pesquisas Ecológicas (Ipe)	Gerente de Projeto e Articulação Institucional, Programa Amazônia	https://www.ipe.org.br/
Fernando Bittencourt	The Nature Conservancy (TNC)	Especialista em Desenvolvimento Institucional	https://www.tnc.org.br/
Fernando Silveira Camargo	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI/MAPA)	Secretário de Inovação	http://www.agricultura.gov.br/
Francisco Gaetani	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ex-Secretário Executivo	https://www.mma.gov.br/
Gabriel Lui	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ex-Coordenador-Geral Economia Florestal	https://www.mma.gov.br/
Gabriel Rangel Visconti	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Giuliano Piotto Guimaraes	Secretaria do Meio Ambiente Amazonas (SEMA-AM)	Chefe de Departamento de Gestão Ambiental e Territorial	http://meioambiente.am.gov.br/



Nome	Instituição	Cargo	Página web
Gunhild Oland Santos-Nedreliid	Embaixada da Noruega no Brasil	Primeira Secretária	https://www.norway.no/pt/brasil/
Helcio de Souza	The Nature Conservancy (TNC)	Coordenador da Estratégia Indígena, Programa Amazônia	https://www.tnc.org.br/
Heliandro Torres Maia	Agência de Cooperação Alemã (GIZ)	Assessor Técnico	https://www.giz.de/en/worldwide/392.html
Helmut Eger	Agência de Cooperação Alemã (GIZ)	Diretor de Projeto, Proteção e Gestão Sustentável das Florestas Tropicais	https://www.giz.de/en/worldwide/392.html
Iran Paz Reis	Instituto Floresta Tropical (IFT)	Secretário Executivo	http://www.ift.org.br/
Isabela Chan	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Israel Dourado	Secretaria do Meio Ambiente Amazonas (SEMA-AM)	Assessor Interinstitucional	http://meioambiente.am.gov.br/
Jair Schmitt	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ex-Diretor do Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento	https://www.mma.gov.br/
Janina Budi	Agência de Cooperação Alemã (GIZ)	Assessora técnica	https://www.giz.de/en/worldwide/392.html
Joaquim Álvaro Pereira Leite	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Diretor de Florestas	https://www.mma.gov.br/
Joaquim Levy	BNDES	Ex-Presidente	https://www.bndes.gov.br
Joberto Veloso de Freitas	Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	Diretor de Pesquisa e Informações Florestais	http://www.florestal.gov.br/
José Leonardo Maniscalco	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Assessor Especial do Ministro	https://www.mma.gov.br/



Nome	Instituição	Cargo	Página web
José Mauro de Lima O' de Almeida	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS-PA)	Secretário do Meio Ambiente	https://www.semas.pa.gov.br
Julia de Moura Linhares	Secretaria do Meio Ambiente Amazonas (SEMA-AM)	Assessora Técnica, projeto implementação CAR	http://meioambiente.am.gov.br/
Juliana Noletto	Centro de Trabalho Indigenista (CTI)	Coordenador de Projeto	https://trabalhoindigenista.org.br/home/
Juliana Santiago	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Juliano Correa	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Pesquisador de pós-doutorado na Duke University	http://www.lagesa.org/
Julio Salarini	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Justiniano Queiroz Netto	MAQ Advocacia	Ex-Secretário Especial PMV 2011-2017	https://www.semas.pa.gov.br
Leonardo Santos	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Departamento de Gestão do Fundo Amazônia BNDES	www.fundoamazonia.gov.br
Luis Henrique Piva	Secretaria do Meio Ambiente Amazonas (SEMA-AM)	Secretário Executivo	http://meioambiente.am.gov.br/
Luiz Fernando Rocha	Intelligence e Soluções Ambientais e Segurança / Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS-PA)	Ex-Secretário de Estado de Meio Ambiente	https://www.semas.pa.gov.br
Marcio Santilli	Instituto Socioambiental (ISA)	Assessor do Programa Política e Direito Socioambiental	www.socioambiental.org
Marcos Peçanha	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Assessor Especial do Ministro	https://www.mma.gov.br/



Nome	Instituição	Cargo	Página web
Marcos Vinicius de Mesquita Filho	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Assessor Especial de Controle Interno	https://www.mma.gov.br/
Maria Gertrudes Alves de Oliveira	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS-PA) Programa Municípios Verdes (PMV)	Polícia civil ex-PMV	https://www.semas.pa.gov.br
Mario Augusto de Campos Cardoso	Confederação Nacional da Indústria (CNI)	Especialista em Políticas e Indústria (Membro COFA)	http://www.portaldaindustria.com.br/cni/
Martin Schröder	Banco de Desenvolvimento do Estado Alemão (KfW)	Diretor KfW Brasil	https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/Local-presence/Latin-America-and-the-Caribbean/Brazil/
Matheus Otterloo	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação (FASE)	Presidência do Comitê Gestor do Fundo Dema	https://fase.org.br/
Mauro Pires	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ex-Diretor de Extrativismo	https://www.mma.gov.br/
Maxwel Caixeta De Oliveira	Fundação Banco do Brasil (FBB)	Assessor	https://fbb.org.br
Michael Rosenauer	Agência de Cooperação Alemã (GiZ)	Diretor Nacional GiZ no Brasil	https://www.giz.de/en/worldwide/392.html
Monika Röper		Consultora independente	
Nadiele Pacheco	Instituto de Desenvolvimento Agropecuária e Florestal do Estado de Amazonas (IDAM)	Chefe de Departamento	http://www.idam.am.gov.br/
Omar Silveira	Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB)	Gestor Financeiro	https://iieb.org.br/
Paulo Amaral	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)	Pesquisador Sênior	https://imazon.org.br/en/



Nome	Instituição	Cargo	Página web
Paulo Moutinho	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)	Pesquisador Sênior	https://ipam.org.br/pt/
Paulo Roberto e Sousa e	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	Programa de Gestão Comunitária	https://mamiraua.org.br/
Pedro Alves Corrêa Neto	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI/MAPA)	Secretário-Adjunto	http://www.agricultura.gov.br/
Raoni Rajão	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais (LAGESA)	Professor	http://www.lagesa.org/
Raul Xavier Oliveira	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Ex-Coordenador Geral de Combate ao Desmatamento	https://www.mma.gov.br/
Renata Bueno Miranda	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI/MAPA)	Chefe de Gabinete	http://www.agricultura.gov.br/
Ricardo Mello	World Wildlife Fund (WWF)	Diretor do Programa Amazônia	https://www.wwf.org.br/
Rodrigo Noletto	Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN)	Assessor Técnico	https://ispn.org.br/
Sara Farias	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	Assessora	https://mamiraua.org.br/
Sérgio Lopes	Projeto RECA (Reflorestamento Econômico Consorciado e Adensado)	Primeiro Coordenador Presidente Projeto RECA	http://www.projetoreca.com.br/site/
Simon Triebel	Embaixada da Alemanha	Primeiro Secretário	https://brasil.diplo.de/br-pt/representacoes/botschaft



Nome	Instituição	Cargo	Página web
Tasso Azevedo	MapBiomias & Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG)	Coordenador MapBiomias & SEEG	http://mapbiomas.org/ http://seeg.eco.br/#
Valmir Ortega	Conexsus	Diretor Executivo	
Valcléia Solidade Salviatti	Fundação Amazônia Sustentável (FAS)	Superintendente de Desenvolvimento Sustentável	http://fas-amazonas.org/
Vânia Regina Carvalho	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação (FASE)	Educadora	https://fase.org.br/
Victor Salviati	Fundação Amazônia Sustentável (FAS)	Superintendente de Inovação e Desenvolvimento Institucional	http://fas-amazonas.org/
Virgílio Viana	Fundação Amazônia Sustentável (FAS)	Superintendente Geral	http://fas-amazonas.org/

PARTICIPANTES FOFA BELÉM

Facilitadora: Márcia de Pádua Bastos Tagore

Convidado	Instituição	Nome do Projeto	Status do Projeto
Paulo Amaral	Imazon	Fortalecimento da Gestão Ambiental na Amazônia	Em Execução
Andreia Pinto	Imazon	Fortalecimento da Gestão Ambiental na Amazônia	Em execução
Ayamy Migiyama	SEMAS	Programa Municípios Verdes	Em execução
Leonardo Bello	SEMAS	Programa Municípios Verdes	Em execução
Iran Paz Pires	IFT	Florestas Comunitárias	Em execução
Matheus Otterloo	FASE	Fundo DEMA (Santarém) e Amazônia Agroecológica	Em execução
Vânia Carvalho	FASE	Fundo DEMA (Santarém) e Amazônia Agroecológica	Em execução
Andrezza Olival	Instituto Ouro Verde	Sementes do Portal	Concluído
Alexandre Olival	Instituto Ouro Verde	Sementes do Portal	Concluído
Sérgio Lopes	Associação dos Pequenos Agrossilvicultores do Projeto RECA	Concretizar	Em execução
Paulo César Nunes	COOPAVAM	Sentinelas da Floresta	Em execução

PARTICIPANTES FOFA MANAUS

Facilitadora: Maria do Carmo Gomes Pereira

Convidado	Instituição	Nome do Projeto	Status do Projeto
André Luiz Menezes Viana	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM)	Cidades Florestais	Em andamento
Alexis Bastos	Centro de Estudos Rio Terra	Quintais Amazônicos	Encerrado
		Plantar	Em execução
Bonifácio José	NADZOERY	Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável em Terra Indígenas do Amazonas	Interrompido
Carlos Edgard de Deus	Secretaria de Meio Ambiente do Acre (SEMA-AC)	Desenvolvimento do Ativo Ambiental e Florestal do Acre	Finalizado em 2018
Carlos Gabriel Koury	Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM)	Cidades Florestais	Em andamento
Eduardo Rizzo	Secretaria de Produção do Amazonas (SEPROR)		
Edvaldo Corrêa	Fundação Amazonas Sustentável (FAS)	Programa Bolsa Floresta Geração de Renda e empoderamento	Em andamento
Francisco Achaninka	Ashaninka (Acre)	Alto Juruá	Encerrado
Gioliano Piotto	Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA-AM)	PROJECAR	Aprovado em 11/02/2019
Lucélia Pereira de Souza	Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA-AM)	PROJECAR	Aprovado em 11/02/2019
Mário Antônio de Souza	SEDAM-RO	PDSEAI	Em andamento
Nadiele Pacheco	IDAM-AM	ATER para o PRA	Em elaboração
Paulo Roberto e Souza	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	Mamirauá: Conservação e usos sustentáveis da Biodiversidade em Unidades de Conservação.	Em fase de conclusão
Sarah Farias	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	Mamirauá: Conservação e usos sustentáveis da Biodiversidade em Unidades de Conservação.	Em fase de conclusão
Victor Salviati	Fundação Amazonas Sustentável (FAZ)	Programa Bolsa Floresta Geração de Renda e empoderamento	Em andamento
Vaneide Araújo de S. Rudnick	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RO)	REVIVERDE	Iniciado

PARTICIPANTES RODADA DE CONSULTA BRASÍLIA

Convidado	Instituição
Adriana Nazaré	BNDES
Adriana Ramos	Sociedade Civil
Alef Brito	GIZ Brasil
Alicia Spengler	GIZ
Ana Carolina Crisóstomo	Consultor
Ana Paula Silva	BNDES
Andrea Aguiar Azevedo	Consultora
Ângela Skaf	BNDES
Anselm Duchrow	GIZ Brasil
Antonio Cruvinel	SEGOV
Antonio Paulo Reginato	Consultor
Bernardo Anache	GIZ Brasil
Bernardo Braune	BNDES
Camila Gramkow	Consultor
Carlos Mussi	CEPAL
Claudenice Custodio	SEGOV
Claudia Nessi	BNDES
Daniel Soeiro	BNDES
Deryck Pantoja Martins	CNI
Dra. Annette Windmeisser	Embaixada da Alemanha
Eirik Brun Sørli	Embaixada da Noruega
Giselle Belém M Lima	Mato Grosso
Gustavo Machado	Consultor
Hélade Silva	GIZ
Heliandro Maia	GIZ Brasil
Isabella Chan	BNDES
João Adrien	MAPA
Joaquim Leite	MMA
Joaquim Santos	CEPAL



Convidado	Instituição
Jose Javier Gomez	Consultor
Leonardo de Oliveira Santos	BNDES
Livia Costa Kramer	Embaixada da Noruega
Luciane Gorgulho	BNDES
Ludmila Costa	BNDES
Luis Henrique Piva	Amazonas
Luis Henrique Piva	Amazonas
Magaly Medeiros	
Marcel Viergever	Consultor
Marco Antonio	Rondônia
Marco Antonio	Rondônia
Marco van der Ree	Consultor
Marcos Mesquita	MMA
Marcus Narareth Peçanha	MMA
Martin Schröder	KfW
Maxime Ferreira	Embaixada da Noruega
Michael Rosenauer	GIZ Brasil
Miguel Lanna	KfW
Nabil Kadri	BNDES
Paulo Moutinho	IPAM
Priscilla Santos	Consultor
Rafael Feijó	BNDES
Renata Villas Boas	Consultor
Renato Jayme da Silva	Tocantins
Renato Jayme da Silva	Tocantins
Simon Triebel	Embaixada da Alemanha
Tatiana Schor	Amazonas (Secretária executiva de Ciência e Tecnologia e Inovação)
Vania Dietrichson	Embaixada da Noruega
Vera Lúcia Reis Brown	Acre
Vera Lúcia Reis Brown	Acre
Victor Pina Dias	BNDES
Wagner Severo Nogueira	Roraima



APÊNDICE B —
EQUIDADE DE GÊNERO:
ESTUDO DISTRIBUIÇÃO
DE BENEFÍCIOS

APÊNDICE B — EQUIDADE DE GÊNERO: ESTUDO DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS

A promoção da igualdade entre homens e mulheres é fundamental para a proteção dos direitos humanos e é uma condição essencial para o desenvolvimento sustentável e inclusivo. A trajetória para a construção de uma sociedade sustentável e justa passa pelas relações de governança entre os diversos atores sociais pertencentes aos segmentos público, privado e de terceiro setor. Entretanto, superar a desigualdade de gênero têm sido um desafio em todos os níveis de atuação, seja ela voltada para o meio urbano, ou para o âmbito rural.

A necessidade de apoiar ações relacionadas ao empoderamento econômico e social das mulheres se impõe a partir do reconhecimento histórico de que as mulheres sempre foram e ainda são desfavorecidas em relação aos homens. Homens e mulheres são designados para papéis, responsabilidades e atividades diferentes de acordo com o que a sociedade considera apropriada. Segundo IBGE (2012)⁴⁵, as mulheres trabalham mais, estudam mais e ganham 20% a menos que os homens.

O Fundo Amazônia, além de ter como objetivo financiar projetos que reduzam o desmatamento e fomentem o desenvolvimento sustentável, elencou como critérios transversais de apoio a redução da pobreza e da desigualdade de gênero. Isso significa que o Fundo deve levar em conta esses dois critérios em todo o seu portfólio e que adotou uma estratégia de transversalização dessas políticas, ou seja, que se comprometeu a incorporar as perspectivas de gênero e social em todas as suas ações e componentes de financiamento.

Diante desta abordagem estabelecida pelo Fundo Amazônia, este estudo consiste em uma análise quantitativa e qualitativa de todos os seus projetos financiados, com o objetivo de avaliar como a questão de gênero é tratada nos projetos, considerando as informações disponibilizadas no site oficial do Fundo Amazônia. Além disso, buscamos complementar esses dados através de relatórios dos projetos e entrevistas (Apêndice A – Lista de entrevistados, deste relatório).

Apesar do Fundo adotar uma estratégia de transversalização de gênero e incentivar a inclusão e empoderamento da mulher, a implementação dessa estratégia é ainda incipiente. Ademais, a análise da contribuição efetiva do Fundo Amazônia à redução da desigualdade de gênero nas intervenções apoiadas mostra-se comprometida, visto que as informações disponíveis no site do Fundo, no que concerne especificamente a objetivos e resultados relacionados à gênero, são insuficientes.

Por outro lado, verificamos, através da realização de entrevistas, que resultados relacionados às mulheres, tendo sido preteridos durante o planejamento do projeto ou não, são observados em grande parte das iniciativas apoiadas. Assim, a adoção de indicadores de gênero deve ser priorizada ainda na fase de negociação dos projetos, assim como o monitoramento desses indicadores ao longo da execução dos projetos.

45 PERET, Eduardo. Mulher estuda mais, trabalha mais e ganha menos do que o homem. *Agência IBGE Notícias*. 07 mar. 2018 (Atualizado em 28 mar. 2019). Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20234-mulher-estuda-mais-trabalha-mais-e-ganha-menos-do-que-o-homem>.

Além disso, a sistematização de dados desagregados por sexo, bem como a disponibilização pública dos mesmos, são medidas importantes para garantir uma avaliação justa do papel do Fundo Amazônia na redução da desigualdade. O tratamento e a publicização desses dados deveriam merecer lugar de destaque no site do Fundo, visto que essa é a fonte oficial de informação de seus resultados. Isso ganha ainda mais importância quando se trata a redução da desigualdade de gênero como um objetivo privilegiado, na medida em que foi eleito como um critério transversal de apoio.

Apesar dessas limitações, reconhecemos que dados relevantes sobre o empoderamento de mulheres constam no Relatório Anual do Fundo Amazônia (RAFA) de 2018, o que avaliamos como positivo. No entanto, a disponibilização desses dados no site é uma medida recomendada, a fim de garantir que o real impacto sobre a igualdade de gênero seja capturado e amplamente conhecido pela sociedade.

ANÁLISE

A análise da distribuição de benefícios com relação ao critério transversal de gênero tem como objetivo avaliar até que ponto as mulheres foram beneficiadas direta ou indiretamente pelo Fundo Amazônia e se os benefícios tiveram impacto na equidade de gênero. A equidade de gênero como critério transversal contempla em que medida o projeto considerou os interesses diferentes de homens e mulheres e integrou aspectos da busca pela igualdade de gênero nas suas intervenções. De acordo com a metodologia apresentada a seguir e a abordagem estabelecida pelo Marco Conceitual da Avaliação de Efetividade dos Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia, são aplicadas três perguntas orientadoras:

- 1) O projeto conseguiu integrar questões de gênero nas suas estratégias e intervenções ou tratou do assunto de forma isolada? Como?
- 2) Havia separação por gênero na coleta de dados para o planejamento e o monitoramento do projeto?
- 3) Como o projeto contribuiu para a equidade de gênero?

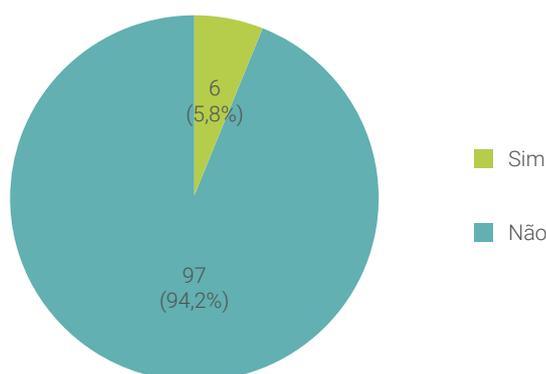
O passo a passo para responder a primeira pergunta orientadora consiste em três etapas. Primeiramente respondemos “sim” ou “não” quanto à integração de questões de gênero nos projetos, considerando a possibilidade de um projeto não ter cumprido com este requisito. Em seguida, qualificamos a informação, mencionando se a abordagem foi feita de forma integrada ou se o componente de gênero foi tratado no projeto de maneira isolada. Por fim, no caso dos projetos que tenham gênero em seu escopo, analisamos como se deu essa inserção.

Realizamos uma avaliação dos conteúdos presentes no site, de modo que os 103 projetos financiados foram divididos e classificados em quatro categorias, de acordo com a abordagem de gênero verificada: a) Foco pretendido inclui gênero; b) Foco pretendido não inclui gênero, mas há impacto observado em mulheres; c) Foco pretendido não inclui gênero, mas há potencial de impacto; e d) Sem foco pretendido e a natureza do projeto é irrelevante. A seguir, descrevemos cada uma dessas categorias. Na sequência, cada um desses focos será detalhado.

a) Foco pretendido inclui gênero.

A primeira categoria se refere à menção direta, na apresentação ou descrição, de que a meta (ou uma das metas) do projeto é incentivar a participação feminina em pelo menos uma das atividades do projeto. Nesse sentido, foi esperado que os projetos mostrassem as estratégias de gênero de modo integrado com as estratégias gerais sobre os componentes de atuação do Fundo Amazônia.

Gráfico 1 - Projetos que apresentam foco pretendido em gênero



Fonte: Fundo Amazônia/BNDES

Podemos constatar que só aproximadamente 5,8% (6) dos projetos citam claramente o apoio às mulheres como um de seus objetivos pretendidos. Um desses projetos é o Cadeias de Valor de Produtos Florestais Não Madeireiros, da Associação SOS Amazônia que descreve nos seus beneficiários “Populações de agricultores familiares e comunidades tradicionais, como extrativistas, ribeirinhos e indígenas, de nove instituições aglutinadas, dentre elas, uma cooperativa de indígenas e **uma associação de mulheres**”. Além disso, o projeto reporta o valor pago para incentivar o funcionamento de cada uma das associações.

b) Foco pretendido não inclui gênero, mas há impacto observado em mulheres.

Essa categoria é referente aos projetos que, mesmo sem apresentarem um foco pretendido no empoderamento feminino, reportam o impacto em mulheres nas atividades realizadas ou nos resultados. Nesse caso, encontramos projetos que mostram atividades e resultados que afetam as mulheres, mesmo sem essa ser a sua motivação.

Observamos que 22,3% (23) dos projetos afetam as mulheres mesmo esse não sendo seu fundamento. O projeto Experiências Indígenas de Gestão Territorial e Ambiental no Acre, da Comissão Pró-Índio do Acre (CPI-Acre), encaixa-se como um exemplo dessa categoria porque, apesar de não ter claramente apresentado o objetivo de impactar as mulheres, nas atividades realizadas apresenta que promoveu uma oficina de Gestão Territorial e Ambiental da Terra Indígena (TI) Kaxinawá/Ashaninka do Rio Breu, na aldeia Vida Nova, com a presença de 63 participantes de diversas organizações locais, sendo 18 mulheres e 15 moradores do entorno da TI.

c) Foco pretendido não inclui gênero, mas tem potencial de impacto.

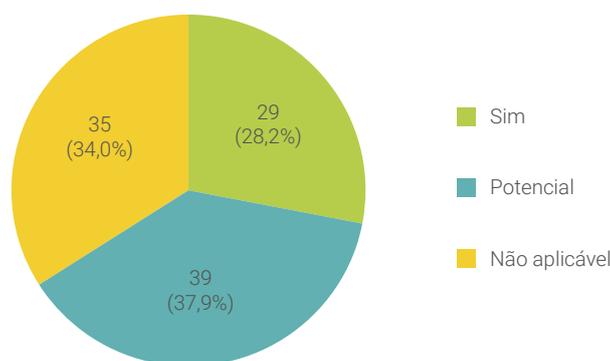
A terceira categoria nos apresenta projetos que não têm foco pretendido em gênero e não mostram resultados na vida das mulheres. Entretanto, seria viável esperar alguma ligação das atividades previstas com um componente de gênero. Analisamos que 37,8% (39) dos projetos não afetam as mulheres, mas apresentam potencial para tal. Esses projetos normalmente são aqueles que promovem capacitação, cursos, oficinas ou atividades que aprimoram habilidades do público alvo, mas que não foi reportado o número de mulheres que foram beneficiadas. O projeto PPP-ECOs na Amazônia Fase 2, do Instituto Sociedade, População e Natureza é um bom exemplo porque deixa claro que tem como objetivo financiar outros pequenos projetos que possam fortalecer as instituições comunitárias e disseminar informações, mas não retrata se os projetos financiados terão envolvimento com gênero, nem apresenta informações sobre o público alvo que receberá as instruções dentro da comunidade.

d) Sem foco pretendido e a natureza do projeto é irrelevante.

A última categoria envolve os projetos que não se espera um foco ou impacto nas mulheres devido a sua natureza. Esses projetos totalizam 33,9% (35) dos que são financiados pelo Fundo Amazônia. Em sua maioria são aqueles referentes a obras de infraestrutura, compras de bens e/ou serviço ou monitoramento e controle do desmatamento. Dessa forma, não se percebe nesses projetos um potencial de impacto na redução da desigualdade de gênero. Reconhecemos que seria possível estabelecer alguma ligação das atividades previstas com um componente de gênero, mas essa relação seria, no mínimo, improvável.

Por exemplo, o projeto Proteção Florestal Tocantins, coordenado pelo Governo Estadual do Tocantins, busca apoiar as ações de monitoramento, prevenção e combate ao desmatamento decorrente de incêndios florestais por meio da capacitação, da estruturação de mecanismos de gestão integrada e da aquisição de materiais e equipamentos para a instrumentalização do Batalhão de Proteção Ambiental, localizado no município de Araguaína. Nesse caso, poder-se-ia estabelecer uma cota de mulheres a serem capacitadas para o combate a incêndios florestais. No entanto, considerando o projeto como um todo, avaliamos que há pouco espaço para uma abordagem de gênero, razão pela qual consideramos esta como não aplicável nesse caso concreto e em outros projetos da mesma natureza.

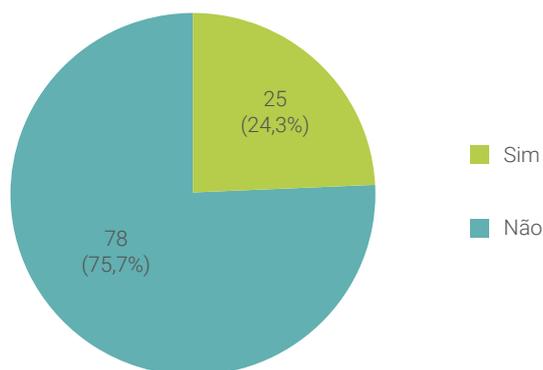
Gráfico II - Categorias sobre o impacto em gênero



Fonte: Elaboração dos autores

Sobre a segunda pergunta orientadora **“Havia separação por gênero na coleta de dados para o planejamento e o monitoramento do projeto?”**, podemos encontrar que, seguindo os dados disponibilizados pela equipe do RAFA 2018, dos 103 projetos, 23,4% (24) deles apresentaram dados desagregados por sexo entre 2017 e 2018. Entre esses 24 projetos, 82% (19) apresentam dados sobre 2017 e 2018, nos quais 57% (8) apontam um aumento no número de mulheres beneficiadas entre os anos. Além disso, 24 projetos que disponibilizam dados desagregados por sexo, temos um total aproximado de 209.300 mil beneficiários, dos quais 15% são mulheres (aproximadamente 37 mil).

Gráfico III - Projetos que apresentam dados desagregados sobre gênero



Fonte: Fundo Amazônia

Ainda seguindo o RAFA 2018 e caminhando para responder a terceira pergunta orientadora **“Como o projeto contribuiu para a equidade de gênero?”**, percebemos que 878 mulheres foram capacitadas para a prática de atividades econômicas sustentáveis em 2018, representando 0,41% do total de pessoas beneficiadas com os projetos. Apesar de ser um valor muito baixo, é possível que mais mulheres tenham sido capacitadas durante o ano destacado, contudo, não foram disponibilizados os dados particulares de todos os projetos. Somente 4 projetos, dos 103, apresentaram os dados desagregados por capacitação.

Quando se trata da análise sobre as mulheres que foram capacitadas e que efetivamente estão utilizando os conhecimentos adquiridos, que colaboram diretamente com a valorização do trabalho feminino, o valor aumenta para 1.490, ou seja, 0,71% do total de pessoas beneficiadas. É certo supor que todas as mulheres, antes de aplicar uma nova técnica, precisaram passar pelo processo de capacitação. Dessa forma, confirma o argumento que mais mulheres foram capacitadas do que os dados apresentados.

RESULTADOS E LIMITAÇÕES

Os 5,8% de projetos (6) que tinham como objetivo afetar as mulheres, também relataram os impactos nas vidas delas. Ou seja, suas ações finais estão de acordo com o que foi proposto, principalmente no investimento na renda. Como mencionado anteriormente, todos esses projetos com foco pretendido na questão de gênero trouxeram nas suas atividades ações relacionadas com o empoderamento financeiro. Sendo assim, observamos que há uma relação direta entre o apoio ao desenvolvimento econômico e a emancipação feminina.

Além disso, 22,3% (23) dos projetos afetam a vida daquelas que vivem na comunidade alvo, mesmo sem pré-definir essa ação como uma meta. Ademais, avaliamos que 37,8% (39) dos projetos da carteira do fundo tem potencial de afetar a vida daquelas que residem nos espaços circunscritos nos projetos, por causa das atividades realizadas localmente e 33,9% (35) não envolvem a categoria de gênero devido sua natureza. A Tabela I, a seguir, demonstra a distribuição dos projetos entre as categorias mencionadas.

Tabela I - Distribuição dos projetos entre as categorias de classificação

	Foco pretendido inclui gênero	Sem foco, com impacto ⁴⁶	Sem foco, com potencial de impacto ⁴⁷	Natureza não aplicável
Número de projetos	6	23	39	35
Porcentagem correspondente	5,8%	22,3%	37,8%	33,9%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RAFA 2018 (Fundo Amazônia).

Considerando o potencial de impacto, 78% (29) dos projetos trazem em sua descrição ações que envolvem capacitação para aprimoramento de técnicas e serviços. Dessa forma, o potencial de contribuição desses projetos para o objetivo de redução da desigualdade de gênero é significativo, se considerarmos que a inclusão de mulheres nesses treinamentos é uma medida de fácil implementação. Apesar disso, apenas 4 projetos que incluem atividades de capacitação reportam a inclusão de mulheres, considerando os dados que tivemos acesso.

Como exemplos de projetos que podem contribuir para a equidade de gênero, podemos citar o projeto Território, Cultura e Autonomia Kayapó (Associação Floresta Protegida, AFP) que menciona a execução de ações de capacitação de agentes ambientais indígenas e implantação de projeto de turismo de base comunitária. Nesses casos, há uma contribuição para a equidade porque oferecem à mulher uma função na comunidade que vai além das atividades domésticas costumeiramente atribuídas a ela. Com melhor qualificação, as mulheres podem ser protagonistas em outras áreas e inseridas em um ambiente que antes poderia ser majoritariamente masculino.

O projeto Pequenos Projetos Ecosociais na Amazônia, do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), por sua vez, financiou outros pequenos projetos e associações de mulheres. Realizou palestras sobre empoderamento feminino, com intuito de conscientizá-las sobre o seu papel na sociedade e na economia local, e também ofereceu oficinas e workshops sobre economia sustentável e técnicas de extração de frutos ou aprimoramento da agricultura. As mulheres beneficiadas estão aptas a obter um incremento de renda, o que favorece a sua autonomia financeira, incentiva sua independência e contribui com a economia local.

46 Sem foco pretendido, mas com impacto em gênero.

47 Sem foco pretendido, mas com potencial de impacto em gênero.

Além disso, quando recursos do Fundo Amazônia são usados para apoiar outros projetos que envolvam mulheres, há uma contribuição para a equidade de gênero também pelo fator econômico, na medida em que mulheres são fortalecidas e inseridas no comércio local. Um caso interessante a ser detalhado é o do Fundo Dema, coordenado pela Fase. Esse exemplo é relevante, na medida que se constitui no maior projeto aglutinador do Fundo Amazônia e por exemplificar diversas possibilidades de contribuição à redução da desigualdade de gênero, que vão desde apoio a associações específicas de mulheres, à inclusão de mulheres envolvidas na gestão dos projetos e em posições de liderança nas associações.

Do total de 112 associações apoiadas através da parceria com o Fundo Amazônia, somente sete são específicas de mulheres, mas 27 delas tinham mulheres na presidência e foram registradas como responsáveis legais das organizações. Além disso, 32 iniciativas tiveram mulheres como coordenadoras. As mulheres estão na frente dos principais projetos apoiados no campo da inovação e diversificação da produção de alimentos, óleos e ervas medicinais, bem como na valorização dos produtos nativos, no seu processamento e comercialização, no adensamento dos seus quintais com árvores frutíferas e de espécies florestais nativas.

Além disso, o papel das mulheres tem sido essencial na animação das comunidades e no acesso formal às redes de organização nacionais e regionais, como a Articulação Nacional de Agroecologia da Amazônia, e redes de justiça ambiental. As mulheres também lideram iniciativas de intercâmbios entre os projetos, os quais têm mostrado caminhos para melhorar a produção, as condições de trabalho, a convivência com a floresta através dos planos de uso e acordos de pesca e os protocolos de consulta para a proteção e defesa dos territórios e seus modos de vida⁴⁸.

Um aspecto importante a ser ressaltado na análise diz respeito ao andamento dos projetos. Cerca de 78% dos projetos ainda estão em vigência, ou seja, não apresentam todos os resultados possíveis, uma vez que não foram concluídos. Dessa forma, alguns deles podem ter impacto na busca pela equidade quando forem reportadas todas as suas atividades.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apesar das limitações mencionadas, a estratégia de transversalização de gênero adotada pelo Fundo Amazônia vem guiando passos importantes para contribuir com a igualdade entre homens e mulheres. Um exemplo disso foi a realização de sete eventos em 2018 que contribuíram para dar mais visibilidade às questões de gênero. Outro ponto relevante é que 100% (6) dos projetos que tem como foco pretendido incluir gênero, também menciona o fator financeiro. Seja no investimento na cadeia de produção, seja capacitando as mulheres, ou apoiando a comercialização dos seus produtos.

Quando questionados nas entrevistas, os representantes dos proponentes de projetos confirmam que possuem dados sobre a participação e inclusão feminina nos projetos. Alguns desses dados foram encaminhados logo após a entrevista. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que a intervenção do Fundo Amazônia foi instrumental para

48 Dados obtidos através de entrevista.

o aumento da participação social das mulheres na tomada de decisão das comunidades. O aumento de independência financeira e protagonismo das mulheres nos projetos foi citado como expressivo, bem como a crescente inserção na gestão dos projetos.

Avanços e desafios do Fundo Amazônia na temática de gênero

Apesar dos desafios de disponibilidade de dados públicos e sistematização de informações dos projetos de forma desagregada por sexo, há notáveis avanços do Fundo no que diz respeito ao tratamento da temática de gênero. De acordo com o RAFA 2018, cresceu em 11% o número de mulheres capacitados para a prática de atividades econômicas sustentáveis, além de ter aumentado para 69% o número de mulheres diretamente beneficiadas pelas atividades apoiadas. Essas porcentagens nos apresentam uma realidade que não é visivelmente percebida com as informações do site, uma vez que, segundo nossa avaliação, somente 5% os projetos têm como um dos objetivos pré-definidos afetar as mulheres. Além disso, o relatório menciona que 75% das mulheres foram incluídas como servidoras capacitadas para exercer funções nas fases de implementação e execução dos projetos. Ou seja, não só as mulheres das comunidades foram beneficiadas com a realização deles, mas que também existiu uma preocupação do Fundo Amazônia em incluí-las nas atividades técnicas de gestão.

Outro fator relevante é que, a partir de 2012, o Fundo Amazônia passou a exigir nas chamadas públicas de projetos que estes indicassem sua estratégia para (a) incorporar mulheres e jovens em atividades diretamente relacionadas às cadeias de valor e (b) promover a participação de mulheres em posições de liderança. Outro exemplo de avanço nessa temática é a incorporação no quadro de resultados, a ser apresentado pelos projetos apoiados, de indicadores relacionados ao número de mulheres envolvidas em cada processo. No entanto, tanto os dados relacionados aos pré-requisitos das chamadas públicas, assim como os indicadores de gênero não resultaram na disponibilização desta informação ao público. A avaliação final dos projetos concluídos, por exemplo, nem sempre reporta o impacto na promoção da igualdade de gênero.

Por fim, ressaltamos que 66% dos projetos (5,8% com foco pretendido incluindo gênero, 22,3% sem foco pretendido, mas com impacto em gênero e 37,8% sem foco pretendido, mas com potencial de impacto em gênero), em maior ou menor grau, têm relevante potencial de contribuir com a redução da desigualdade de gênero. No entanto, as conclusões aferidas neste relatório baseiam-se na disponibilidade de dados públicos, disponíveis no site do Fundo Amazônia, o qual consiste na principal fonte de informações e transparência do Fundo.

Com base no exposto, elencamos a seguir recomendações ao Fundo Amazônia para potencializar sua contribuição à equidade de gênero, bem como garantir que a atual contribuição seja devidamente contabilizada. Tais recomendações fazem referência basicamente ao (a) apoio a ações com foco específico, disponibilidade de dados e monitoramento das ações e (b) fortalecimento institucional de organizações.

a) Apoio específico a ações com foco específico, disponibilidade de dados e monitoramento das ações

- **Inclusão de ações com foco específico nas questões de gênero:** incentivar que todos os projetos apresentem ao menos uma forma de promover o empoderamento feminino.

Como a igualdade de gênero é um critério transversal de apoio do Fundo Amazônia, esse deveria ser o esperado da maior parte dos projetos, ou de sua totalidade.

- **Apresentação de dados desagregados:** como mencionado nas limitações, a inclusão do número de mulheres presentes nos cursos de capacitação, juntamente com a apresentação dos dados desagregados pode favorecer o aperfeiçoamento de futuras análises, as quais idealmente seriam feitas a partir do site do Fundo Amazônia. Dessa forma, recomendamos incluir uma categoria no site que permita um enfoque na demonstração de resultados relacionados a gênero.
- **Disponibilização de acervo:** Incentivar a divulgação midiática e de documentos no acervo do site para expandir a disponibilidade de materiais sobre os projetos.
- **Contabilização de mulheres na gestão:** contabilizar o número de mulheres pesquisadoras, agentes ou técnicas envolvidas no processo de gestão, implementação e execução dos projetos.
- **Inclusão de indicadores:** A inclusão de indicadores para medir o impacto sobre as mulheres para todos os projetos ainda na fase de desenho permite que se capture esses resultados e que eles sejam devidamente reportados e contabilizados, além de incluir metas a curto, médio e longo prazo dos projetos para facilitar a avaliação de seu desenvolvimento.

b) Fortalecimento institucional

- **Apoio a organizações específicas de mulheres:** apoiar o fortalecimento institucional de organizações que trabalhem especificamente com temáticas de gênero ou promovam a inclusão de mulheres, tais como associações e cooperativas de mulheres que promovem o empoderamento econômico de mulheres.
- **Instauração de comitês de Gênero:** promover a criação de programas e/ou comitês específicos para lidar com políticas e ações referentes à equidade de gênero, tanto dentro da equipe do Fundo Amazônia, como no âmbito dos projetos apoiados em todos os setores.
- **Realização de chamadas públicas:** com o enfoque específico ações voltadas à equidade de gênero, assim como ocorreu com o apoio direcionado ao às atividades de produção sustentável. Essas chamadas trariam a possibilidade de acesso ao Fundo Amazônia por parte de organizações que, a priori, não seria beneficiárias esperadas
- **Institucionalização de Conselho Técnico de gênero:** no qual especialistas no assunto poderiam auxiliar na realização de chamadas públicas, elaboração de critérios específicos de apoio e indicadores e serviria como uma instância consultiva do Fundo Amazônia. Essa é uma prática comum em fundos de investimento que focam em apoio a projetos de natureza técnica e que fogem da expertise do gestor do fundo.

Além das especificamente citadas neste estudo, corroboramos com todas as recomendações elencadas pela GIZ no estudo de gênero feito com três projetos apoiados pelo Fundo Amazônia⁴⁹. As recomendações foram as seguintes:

49 PONS, Ester Gomila; MELLO, Denyse; BUDI, Janina. *Igualdade entre Homens e Mulheres em Projetos de Atividades Produtivas Sustentáveis Apoiadas pelo Fundo Amazônia*/BNDES. Rio de Janeiro: GIZ; BNDES. 2019.30p.

- Elaborar um plano de ação para a incorporação da questão de gênero que garanta a institucionalização do tema no Fundo Amazônia/BNDES e confira maior credibilidade diante os atuais e, eventualmente, novos doadores;
- Designar um ponto focal para o tema, que supervisionará a implementação do plano de ação e aprimorará as capacidades da equipe na incorporação da questão de gênero;
- Dar visibilidade à questão de gênero, divulgando boas práticas e resultados no *website*, em eventos ou por meio de premiações etc.;
- Pedir a inclusão de uma análise da igualdade entre homens e mulheres nas propostas dos projetos;
- Identificar oportunidades atraentes que potencializam o papel das mulheres, especialmente nas cadeias de valor não-madeireiros;
- Introduzir, na fase da análise técnica de propostas de projeto, uma lista de checagem que ajude a garantir que o tema seja observado na fase do planejamento (matriz lógica/ indicadores, plano de trabalho, orçamento para recursos ou atividades específicas)

Finalmente, com base nesse conjunto de recomendações, entende-se que o Fundo Amazônia pode tornar mais explícito o seu compromisso com a redução de desigualdades, de modo a enfatizar, aos proponentes de projetos, a necessidade de se tratar questão de gênero como critério transversal e, sobretudo, de prestar contas de sua contribuição efetiva à sociedade.



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO DA EFETIVIDADE

DO FUNDO AMAZÔNIA

2008-2018
