



INTEGRIDADE PÚBLICA INSTITUCIONAL DO FUNDO AMAZÔNIA

BSG-WP-2022/048 – VERSÃO RESUMIDA

Novembro de 2022

Lucilla Idalina de Cássia Borges Ramos Dias, Lemann Foundation Programme, Blavatnik School of Government, University of Oxford

Os direitos autorais de todos os BSG Working Papers pertencem aos autores.

ÍNDICE

1. Resumo	3
2. Introdução	4
3. Análise da integridade institucional do Fundo Amazônia	6
4. Políticas públicas recomendadas	9
4.1. Recomendação 1. Restabelecimento das regras internas	10
4.2. Recomendação 2: Restabelecimento do relacionamento com doadores históricos e a busca por novos doadores.....	11
5. Conclusão.....	13
Referências bibliográficas.....	15

1. RESUMO

O Fundo Amazônia foi instituído pelo governo brasileiro em 2008 para (i) receber doações pelos resultados alcançados na redução de emissões oriundas de desmatamento e (ii) apoiar projetos. A partir de 2023, o Fundo Amazônia tem potencial para entrar em uma nova fase de sua história, atraindo milhões de dólares em doações. Para isso, o Fundo deve maximizar sua confiabilidade. A teoria da integridade institucional pública é uma ferramenta útil para identificar como o Fundo pode aumentar sua confiabilidade. Os resultados da avaliação de integridade institucional pública do Fundo Amazônia indicam que o Fundo está operando em nível inadequado de integridade, especialmente por deficiências em seu propósito, consistência, eficiência e robustez. Com base nesses resultados, recomenda-se o/a:

- 1) Restabelecimento das regras internas do Fundo;
- 2) Restabelecimento do relacionamento com doadores históricos e a busca por novos doadores;
- 3) Aprimoramento do processo de seleção de projetos;
- 4) Ratificação do Fundo em lei; e
- 5) Reforma da Teoria da Mudança do Fundo, de modo a considerar seus resultados na prevenção do desmatamento e emissões de carbono.

Esta é uma versão resumida do trabalho original de integridade institucional pública do Fundo Amazônia. A presente versão foca em apresentar as recomendações de políticas públicas. A versão original, completa, conta com a análise detalhada do Fundo e está disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/public-institutional-integrity-amazon-fund>.

2. INTRODUÇÃO

O Fundo Amazônia foi instituído pelo governo brasileiro em 2008 para receber doações pelos resultados alcançados na redução de emissões oriundas de desmatamento. Entre 2009 e 2018, o Fundo recebeu US\$ 1,288 bilhão em doações vindas da Noruega, da Alemanha e da Petrobras. Com as doações recebidas, o Fundo concede investimentos não reembolsáveis a projetos que previnam o desmatamento e promovam o uso sustentável do bioma. Dessa forma, ele apoia o governo brasileiro no esforço de deter o desmatamento ilegal. O primeiro desembolso ocorreu em 2010. Até o primeiro semestre de 2022, o Fundo somava US\$ 581 milhões em desembolsos acumulados. O Fundo é pioneiro na aplicação de financiamento baseado em resultados para políticas de mudanças climáticas. Além disso, é internacionalmente reconhecido, tendo servido de modelo para o estabelecimento de estratégia análoga via Acordo de Paris, assim como para o estabelecimento de fundos similares ao redor do mundo. Domestically, o Fundo faz parte do ecossistema de instituições ambientais do Brasil. Ele se diferencia pelas fortes e essenciais conexões com a comunidade internacional e pelo foco no bioma Amazônico.

Entre 2019 e 2020, a estrutura institucional do Fundo foi tão distorcida que, desde então, foi impossível ao Fundo receber doações e apoiar novos projetos. O concomitante aumento nas taxas de desmatamento na Amazônia, assim como o consequente aumento nas emissões de gases de efeito estufa, foram custosos à confiabilidade do país, levando doadores a suspender o relacionamento com o Fundo. Sem poder realizar suas operações básicas e tendo perdido o apoio de todos os doadores históricos, o futuro do Fundo encontrava-se em risco. A recente eleição de Lula à presidência do Brasil (final de outubro de 2022) e seus compromissos explícitos de cooperar com a comunidade internacional para enfrentar as mudanças climáticas e controlar o desmatamento na Amazônia, alterou diametralmente as perspectivas do Fundo – de uma política pública sob a ameaça de ser encerrada para uma política de alta relevância ao país. Doadores internacionais já responderam positivamente à sinalização do presidente eleito e expressaram suas intenções de retomar colaborações com o Fundo.

Considerando a importância do Fundo nos esforços nacionais e internacionais de redução do desmatamento e mitigação das emissões de carbono, este trabalho tem como objetivo abordar a seguinte questão de política pública: **Quais são os caminhos para a recuperação e manutenção do Fundo Amazônia no longo prazo?**

Este desafio é abordado por meio de uma avaliação da integridade institucional pública do Fundo e de consequentes recomendações de políticas públicas. A análise é realizada

utilizando documentos oficiais do Fundo, bem como análises de política pública e pesquisas previamente realizadas por autores independentes. Aumentar a integridade do Fundo é um caminho para a resolução do desafio em questão porque (i) ser uma instituição confiável é o que permite ao Fundo receber doações de parceiros internacionais e é condição necessária para que seja uma parte produtiva do ecossistema político brasileiro, e (ii) quanto mais eficaz é o Fundo, mais doações ele recebe.

A avaliação institucional do Fundo chama a atenção para diversas deficiências na integridade institucional do Fundo, particularmente em termos de propósito, consistência, eficiência e robustez. A avaliação ajuda a identificar áreas de conflito, fraqueza e potenciais riscos que podem surgir em uma nova fase do Fundo Amazônia, a partir de 2023. Com base nos resultados da avaliação e com o objetivo de apoiar um Fundo bem-sucedido, cinco reformas são recomendadas:

- 1) Restabelecimento das regras internas do Fundo;
- 2) Restabelecimento do relacionamento com doadores históricos e a busca por novos doadores;
- 3) Aprimoramento do processo de seleção de projetos;
- 4) Ratificação do Fundo em lei; e
- 5) Reforma da Teoria da Mudança do Fundo, de modo a considerar seus resultados na prevenção do desmatamento e emissões de carbono.

A recente eleição presidencial sinaliza que uma mudança política está em curso: do documentado desmonte das instituições de política ambiental ocorrido nos últimos quatro anos para a reconstrução da capacidade institucional de controle do desmatamento a partir de 2023. Nesse contexto, os resultados do trabalho fornecem *insights* valiosos aos esforços de recuperação e melhoria do Fundo Amazônia. Políticas públicas equivalentes ao redor do mundo, que baseiam suas instituições na experiência brasileira, também podem ganhar com a análise aprofundada do Fundo Amazônia.

3. ANÁLISE DA INTEGRIDADE INSTITUCIONAL DO FUNDO AMAZÔNIA

O resultado da análise de integridade institucional do Fundo Amazônia, disponível no Quadro 1 **Error! Reference source not found.**, identifica múltiplas deficiências em sua integridade. As recomendações para fortalecer a integridade do Fundo são discutidas no item 4.

Quadro 1 – Resumo da análise de integridade institucional do Fundo Amazônia

Elemento	Dimensão	Evidências	Resultado
1. Propósito	1.1. A instituição possui um propósito institucional claro	<ul style="list-style-type: none"> • Ainda que o Fundo possua dois propósitos diferentes, um internacional e outro doméstico, a hierarquia entre os propósitos é clara • A falta de clareza do propósito doméstico é uma forte ameaça à integridade do Fundo 	Inadequado
2. Legitimidade	2.1. O propósito da instituição é permitido por lei	<ul style="list-style-type: none"> • O propósito doméstico do Fundo Amazônia foi estabelecido de forma lícita • O Brasil e os países doadores concordaram com o propósito internacional do Fundo Amazônia 	Adequado
	2.2. A instituição atua dentro dos limites de sua autoridade	<ul style="list-style-type: none"> • O Fundo Amazônia possui regras internas claras e continuou atuando de forma legítima no período desafiador que sucedeu a extinção de sua estrutura de governança em 2019 • O Fundo Amazônia é avaliado por múltiplos atores independentes e tem sido historicamente bem avaliado 	
3. Consistência	3.1. As partes interessadas acreditam que a instituição cumpriu seus compromissos	<ul style="list-style-type: none"> • Os implementadores de projetos acreditam que o Fundo cumpriu seus compromissos e o Fundo é percebido como um parceiro confiável • No geral, os doadores percebem o Fundo como um parceiro confiável, mas não está claro se o Fundo cumpriu seu compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa 	Inadequado

Elemento	Dimensão	Evidências	Resultado
	3.2. Os compromissos da instituição são legítimos e consistentes com o seu propósito institucional	<ul style="list-style-type: none"> Os compromissos do Fundo com os implementadores de projetos e doadores internacionais são permitidos e estão dentro dos limites de sua autoridade Não é possível avaliar em que medida o cumprimento do compromisso com os implementadores de projetos contribui para o atingimento dos propósitos do Fundo 	
4. Eficiência	4.1. As intenções da instituição demonstram a busca de seu propósito	<ul style="list-style-type: none"> A intenção do Fundo é clara para todos os atores envolvidos 	Inadequado
	4.2. As ações da instituição demonstram eficiência no atingimento de seu propósito	<ul style="list-style-type: none"> Espera-se que a Teoria da Mudança gere redução no desmatamento e nas emissões, mas as ferramentas de monitoramento e avaliação são deficientes e impedem a inferência de causalidade entre o Fundo e o alcance dos objetivos Sem uma nova estrutura de governança e regras internas, é impossível atrair novos doadores e selecionar projetos O Fundo não desembolsa integralmente as doações recebidas em financiamento de projetos Os resultados históricos do Fundo em termos de desmatamento são mistos devido à falta de foco em atividades, áreas e destinatários que concentrariam resultados 	
5. Robustez	5.1. A instituição permanece intacta durante condições adversas	<ul style="list-style-type: none"> O Fundo colapsou durante a presidência de Bolsonaro 	Inadequado

Elemento	Dimensão	Evidências	Resultado
	5.2. Há robustez no propósito, legitimidade, consistência e eficiência da instituição	<ul style="list-style-type: none"> • A ausência de um propósito único expõe o Fundo a perdas de reputação com a comunidade internacional • A governança multissetorial é subefetiva na tomada de decisões e, portanto, expõe o Fundo à polarização • Criado por decreto, o Fundo é altamente sensível ao momento e contexto • O Fundo não tem agência sobre a condicionalidade de desmatamento, requerida pelos países doadores • Espera-se que a Teoria da Mudança gere redução no desmatamento e nas emissões, mas os resultados não são monitorados 	

Fonte: criado pela autora

4. POLÍTICAS PÚBLICAS RECOMENDADAS

Consolidar a integridade institucional pública é um caminho para a recuperação e sustentabilidade do Fundo Amazônia no longo prazo. Ao aumentar a confiabilidade do Fundo, a integridade institucional apoia o Fundo no (i) aumento da capacidade de captação de recursos e (ii) alcance de resultados em prevenção de desmatamento e emissões. Com base na atual integridade institucional pública do Fundo Amazônia, são sugeridas as cinco políticas públicas disponíveis no Quadro 2. Devido à sua alta prioridade, a implementação das políticas 1 e 2 são prontamente recomendadas e descritas com mais detalhes nos itens a seguir.

Quadro 2 – Políticas públicas recomendadas

Política pública	Prioridade	Horizonte	Dependências
1. Restabelecimento das regras internas	Alta – requisito para que o Fundo retome suas atividades	Curto prazo	Política 2
2. Restabelecimento do relacionamento com doadores históricos e a busca por novos doadores	Alta – requisito para que o Fundo retome suas atividades	Curto a médio prazo	Política 1 e demonstração de esforços na redução do desmatamento
3. Aprimoramento do processo de seleção de projetos	Média – a política é estratégica por aprimorar a eficiência e robustez do Fundo, mas não é urgente	Médio prazo	Política 1
4. Ratificação do Fundo em lei	Média – a política é estratégica por aprimorar a robustez do Fundo, mas não é urgente	Médio a longo prazo	Nenhuma
5. Reforma da Teoria da Mudança do Fundo, de modo a considerar seus resultados na prevenção do desmatamento e emissões de carbono.	Média – a política é estratégica por aprimorar a consistência, eficiência e robustez do Fundo, mas não é urgente	Médio prazo	Política 1

Fonte: criado pela autora

4.1. **Recomendação 1. Restabelecimento das regras internas**

Prioridade: Alta

Horizonte: Curto prazo

Dependências: Política 2

Justificativa: Sem regras internas que permitam ao Fundo receber doações e selecionar projetos, o funcionamento do Fundo Amazônia não é possível (1). Por isso, restabelecer as regras internas é um dos primeiros passos nos esforços para retomar a operação do Fundo, juntamente com o restabelecimento das relações com os doadores.

Descrição: As regras internas anteriormente em vigor são bons pontos de partida, pois evidenciam o que funcionou e o que pode ser melhorado. Com base nisso, sugiro que as novas regras internas:

- Reformem o propósito doméstico do Fundo alinhando-o ao objetivo de redução de emissões, o que proporciona maior clareza de propósito e robustez para o Fundo
- Restabeleçam a relação entre o Fundo Amazônia e as políticas de controle do desmatamento na Amazônia Legal, como o extinto PPCDAm, a qual estabelece a vinculação do Fundo às políticas de controle do desmatamento e é intrínseca à sua eficiência
- Restabeleçam uma estrutura de governança multissetorial que proteja o Fundo da politização em torno do controle do desmatamento no Brasil
- Aumentem o nível de influência e independência dos comitês no processo decisório, inclusive com
 - Restrição da participação concomitante nos comitês e recebimento de investimentos
 - Equilíbrio na distribuição dos lugares reservados ao governo e à sociedade civil
 - Aumento na frequência das reuniões
 - Aumento na representação de comunidades tradicionais e do setor agropecuário
- Restabeleçam a atribuição do BNDES de captação de recursos

Implementação e desafios:

Existem duas opções para restabelecer a estrutura e regras internas. A primeira é publicar um novo decreto presidencial. Foi assim que o Fundo foi criado e alterado. Tal decreto seria uma decisão unilateral do presidente. A segunda opção é articular as regras do

Fundo em lei. Essa opção pode ser adotada concomitantemente à Política 3. Embora o estabelecimento das regras em lei apoie a robustez do Fundo, ele requer negociação com o Legislativo. Como uma estrutura de governança e regras internas são essenciais para o funcionamento imediato do Fundo, sugiro que seja publicado em decreto no curto prazo e lei no médio prazo. Considerando que as regras internas do Fundo Amazônia devem apoiar a reconstrução de confiança com os doadores, negociar as regras com doadores históricos antes de sua promulgação em um texto legal é essencial para a Política 2. Os doadores podem impor novos requisitos aos acordos de doação, como uma declaração clara do propósito internacional no texto legal do Fundo e sua Teoria da Mudança (Política 5). Outras exigências devem ser negociadas pelo governo brasileiro no jogo de dois níveis entre pressões domésticas e internacionais (2).

Efeito na integridade institucional pública:

A recomendação está associada ao fortalecimento da primeira dimensão de propósito, primeira e segunda dimensões de consistência, segunda dimensão de eficiência e primeira e segunda dimensões de robustez.

4.2. *Recomendação 2: Restabelecimento do relacionamento com doadores históricos e a busca por novos doadores*

Prioridade: Alta

Horizonte: Curto a médio prazo

Dependências: Política 1 e demonstração de esforços na redução do desmatamento (1; 3)

Justificativa: Como uma iniciativa de pagamento por resultados de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), as doações são a única fonte de recursos financeiros do Fundo Amazônia. Desde a decisão unilateral de extinguir o regimento interno do Fundo, doadores históricos suspenderam acordos de doação com o Brasil e bloquearam o uso de recursos remanescentes para novos projetos. A falta de confiança explica por que o Brasil não conseguiu restabelecer o relacionamento com doadores anteriores e atrair novas doações. A construção de relacionamento com os doadores é, portanto, uma necessidade para que o Fundo possa retomar o financiamento de novos projetos.

Descrição: O restabelecimento do relacionamento com doadores históricos deve ser iniciado com prioridade no curto prazo para que o Fundo possa acessar recursos ociosos.

Para isso, o governo federal deve demonstrar esforços na restauração das instituições de controle do desmatamento e compromisso com o Fundo Amazônia, cumprindo a Política 1. A construção de parcerias com novos doadores é uma importante estratégia de médio prazo para aumentar a capacidade do Fundo.

Implementação e desafios:

Doadores históricos prontamente responderam à sinalização política do presidente eleito, declarando publicamente suas intenções de retomar a parceria com o Fundo Amazônia. Eles devem ser abordados prontamente para iniciar a restauração do relacionamento. Uma vez atendidas as dependências, é provável que o Brasil restabeleça a cooperação com doadores históricos, bem como atraia novos parceiros.

O Brasil possui duas vantagens comparativas em relação a outras nações em desenvolvimento que possuem programas de REDD+ como o Fundo Amazônia. A primeira é a própria Amazônia, que ocupa um espaço central na política de mudanças climáticas e no imaginário coletivo global. A segunda são as políticas e a estrutura avançada de REDD+ do Brasil (4). Ao apresentar planos ambiciosos para o Fundo e redução do desmatamento, fortes sinalizações políticas, como feita pelo presidente eleito, apoiam a meta de garantir doações (4). As ambições devem, é claro, ser acompanhadas por uma ação política adequada a partir de 2023 para que a confiança se mantenha.

Para efetivar o potencial de expansão das doações do Fundo, o BNDES deve focar esforços em busca ativa por doadores. Além de negociar com doadores históricos, o Green Climate Fund, outras nações desenvolvidas e empresas privadas são potenciais novos doadores.

Efeito na integridade institucional pública:

A recomendação está associada ao fortalecimento da primeira dimensão de consistência, da segunda dimensão de eficiência e da segunda dimensão de robustez.

5. CONCLUSÃO

Após quatro anos de operação com capacidade reduzida, o Fundo Amazônia acaba de receber apoio político para se restabelecer como uma instituição central na cooperação entre o Brasil e a comunidade internacional para controlar o desmatamento e as emissões associadas aos gases de efeito estufa. Na noite de sua eleição, o presidente eleito Lula lembrou do sucesso do Brasil no controle do desmatamento durante o início dos anos 2000, conectou essa conquista ao foco internacional nas mudanças climáticas, e anunciou o compromisso de seu governo com a ambiciosa meta de alcançar o desmatamento zero na Amazônia (5). Ele também enviou uma mensagem clara à comunidade internacional, afirmando que o Brasil está aberto a cooperar para preservar a Amazônia. O sinal político explícito foi extremamente bem sucedido em reconectar-se com os doadores históricos do Fundo Amazônia. Noruega e Alemanha prontamente abriram canais para a restauração das relações com o Fundo (6; 7).

A partir de 2023, o Fundo Amazônia tem potencial para entrar em uma nova fase em sua história, atraindo milhões, se não bilhões de dólares, para o esforço brasileiro de deter o desmatamento na Amazônia e, conseqüentemente, reduzir as emissões associadas às mudanças climáticas. Considerando o estado atual das instituições ambientais brasileiras e os grandes desafios ainda por vir, o fluxo positivo de recursos, provenientes do Fundo, será essencial. Além dos recursos, o Brasil deve apoiar projetos e políticas eficientes no combate ao desmatamento e às mudanças climáticas. Ao apoiar projetos-chave e aumentar a receita pública, o Fundo Amazônia pode ser um ingrediente essencial num ecossistema próspero de instituições ambientais no Brasil.

O presente trabalho pode apoiar o Fundo Amazônia nesta nova fase. A teoria da integridade institucional pública usada nesse trabalho busca maximizar a confiabilidade das instituições. O argumento deste trabalho é que confiabilidade é o caminho para recuperar o Fundo Amazônia no curto prazo e sustentá-lo no longo prazo. Ao aumentar a confiabilidade do Fundo, a integridade institucional apoia o recebimento de doações – que são essenciais, pois são a única fonte de recursos financeiros do Fundo, que é uma iniciativa de pagamento por resultados de REDD+ – e a aplicação de recursos em projetos que maximizem os resultados na redução do desmatamento e emissões. A teoria, portanto, é o argumento base para a visão do Fundo Amazônia defendido neste trabalho – de uma instituição confiável que seja eficiente em alcançar seu propósito.

Os resultados da avaliação da integridade institucional pública demonstram que o Fundo está operando em níveis subótimos de integridade, particularmente por inadequações em seu propósito, consistência, eficiência e robustez. O status de

integridade institucional do Fundo ajuda a elucidar por que ele entrou em colapso em períodos de oposição política. Destacam-se também as ameaças à confiabilidade presentes em sua estrutura de governança e regras internas. Olhando para o futuro, é do interesse de uma visão política de desenvolvimento sustentável na Amazônia que as fraquezas do Fundo sejam remediadas. Portanto, os resultados da avaliação da integridade institucional pública têm implicações importantes para os servidores públicos envolvidos na recuperação do Fundo Amazônia.

As ações mais urgentes e de curto prazo que devem ser realizadas são (i) restabelecer as regras internas do Fundo e (ii) restaurar as relações com doadores e cooperar com novos doadores. Estas são as etapas primordiais nos esforços para retomar o funcionamento do Fundo. As regras internas devem estar em vigor, em primeiro lugar, para devolver ao Fundo sua capacidade de realizar as operações básicas de captação de recursos e seleção de projetos. Retomar a conexão prévia com políticas de controle do desmatamento também é um passo essencial para garantir a eficiência do Fundo. A estrutura de governança na qual os doadores internacionais não fazem parte do processo de tomada de decisão é politicamente desejável, mas requer uma estrutura com múltiplos atores, baseada em comitês independentes, que proteja o Fundo da polarização. Há também espaço para melhorar a clareza do propósito do Fundo. Alinhar explicitamente os propósitos nacionais e internacionais, baseando o propósito do Fundo em emissões de carbono, proporcionaria clareza de propósito e diminuiria as ameaças atuais à confiabilidade do Fundo com parceiros internacionais. Com regras internas em vigor, além de ações políticas para o controle do desmatamento, o Fundo tem alto potencial para atrair doadores históricos e novos.

A médio e longo prazo, os gestores públicos se beneficiariam de concentrar esforços na reformulação do processo de seleção de projetos. Baseado no propósito de redução de emissões de carbono, o processo seletivo combinaria o apoio tradicional do Fundo às políticas estruturantes de longo prazo com políticas direcionadas, capazes de alcançar resultados na redução de emissões a curto e médio prazo. Reformular o Fundo com base no propósito de emissões melhoraria a consistência e a eficiência do Fundo. Ao monitorar os resultados do desmatamento e das emissões, o Fundo também seria capaz de identificar projetos que requerem apoio extra e demonstrar seus resultados. Finalmente, ao ratificar o Fundo em lei, a instituição estaria mais protegida contra mudanças políticas, melhorando sua capacidade de resiliência a circunstâncias desafiadoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. **Controladoria-Geral da União.** *Relatório de Avaliação da Governança do Fundo Amazônia exercida pelo Ministério do Meio Ambiente.* Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Brasília : s.n., 2022.
2. **Putnam, Robert D.** Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization.* Summer, 1988, Vol. 42, 3, pp. 427-460.
3. *Norway ready to resume Amazon payments to Brazil if elections change government - minister.* **Fouche, Gwladys.** Oslo : Reuters News Agency, 22 de June de 2022.
4. **Wolosin, Michael, Breiffeller, Jessica e Schaap, Brian.** *The Geography of REDD+ Finance: deforestation, emissions, and the targeting of forest conservation finance.* Washington, D.C. : Forest trends, 2016.
5. *Leia e veja a íntegra dos discursos de Lula após vitória nas eleições.* **g1.** São Paulo : Globo, 31 de October de 2022.
6. *Norway to resume aid halted to Brazil over deforestation.* **AFP.** s.l. : The Local, 31 de October de 2022.
7. *Germany willing in principle to revive Amazon Fund.* **Murray, Miranda e More, Rachel.** Berlin : Reuters, 2 de November de 2022.