

MUDANÇA CLIMÁTICA, ENERGIA E MEIO AMBIENTE

FUNDO AMAZÔNIA: CAMINHOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL

Claudia Horn
Março de 2023



Este documento investiga como o Fundo Amazônia poderia contribuir para reduzir a desigualdade social e a marginalização de indígenas e produtores sustentáveis tradicionais na Amazônia.



Uma participação mais ampla da sociedade civil, subfundos autônomos e uma integração mais forte com diversas políticas públicas devem priorizar a produção rural de pequena escala e a segurança alimentar, bem como a proteção ambiental.



A reabertura do Fundo Amazônia é um momento oportuno para aprimorar a comunicação entre o BNDES, administrador do fundo, e atores locais sobre projetos que melhor se adequem às necessidades locais e ao meio ambiente.

Índice

INTRODUÇÃO	2
RIQUEZA E POBREZA NA AMAZÔNIA LEGAL	3
FINANCIAMENTO DO REDD+ PARA APOIAR POLÍTICAS PÚBLICAS E REPRESENTAR OS PCTS	5
APRENDIZADO E OPORTUNIDADES INSTITUCIONAIS PARA GOVERNANÇA POPULAR	5
PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO	7
A INTEGRAÇÃO COM POLÍTICAS PÚBLICAS	8
O SETOR PRIVADO E AS SALVAGUARDAS SOCIAIS	9
RECOMENDAÇÕES	11
ANEXOS	13
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	16

INTRODUÇÃO

Entre 2008 e 2019, o Fundo Amazônia do Brasil levantou US\$ 1,3 bilhão em doações voluntárias do governo norueguês (93,08%), (5,7%) do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW, sigla em alemão), e da petrolífera de capital misto brasileira Petrobras (0,5%). A iniciativa de financiar ações de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) é o único grande fundo nacional de REDD+ administrado por um órgão público beneficiário, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Foram desembolsados US\$ 469 milhões para prevenir, monitorar e combater o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal (BNDES 2019a).¹

Em 2019, o governo de extrema direita do Brasil, liderado pelo então presidente Jair Bolsonaro, aboliu o fundo ao eliminar seu Comitê Orientador participativo. Desde então, apenas projetos previamente aprovados mantiveram-se ativos. No entanto, o atual governo do recém-empossado presidente brasileiro Luís Ignácio Lula da Silva restabeleceu o Fundo que havia criado. O Fundo Amazônia apoiará a tarefa urgente de reviver a desmantelada regulamentação ambiental do Brasil e o apoio aos povos indígenas e tradicionais. Tal urgência fica clara ao considerar o drástico aumento do desmatamento, de crimes ambientais e invasões violentas de garimpeiros ilegais em território indígena, causando mais recentemente uma dramática crise humanitária nas aldeias Yanomami. A Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Brasil, Marina Silva, priorizou a arrecadação de fundos para medidas emergenciais.²

Ao mesmo tempo, a ênfase do governo Lula na representação política das populações indígenas, quilombolas e tradicionais, demarcação de terras e medidas sociais redistributivas são uma oportunidade para rever qual a melhor maneira para o Fundo Amazônia potencializar essa emancipação política.

Este documento político contribui e considera os resultados das revisões existentes do Fundo Amazônia. Vários artigos acadêmicos examinam o Fundo Amazônia como um modelo

de financiamento internacional para evitar o desmatamento e analisam sua estrutura de governança inovadora (Marco-vitch e Pinsky 2014). Por exemplo, Bidone (2022) argumenta que o Fundo institucionaliza e combina abordagens de modernização ecológica com governança multipartite e multinível, proporcionando um espaço para amplos debates sobre o desenvolvimento. Outros estudos enfocam o mecanismo de financiamento baseado em resultados do Fundo Amazônia, que se distancia da ajuda externa tradicional. No entanto, observa-se entendimentos divergentes entre as partes doadoras e as atuando no Brasil sobre o que constitui resultados legítimos (van der Hoff, Rajão e Leroy 2018). Além disso, estudos de caso consideram os efeitos causais do apoio do Fundo Amazônia sobre o desmatamento local, por exemplo, em Alta Floresta, Mato Grosso (Correa et al. 2020).

Mais estudos orientados para políticas incluem revisões sobre o auxílio REDD+ norueguês, apontando o acordo excepcional do Fundo Amazônia, com o Brasil reivindicando mais propriedade sobre a implementação (Angelsen 2017). O relatório da auditoria da Noruega revisou o Fundo, apontando um fortalecimento significativo da atuação de indígenas, mas uma falta de transparência sobre o cumprimento das salvaguardas socioambientais e sobre medição e relatórios (Foss 2018). No entanto, a revisão mais detalhada de Kadri et al. (2020) destaca que o estabelecimento desse complexo mecanismo de financiamento tem sido um processo de aprendizado progressivo. A Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ, sigla em alemão), que também assessora o Fundo Amazônia, tem feito avaliações intermediárias. Os relatórios enfocam sua eficácia de 2008 a 2018 (Garcia 2019), a distribuição de benefícios dos projetos do Fundo (Viergever e Santos 2019) e seu apoio a projetos com populações indígenas (Gomes, Baniwa e Caldas 2021), bem como a implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Crisóstomo e Machado 2019). Além disso, este texto se baseia na revisão dos relatórios regulares de atividades do próprio Fundo Amazônia (BNDES 2018, 2021) e na avaliação *ex-post* realizada pelo Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW 2016). Essas avaliações corroboram o sucesso do Fundo Amazônia em apoiar medidas para combater o desmatamento e fortalecer a produção sustentável. No entanto, carecem de indicadores claros e dados de linha de base para avaliar os impactos nas condições socioambientais da região. Um documento importante é a reflexão coletiva da sociedade civil sobre as lições aprendidas, organizado e sintetizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) em junho de 2022, que oferece recomendações sobre a governança e operação do Fundo Amazônia (Ribeiro, Pietricovsky e Moroni 2022).

1 A Amazônia Legal compreende nove estados brasileiros: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

2 – https://www.politicaporinteiro.org/2023/01/20/brasil-em-davos-os-sinais-da-primeira-agenda-internacional-do-novo-governo/?fbclid=PAaY_NVcCBxt0QZG-5dVswa7iecz8nSbTazNtuHiuZbVzN_O3nAPINupw8S8; – <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2023/01/24/situacao-dos-yanomami-expoe-abandono-dos-indigenas-pelo-estado>.

Este documento contribui para esse debate ao dar atenção especificamente às condições socioeconômicas na Amazônia Legal – particularmente a concentração de riqueza, a pobreza rural e os ataques aos direitos territoriais de populações indígenas e tradicionais. Embora o foco principal do Fundo Amazônia seja a redução do desmatamento, ele também busca promover a produção sustentável e a geração de renda. Uma vez que as elites rurais contestam as noções de desenvolvimento sustentável e a mais recente bioeconomia, este artigo propõe um debate mais amplo sobre o papel e os critérios do fundo; investiga como o fundo poderia contribuir para reduzir a desigualdade e a marginalização socioeconômica de indígenas e produtores sustentáveis tradicionais, centralizando-os como sujeitos e tomadores de decisão.

Como parte de minha pesquisa de doutorado sobre a cooperação ambiental do Brasil, incluindo o Programa Piloto do Grupo dos Sete Países mais Industrializados (PPG7) para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e o Fundo Amazônia, tema que pesquiso desde 2017. Vivendo em Belém, minha pesquisa inclui mais de 150 entrevistas com pessoas envolvidas na: formulação de políticas, diplomacia, pesquisa, entidades doadoras e membros de movimentos sociais e ONGs. Também participei de reuniões como as consultas de salvaguarda da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+), reuniões locais e cúpulas climáticas internacionais. Além de uma revisão dos relatórios mencionados acima, este artigo se baseia em dados qualitativos, documentos de projetos e dados socioeconômicos.

RIQUEZA E POBREZA NA AMAZÔNIA LEGAL

Na região amazônica, cuja extensão está mais da metade dentro das fronteiras do Brasil, o modelo de desenvolvimento baseado em commodities estimula o empobrecimento rural, os problemas ambientais, a distribuição desigual de terras e a falta de acesso à educação e à saúde. As populações indígenas, tradicionais e quilombolas (descendentes de populações escravizadas e foragidas) foram submetidas a sucessivas colonizações e explorações; por exemplo, a opressão dos seringueiros durante o auge do ciclo da borracha no século XIX. Desde a década de 1970, a exploração espalhou-se por quase todas as florestas. O Brasil tornou-se um líder global na exportação de commodities como soja e carne, tornando a expansão da agricultura comercial o principal fator de desmatamento. A região amazônica também é um corredor de exportação e produtor de energia para a economia nacional, e a mineração, a logística de exportação de commodities (hidrovias industriais, trens), hidrelétricas e empreendimentos de agronegócio interconectados desapropriam e deslocam populações indígenas e tradicionais. Depois da China, a União Europeia importa a maior parte da soja e do óleo de palma que causam o desmatamento na Amazônia.³

3 <https://outraspalavras.net/outrasmídias/amazonia-tres-mega-obras-na-rota-da-destruicao/>; <https://www.zedudu.com.br/helder-barbalho-afirma-que-derrocamento-do-lourencao-deve-ser-acelerado/>

A produção tradicional de pequena escala consiste principalmente na extração de produtos não madeireiros, como castanhas; cultivo em pequena escala de mandioca, feijão, batata, abóbora e outros alimentos básicos; pesca; e práticas agrofloretais muitas vezes combinadas. Por exemplo, em comunidades ribeirinhas como Igarapé-Miri no estado do Pará, a pesca, o extrativismo e a agricultura de pequena escala respondem por 90% do consumo local. No entanto, a comercialização de tais produtos e da agroecologia é um desafio. Em comparação com o sul do Brasil, quem ali produz dificilmente têm acesso a tecnologias agrofloretais e equipamentos de manejo do solo que ajudariam a expandir a produção. Com isso, a produção regional é mais artesanal, baseada em alimentos básicos locais como o açaí, farinha de mandioca e polpas de frutas. Além disso, o “custo Amazônia” pelas longas distâncias e poucas linhas de transporte local inibem o aumento de escala e tornam os esforços de comercialização incipientes e principalmente locais.

A população rural da Amazônia Legal brasileira

Além de sua biodiversidade e riquezas naturais, a região amazônica possui uma diversidade cultural, étnica e linguística incomparável, incluindo populações indígenas e tradicionais como quilombolas, ribeirinhas; comunidades seringueiras, comunidades de pesca artesanal, membros do movimento sem terra, de assentamentos da reforma agrária e da agricultura familiar entre outros.

Cerca de 440 mil indígenas – mais de 180 povos e vários grupos isolados – vivem em uma área de cerca de 110 milhões de hectares. Mais de 1.000 comunidades quilombolas vivem na Amazônia Legal em vários estados: cerca de 750 no Maranhão, mais de 400 no Pará, quase 100 no Tocantins e dezenas no Amapá, Amazonas e Rondônia. Descendentes de populações escravizadas, em sua maioria, mas não apenas, descendentes de africanos e africanas, vivem da pesca, do extrativismo e da agricultura familiar e têm direitos coletivos sobre seus territórios.

Os saberes e as práticas produtivas tradicionais dessas populações têm sido fundamentais para a proteção dos ecossistemas amazônicos, por exemplo, preservando as sementes crioulas e cultivando sem insumos artificiais. Os povos amazônicos estão organizados coletivamente para lutar pela implementação de seu direito à terra, pela promoção de sua identidade e pelo acesso a serviços sociais como a educação.

Considerando a medida convencional do Valor Adicionado Bruto para descrever a economia da região, o setor de serviços representa, com 64,6%, a maior parcela da economia da Amazônia Legal, embora seja inferior à média brasileira de 73%. A agricultura representa 9,4% e o setor industrial 26%.⁴

4 <https://blogdoibre.fgv.br/posts/um-breve-retrato-economico-da-amazonia>

Tabela 1

Renda domiciliar média e mediana per capita (R\$) 2021

	Média	Mediana	Porcentagem abaixo da linha de pobreza
Brasil	1353	810	28,4%
Rondônia (RO)	1013	729	31%
Acre (AC)	882	539	46,9%
Amazonas (AM)	810	473	50,8%
Roraima (RR)	1027	532	46,2%
Pará (PA)	828	520	46,6%
Amapá (AP)	844	507	47,2%
Tocantins (TO)	1055	654	33,1%
Maranhão (MA)	639	395	57,5%
Mato Grosso (MT)	1322	914	20,6%

Fonte: IBGE. 2021

A agricultura e pecuária comerciais tem se expandido, pois a pecuária continua sendo a atividade agrícola mais ineficiente. O agronegócio é especialmente dominante no chamado “arco do desmatamento”, ou seja, nos estados de Rondônia, Pará, Mato Grosso e Tocantins, bem como no Maranhão. A Amazônia também é fronteira para a extração mineral, especialmente no Amazonas e no Pará, incluindo manganês, ferro, bauxita, níquel e ouro. Com destaque para o Pará, onde se localiza a Mina de Carajás, a maior jazida de minério de ferro do mundo. O Pará também produz mais eletricidade do que qualquer outro estado do país, com suas hidrelétricas de Belo Monte e Tucuruí. A economia da região é baseada em bens primários, com exceção da Zona Franca, fundada em 1967 pela ditadura militar e localizada na capital do Amazonas, Manaus, onde empresas produzem máquinas, eletrônicos, produtos químicos e automóveis. Enquanto essas empresas se beneficiam de significativa renúncia fiscal, Manaus tem a segunda pior renda entre as capitais, atrás apenas de São Luís, capital do Maranhão.⁵

A Amazônia Legal é uma das regiões mais pobres e desiguais do Brasil. O Índice de Progresso Social (IPS) utiliza dados públicos para avaliar as condições socioambientais dos municípios amazônidas.⁶ A região pontua bem abaixo da média do Brasil e metade dos indicadores, incluindo água e saneamento, acesso à informação e direitos humanos, têm uma pontuação média baixa (abaixo de 60%). Dos 772 municípios amazônidas avaliados, quase metade (49%), teve redução no IPS de 2021 em relação a 2018. Entre os 15 municípios com pior índice, estão os focos de desmatamento, degradação florestal e conflitos sociais, como os municípios paraenses de Pacajá, Pau D’Arco, Nova

Ipixuna e Nova Conceição do Piriá, além de centros de garimpo ilegal como Jacareacanga (PA) (tabela 1).

A violência tem aumentado em toda a região, refletida em altas taxas de homicídios.⁷ Desde 2012, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) informa sobre os conflitos rurais no Brasil envolvendo terra, água e direitos trabalhistas. Em 2021, 49,49% dos conflitos (641) registrados no país ocorreram na Amazônia Legal e estavam relacionados ao agronegócio e à mineração. Dos 35 homicídios registrados, 28 ocorreram na Amazônia Legal.⁸ Durante a pandemia da COVID-19 no governo Bolsonaro – que paralisou a demarcação dos territórios indígenas e a implementação da reforma agrária por meio do INCRA – o combate constante às invasões territoriais de madeireiros, grileiros e garimpeiros comprometeu os meios de subsistência e produção em pequena escala dos povos e comunidades tradicionais (PCTs). Embora a fome tenha aumentado em todo o Brasil, ela é pior no Norte, onde 71,6% da população e mais da metade das famílias da agricultura familiar (54,6%) vivem em situação de insegurança alimentar moderada ou grave.⁹ O governo Bolsonaro desmantelou políticas de apoio a esses produtores e produtoras, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Para viabilizar a geração de renda a partir da produção sustentável, territórios indígenas, quilombolas, tradicionais e assentamentos de reforma agrária devem ser defendidos contra invasões, grilagem e ameaças. O impacto socioeconômico depende de medidas efetivas de combate e controle do desmatamento e dos crimes ambientais na Amazônia,

5 – <https://amazonia.com.br/regiao-norte-tem-maior-queda-de-renda-e-aumento-de-despesas-na-pandemia-diz-estudo/>;

– <https://valorinternational.globo.com/economy/news/2022/11/28/brazils-free-trade-zone-in-the-amazon-is-generating-less-jobs.html>

6 <https://amazonia.org.br/publicacoes/ips-amazonia-2021/>

7 <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/11/violencia-amazonica-ingles-v3-web.pdf>.

8 <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/6001-conflitos-no-campo-brasil-2021>

9 <https://www.brasildefato.com.br/2022/10/12/sob-bolsonaro-produtores-de-alimentos-passam-fome-na-amazonia/>; <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2022/06/08/geografia-da-fome-regiao-norte-do-brasil-ea-mais-impactada-pela-inseguranca-alimentar.html>.

bem como de ações voltadas para a segurança e soberania alimentar baseadas em práticas tradicionais de agrobiodiversidade e agroecologia sem agrotóxicos.

FINANCIAMENTO DO REDD+ PARA APOIAR POLÍTICAS PÚBLICAS E REPRESENTAR OS PCTS

É importante lembrar que a maioria dos fundos nacionais REDD+ nos países do Sul Global – apesar da ênfase no protagonismo do Sul Global – são administrados por organizações internacionais como o Banco Mundial.¹⁰ O Fundo Amazônia é uma exceção, refletindo significativa emancipação da ajuda externa tradicional e liderança progressiva do setor ambiental brasileiro. Usando o preço do carbono a cinco dólares americanos por tonelada de gás carbônico, o Fundo Amazônia recompensou os resultados na redução do desmatamento, calculado como a diferença entre o desmatamento medido e uma linha de base definida medida pelas taxas públicas de desmatamento. As taxas médias de desmatamento dos últimos dez anos, atualizadas a cada cinco anos, determinam o nível de doação. Por exemplo, as taxas de desmatamento de 2006 a 2012 (as mais baixas registradas) foram comparadas a um nível de referência igual ao desmatamento médio entre 1996 e 2005.

Com o estabelecimento da Estratégia Nacional para o REDD+ (ENREDD+) em 2015, o Fundo Amazônia é considerado formalmente elegível para acessar pagamentos por resultados de REDD+ alcançados pelo Brasil e reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês), e está integrado às Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, sigla em inglês) do Brasil para mitigar mudanças climáticas globais, regulamentação federal e salvaguardas socioambientais, como consultas e consentimento livre e esclarecido. A ENREDD+ do Brasil se alinha com o chamado Marco de Varsóvia acordado na COP19 (sigla em inglês para Conferência das Partes da UNFCCC) sobre os requisitos metodológicos para REDD+. A estrutura impede o uso de instrumentos de mercado para compensações florestais, que têm sido controversos na política climática internacional e brasileira.

A ideia *offsets* (compensações) florestais significa que os países industrializados e as empresas podem compensar parte das emissões de suas indústrias e energia de combustíveis fósseis comprando créditos de projetos de conservação em países com florestas.¹¹ A Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2021 (COP26) em Glasgow estabeleceu o mercado de carbono por meio do artigo seis do Acordo de Paris. No entanto, os ativistas da justiça climática

argumentam que a compensação atrasa a ação climática e infringe os direitos territoriais dos povos indígenas e tradicionais.¹² O governo Bolsonaro minou esse marco ao dissolver a Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD+) em 2019 para restabelecê-la sem representação legítima.¹³ Isso reflete as tentativas do setor do agronegócio (também chamado ruralista) de mudar a estrutura nacional do REDD+ e promover mecanismos baseados no mercado, incluindo compensações florestais. Da mesma forma, o governo Bolsonaro limitou a participação popular no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, que o governo Lula restabeleceu.¹⁴

O modelo nacional do Brasil é baseado em um consenso alcançado por meio de consultas com a sociedade civil e em forte regulamentação, integridade ambiental e proteção dos direitos territoriais de populações tradicionais e indígenas. A reabertura do fundo deve considerar esse consenso e marco institucional.

APRENDIZADO E OPORTUNIDADES INSTITUCIONAIS PARA GOVERNANÇA POPULAR

A institucionalização do Fundo Amazônia tem sido um aprendizado que reflete a significativa mobilização e atuação das organizações da sociedade civil brasileira e o aprendizado do BNDES como gestor em parceria com os governos federal, estaduais e municipais e universidades.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) administra o Fundo Amazônia, convocando, selecionando e monitorando projetos. O Fundo Amazônia é auditado anualmente por órgãos independentes, incluindo auditoria financeira (precisão dos balanços publicados) e auditoria de cumprimento de objetivos e financiamentos com o decreto fundacional, os critérios do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e a Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+). Comparados a instituições como o Banco Mundial, os custos operacionais do BNDES são muito baixos, de 3%, porque excluem os salários dos cerca de 25 funcionários do Fundo Amazônia. Entidades doadoras não interfeririam na seleção dos projetos, embora houvesse coordenação informal e, desde 2010, assistência técnica alemã ao BNDES.

¹⁰ Como Asiyambi e Massarella (2020) argumentam para a Tanzânia e a Nigéria, os doadores orientam os programas para estabelecer políticas modelo REDD+ padronizadas.

¹¹ <https://news.mongabay.com/2022/11/cop27-boosts-carbon-trading-and-non-market-conservation-but-can-they-save-forests/>.

¹² Há também preocupações técnicas, como fuga, adicionalidade, permanência e medição. Fuga refere-se à possibilidade de deslocamento do desmatamento para outras áreas ou países. Adicionalidade refere-se à impossibilidade de saber o que teria acontecido na ausência da intervenção. A permanência refere-se à preocupação de que as árvores armazenem carbono apenas temporariamente até que morram e o liberem. A medição refere-se à dificuldade e falta de confiabilidade dos dados sobre o carbono armazenado nas florestas (Scheba 2018).

¹³ <http://redd.mma.gov.br/pt/comissao-nacional-para-redd>.

¹⁴ <https://exame.com/brasil/lula-revoga-decreto-de-bolsonaro-para-ampliar-participacao-popular-no-conama/>.

O alto nível e o prestígio internacional do BNDES conferem relevância às políticas ambientais. Alguns acreditam que o BNDES “salvaguardou” o fundo da política cotidiana e garantiu a persistência do fundo até 2019 ante as medidas de desmantelamento de Bolsonaro. A administração do Fundo Amazônia faz parte de um processo de transformação do BNDES, que historicamente tem investido em grandes empreendimentos de desmatamento, conflito fundiário e deslocamento rural, incluindo megaprojetos de energia e logística de exportação e agroindústria. Um dos principais desafios na implementação do Fundo foi a falta de alcance local do BNDES no país e na região amazônica, já que fica sediado no Rio de Janeiro, longe da Amazônia.

Ao longo dos anos, os técnicos do Fundo BNDES Amazônia adquiriram maior sensibilidade para a região amazônica, e sua realidade aprimorou a condução de projetos com comunidades da floresta, o que é fundamental para impactos positivos. No entanto, o sistema BNDES é feito para grandes empresas e existem muitos entraves, exigências e falta de clareza sobre como submeter e executar o projeto, limitando o acesso dos PCTs e da maioria de suas associações locais. Além disso, é inviável para o BNDES financiar diretamente pequenos projetos, exigindo arranjos especiais conforme mencionado abaixo. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o Banco Central do Brasil auditam o BNDES, o que implica requisitos de documentação e um processo demorado e caro para aprovação de projetos (Kadri et al., 2020). Mas antes de 2018, o processo de aprendizagem incluiu reconsiderar alguns dos requisitos formais para a elegibilidade das organizações beneficiárias quanto à sua necessidade e viabilidade, que devem ser retomados. Além disso, entre 2015 e 2016, o BNDES abriu uma unidade em Belém, capital do Pará, onde trabalhava um gestor do Fundo Amazônia, mas não operou efetivamente e foi fechada devido à reestruturação do banco.

O Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) certifica as emissões do desmatamento. Sua composição inclui especialistas que utilizam dados públicos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para calcular as reduções de emissões associadas à diminuição do desmatamento. Tal Comitê foi extinto juntamente com o COFA pelo Decreto nº 9.759/2019.

O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) definiu as diretrizes e critérios de investimento em projetos e acompanhou a execução e os resultados. Presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, contou com representantes de seis ministérios federais, do BNDES, da Casa Civil da Presidência da República, dos nove governos estaduais do Amazonas e de seis representantes da sociedade civil. Além disso, o COFA estabeleceu as diretrizes para a alocação de recursos.

Composição do COFA:

1) Governo Federal (8)

- Ministério do Meio Ambiente (MMA) (presidência) BNDES

- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDCI)
- Ministério das Relações Exteriores (MRE)
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
- Casa Civil da Presidência da República
- Fundação Nacional do Índio (FUNAI)

2) Nove Governos dos estados da Amazônia (9)

3) Sociedade Civil (6)

- Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS)
- Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)
- Confederação Nacional da Indústria (CNI)
- Fórum Nacional de Atividades de Base Florestal (FNBF)

Para os governos estaduais, o direito de voto está condicionado à existência de Planos de Prevenção e Combate ao Desmatamento (PPCDs), incentivando políticas públicas estaduais alinhadas ao objetivo do Fundo Amazônia. As decisões do COFA são tomadas por consenso. Representantes das entidades doadoras do Fundo da Noruega e Alemanha participam das reuniões como observadores, sem direito a voz ou voto. O COFA tem sido um espaço essencial para que a sociedade civil traga propostas, inclusive demandas por soluções organizacionais para superar a já mencionada complexidade burocrática do BNDES.

Apesar da importância da relação entre o BNDES e o COFA, este último tinha uma representação limitada da sociedade civil.¹⁵ A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNBF) representam os interesses das empresas, mas não há membros de comunidades quilombolas ou que vivem do extrativismo ou da pesca (CNS, CONAQ, MPP). Em linha com a agenda do novo governo, o Fundo Amazônia pode potencializar o papel dos PCTs como sujeitos e não como objetos na construção do desenvolvimento sustentável. No entanto, dadas as relações de poder desiguais na região, os PCTs deveriam ser priorizados em detrimento dos interesses empresariais. Da mesma forma, a participação do governo

¹⁵ Com relação à conservação e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, existem dois grandes grupos não estatais, listados na Tabela 4, nos anexos. Grupos de base e organizações membros, como sindicatos locais, cooperativas de trabalhadores e trabalhadoras rurais e grupos indígenas (por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)) representam e respondem às questões atuais de seus constituintes. Na verdade, as associações locais são muitas vezes associações de produtores e produtoras. As ONGs são organizações profissionalizadas de pesquisa e defesa e grupos de interesse com recursos e pessoal, produzem e disseminam informações importantes e arrecadam fundos. Grandes ONGs conservacionistas internacionais (BINGOs, sigla em inglês), como a Conservation International e o Greenpeace, ou ONGs brasileiras, como FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e o Instituto Socioambiental, apoiam e consultam grupos de base, mas não os representam formalmente.

federal no COFA poderia refletir a integração transversal dos PCTs e do meio ambiente no novo governo, especialmente os novos ministérios dos Povos Indígenas e da Igualdade Racial. Em qualquer dos casos, a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar seria fundamental para enfrentar a pobreza e a insegurança alimentar. Entrevistas e documentos sugerem que o envolvimento mais amplo dos PCTs e maior comunicação poderiam melhorar o reconhecimento local e a reputação da governança do Fundo (Ribeiro, Pietricovsky e Moroni, 2022).

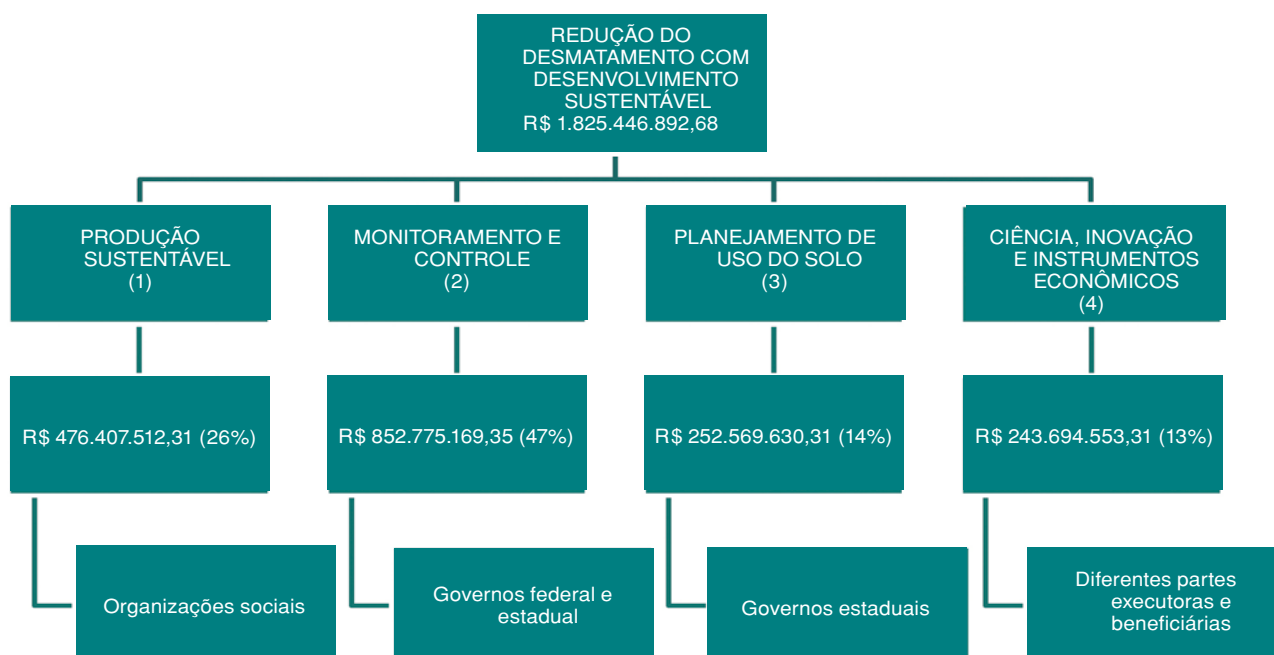
PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

O objetivo geral do Fundo Amazônia é “reduzir o desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira”. Operava em quatro eixos, conforme ilustrado no gráfico 1, a seguir.

Até 2019, quando foi abolido, o Fundo Amazônia havia apoiado 102 projetos totalizando mais de US\$ 693 milhões, dos quais desembolsou US\$ 568 milhões. Oitenta por cento

O Fundo Amazônia financiou atividades produtivas sustentáveis e de geração de renda, que receberam de 26% a um terço de seus recursos. Além disso, promoveu a comercialização de produtos florestais e a recuperação de áreas desmatadas e degradadas. Os projetos contribuíram com equipamentos e treinamentos, muitas vezes vinculados à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública. Projetos com foco específico em geração de renda dentro deste componente, que já foram concluídos, correspondente a um valor total de mais de R\$ 35,4 milhões (aproximadamente US\$ 7 milhões) (Viergever e Santos 2019).

Segundo avaliações, o Fundo Amazônia já financiou mais de 7.500 iniciativas de produção sustentável, beneficiando mais de 160 mil pessoas, sendo 34 mil mulheres (Viergever e Santos 2019). As avaliações confirmam que a produção em pequena escala protege o meio ambiente e sustenta as populações tradicionais nas áreas rurais que, de outra forma, podem perder sua base de renda, mudar-se para as periferias urbanas e aceitar trabalhos precários. No entanto, as avaliações desses projetos não encontram uma correlação entre o apoio do Fundo Amazônia e os níveis de pobreza, refletindo a falta crônica de acesso aos serviços públicos. Os relatórios mostram que os resultados



de seus recursos eram destinados à Amazônia, enquanto 20% poderiam ser utilizados em outros biomas e países tropicais. Parte da destinação – em 2017, 8,4% dos recursos – foi estruturada por meio de editais temáticos como cadeias de valor sustentáveis, territórios indígenas e reflorestamento. O Fundo Amazônia promoveu projetos de grande porte abrangendo um conjunto de municípios, assentamentos rurais ou áreas protegidas, uma região de planejamento estadual ou o entorno de grandes obras de infraestrutura (BNDES 2019c). Até março de 2022, 19% dos recursos iriam para o governo federal, 26% para os governos estaduais, 1% para os governos municipais e 54% para o “terceiro setor” não estatal (BNDES 2018).

do projeto são difíceis de sustentar para além da fase de auxílio. A avaliação da GIZ aponta o descompasso entre normas como os padrões fitossanitários elaborados para o setor industrial e o processamento local da produção da sociobiodiversidade (ibid.).

Parte do problema dessa falta de autonomia das associações de produtores e produtoras está nos acordos de financiamento. O Fundo Amazônia forneceu acesso limitado para grupos indígenas, tradicionais e quilombolas devido aos filtros burocráticos mencionados acima. Membros e associados de organizações de base como o Conselho Nacional Extrativista (CNS) ou a Coordenação Nacional

de Articulação de Quilombos (CONAQ), que não tinham ligação direta com o Fundo Amazônia por meio do COFA, tinham menos conhecimento e acesso a recursos do que organizações mais profissionalizadas. Para tratar da questão do acesso, o Fundo Amazônia financiou em três grandes modalidades.

Primeiro, o Fundo Amazônia financiou uma rede de ONGs intermediárias, denominadas *aglutinadoras*. As instituições parceiras deveriam demonstrar experiência, conhecimento, capacidade operacional e escala no território (BNDES 2019b). Estas executaram projetos independentes com associações menores. Nesse caso, as ONGs proponentes já selecionariam as suborganizações para determinado projeto. Por exemplo, o Fundo apoiou o esquema de pagamentos por serviços ambientais (PSA) do Bolsa Floresta implementado pela Fundação Amazônia Sustentável (FAS) em comunidades participantes no estado do Amazonas. A ONG monitorou e restringiu a expansão do cultivo de lavouras em florestas virgens. Cada família recebe R\$ 50,00 por mês pela adesão, além de treinamento empresarial e de marketing.

A segunda via tem sido o financiamento de subfundos como o Fundo Dema, que tem editais abertos e fundos para associações de mulheres, quilombolas e indígenas, especialmente ao longo da Rodovia Transamazônica.¹⁶ Nessa modalidade, as associações executam com mais autonomia projetos para fortalecer a economia solidária e a segurança alimentar.

A terceira modalidade consiste em editais de convocação de projetos temáticos do Fundo Amazônia, para os quais organizações maiores se inscrevem, mas selecionam posteriormente as associações participantes. O objetivo dos editais é estruturar a atuação conforme as necessidades e ampliar o leque de organizações apoiadas para incorporar outros parceiros que de outra forma não teriam acesso e não estariam no radar do Fundo. As quatro chamadas públicas foram “Projetos Produtivos Sustentáveis na Amazônia” (2012), “Elaboração e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) em Terras Indígenas no âmbito da PNGATI” (2014), “Consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas” e “Recuperação da Cobertura Vegetal” (2017) (Ribeiro, Pietrovsky e Moroni 2022).

Embora esses arranjos permitissem canalizar fundos para organizações locais, também concentravam a capacidade administrativa nas ONGs que gerenciavam os fundos. Segundo relatos, o Fundo Amazônia impactou 345 pequenas instituições e 142 mil pessoas com essa estratégia, ainda que apenas indiretamente. As ONGs pequenas não conseguiam atender aos critérios burocráticos e precisavam se associar às grandes para ter acesso aos recursos. O COFA discute essa questão persistente desde 2010 (COFA 2010, 2015). Por exemplo, o apoio aos povos indígenas, especialmente por meio da Política Nacional de Gestão dos Territórios Indígenas

(PNGATI), foi um dos destaques do Fundo Amazônia. Pode-se dizer que, 64% de todas as terras indígenas oficiais na Amazônia receberam apoio, mas as associações indígenas não tinham acesso direto aos fundos, também devido a salvaguardas financeiras, e constantemente reivindicavam acesso nas reuniões do COFA (COFA 2010).

A avaliação da GIZ constata que, em alguns casos, pequenas instituições poderiam se emancipar e receber recursos independentes. No entanto, afirma, “para que instituições de menor porte possam sair mais fortalecidas desse processo, é essencial que o Fundo Amazônia avalie e monitore as relações entre aglutinadoras e aglutinadas, priorizando maior geração de capacidade institucional nas organizações de base e locais e, conseqüentemente, contribuindo para um processo gradual de melhoria da governança socioambiental da Amazônia” (Viergever e Santos 2019). As modalidades complementares tiveram um sucesso considerável em atingir comunidades distantes. Mas um envolvimento mais forte das estruturas e instituições regionais existentes, como CNS, CONAQ e MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), que historicamente representam e promovem a emancipação política e socioeconômica dos PCTs, e possuem estruturas locais de comunicação e mobilização. Houve demandas e esforços dos PCTs para administrar os subfundos destinados de forma autônoma, por exemplo, pela Malungu, que representa as comunidades quilombolas no estado do Pará, que atualmente recebe recursos do Fundo Amazônia por meio do Fundo Dema. A opção de fundos autônomos poderia ser revista, pois apresenta uma oportunidade de aproveitar e ao mesmo tempo apoiar as estruturas existentes do movimento e sua comunicação, educação etc.

A INTEGRAÇÃO COM POLÍTICAS PÚBLICAS

O impacto do Fundo Amazônia no fortalecimento da produção sustentável dos PCTs também depende da integração com políticas públicas. Por decreto, os projetos apoiados pelo Fundo Amazônia observam e implementam o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e a Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+). Lançado em 2003, o PPCDAm reduziu a taxa anual de desmatamento em 59% entre 2004 e 2007, por meio de ações nas áreas de ordenamento territorial e fundiário; monitoramento e controle; e fomento de atividades produtivas sustentáveis (Maia, Hargrave, Gómez e Röper 2011). Segundo dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a área total desmatada anualmente no período 2012-2013 corresponde a apenas 4.571 km², a menor taxa de desmatamento dos últimos 21 anos. A fase mais crucial (até 2008) trabalhou na demarcação de áreas indígenas, unidades de conservação e avanços no controle e comando. Nesse período, o Brasil criou 25 milhões de hectares de área de conservação, representando 70% das áreas protegidas do

¹⁶ <https://www.fundodema.org.br/quem-somos/historia/>.

munho, e aprovou 10 milhões de hectares de terras indígenas.¹⁷ Além de criar áreas de conservação, o PPCDAm aplicou o Código Florestal Brasileiro, que determina que os proprietários mantenham uma “reserva legal” de floresta em pé, correspondente a 20% no cerrado e entre 50% e 80% na Amazônia. Se um proprietário ou proprietária de terras desmatar a reserva, receberá uma multa (que muitas vezes não é paga). Com base na digitalização e dados de monitoramento por satélite disponíveis publicamente do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER).¹⁸ A fiscalização local do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis) finalmente foi efetivada na Amazônia.

O governo Bolsonaro paralisou o PPCDAm, enfraquecendo o órgão licenciador IBAMA e prejudicando o órgão fiscalizador INPE. Nos primeiros dias de mandato, o governo também extinguiu a Secretaria de Mudanças Climáticas no MMA responsável pelo combate ao desmatamento. Grandes cortes orçamentários deram cabo do resto nos órgãos ambientais IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), responsáveis pela gestão das unidades de conservação.¹⁹ Tendo em vista que Lula reintegrou o PPCDAm em seu primeiro dia de mandato, o Fundo Amazônia será fundamental no apoio às políticas públicas de combate ao desmatamento e crimes ambientais. Anteriormente, os investimentos do Fundo contribuíam para manter o desmatamento baixo, embora não conseguisse reduzi-lo. Durante a implementação do Fundo Amazônia, a taxa aumentou 49% em 2020 em relação ao ano base de 2009. No entanto, comparando o desmatamento médio anual entre 2010 e 2020 com esta linha de base vê-se uma redução de 4% na área desmatada (BNDES 2021).

O Fundo também apoiou o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG), a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e o Código Florestal com o Cadastro Ambiental Rural (CAR). No caso do CAR, o Fundo Amazônia repassou recursos destinados ao monitoramento e controle (US\$ 113 milhões) aos governos estaduais responsáveis pela implementação do CAR, investindo em equipamentos, treinamento e assistência a proprietários e proprietárias de terras. Visto que há inconsistências e abusos do sistema cadastral para ocupação de terras públicas, é urgente o investimento na verificação e correção dos cadastros, bem como o correto cadastramento coletivo de comunidades quilombolas e tradicionais.²⁰

Além disso, poderia ser revisitada a integração do Fundo Amazônia a outras políticas públicas, em especial àquelas de promoção da produção rural de pequena escala e segu-

rança alimentar, que foram desmanteladas e subfinanciadas no último governo.²¹

Embora o PPCDAm seja interministerial e transversal, não aborda essas questões. Os seguintes temas são considerados na Estratégia Nacional de REDD+:

- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
- Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio)
- Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)
- Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (PLANAFE)
- Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)²²

A integração com políticas públicas poderia estruturar e melhorar o impacto das atividades produtivas sustentáveis apoiadas. Para evitar o risco de substituir o investimento nacional brasileiro nessas políticas públicas (a chamada condição de adicionalidade do Fundo Amazônia), o escopo da integração poderia se concentrar na inovação.²³

O SETOR PRIVADO E AS SALVAGUARDAS SOCIAIS

O Fundo Amazônia busca promover uma mudança de paradigma rumo ao desenvolvimento sustentável da região. Dadas as condições de desigualdade e pobreza, as medidas devem considerar as causas estruturais e priorizar os PCTs e os pequenos produtores pobres. O Fundo Amazônia tem colocado muita ênfase na criação de um “ambiente de negócios” para o processamento e comercialização de produtos florestais e a conexão com economias de mercado, por exemplo, por meio de esquemas de certificação privada (Viergever e Santos 2019). No entanto, há um grande potencial de mercados locais, feiras orgânicas, economias solidárias e possível cooperação com instituições públicas por meio do PAA que são importantes e mais acessíveis para a maioria das comunidades se sustentarem.

Além disso, embora o Fundo Amazônia não conceda créditos de carbono, ele intermediou parcerias público-privadas de conservação. Por exemplo, em um projeto, o Fundo Vale, da

21 – <https://apublica.org/2022/10/bolsonaro-destinou-zero-reais-a-pequenos-e-medios-agricultores-no-ultimo-ano/>

– <https://midianinja.org/news/pela-segunda-vez-bolsonaro-negligencia-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-no-orcamento-federal/>;

– <https://www.brasilefato.com.br/2022/10/18/abandonada-no-governo-bolsonaro-agricultura-familiar-resiste-a-desmontes-de-politicas-publicas>

22 A ATER oferece pesquisa agropecuária, difusão de tecnologia, assistência técnica, extensão rural, elaboração e acompanhamento de projetos, elaboração de projetos de crédito, produção e comercialização de sementes

23 Grandes cortes orçamentários em 2017 levaram a uma exceção temporária do princípio da adicionalidade para manter o controle e o comando do desmatamento.

17 A aprovação é a última etapa desse processo; na prática, o mais importante é a demarcação ou identificação da terra para seu novo uso.

18 O PRODES gera uma taxa anual de desmatamento.

19 A aprovação é a última etapa desse processo; na prática, o mais importante é a demarcação ou identificação da terra para seu novo uso.

20 <https://vgriscollegal.com.br/blog/grilagem-e-crimes-com-uso-do-car/>; <https://oeco.org.br/reportagens/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>.

mineradora Vale, equipararia o montante financiado do Fundo Amazônia. Este projeto foi aprovado para financiar o montante de US\$ 10.188.042 em 2016, mas cancelado em 2017. Antes da paralisação do Fundo Amazônia, o BNDES propunha apoio ao setor privado dentro do componente quatro relacionado a instrumentos econômicos, embora pendente de discussão e aprovação pelo COFA (Viergever e

Santos 2019). Agentes do BNDES e do MMA buscaram a inclusão de entidades privadas por meio de fundos de risco e contrapartida, por exemplo, para a inclusão de comunidades tradicionais nas cadeias produtivas.

Esses esforços refletem as ideias corporativas e de muitos governos estaduais de crescimento verde; por exemplo, a visão

Perspectivas para a Ação Socioambiental

A reabertura do Fundo Amazônia e as medidas ambientais em geral para enfrentar os danos causados nos últimos anos enfrentam grandes desafios. As restrições orçamentárias deixadas pelo governo Bolsonaro implicam em um arrocho orçamentário para o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, embora Marina Silva tenha anunciado que as contribuições do Fundo Amazônia estarão fora do teto de gastos orçamentários. Para comparar com o valor atualmente depositado de R\$ 3,7 bilhões no Fundo Amazônia, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o MMA e seus órgãos ambientais associados foi de R\$ 3,81 bilhões em 2015 (US\$ 0,75 bilhão) e apenas R\$ 1,72 bilhão (US\$ 0,34 bilhão) em 2021. Enquanto isso, o agronegócio brasileiro fechou o primeiro semestre de 2022 com superávit de US\$ 71,2 bilhões.

Além disso, Lula venceu por pequena margem, com uma ampla aliança de partidos, e o Partido dos Trabalhadores (PT) já fez concessões a outros partidos na forma de cargos ministeriais para garantir uma base governável no Congresso. Por outro lado, o setor ruralista do agronegócio cresceu e é, com 280 membros, a maior bancada. Além disso, é necessário observar como os governantes da Amazônia Legal, especialmente os mais alinhados ao bolsonarismo (por exemplo, Rondônia), respondem às medidas do governo federal para combater os crimes contra a floresta e suas populações tradicionais. Nesse sentido, em relação ao desmatamento e mineração ilegal, os conflitos causados por megaprojetos e mineração legal foram negligenciados até agora. Durante o governo Bolsonaro, o IBAMA concedeu a licença para a pavimentação da rodovia BR-319 que liga Manaus, no Amazonas, a Porto Velho, em Rondônia, passando por floresta primária, bem como a construção de uma hidrovía industrial no rio Tocantins. Outro projeto é a ferrovia “Ferrogrão” para transporte de soja do Mato Grosso ao Pará. Esses planos apresentam grande risco para a biodiversidade e comunidades locais e implicam deslocamento e desmatamento. Eles são endossados pelos governos dos estados do Amazonas, Mato Grosso e Pará, e foram denunciados por violar direitos territoriais da população local e protocolos de consulta comunitária.

A estrutura do novo governo reflete e contempla a transversalidade desses conflitos em torno do meio ambiente e da participação dos PCTs. Os seguintes órgãos serão relevantes em relação ao desmatamento,

demarcação de terras indígenas e tradicionais, economia solidária, etc.

- O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com a Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável, a Secretaria Nacional de Bioeconomia, e novamente o Serviço Florestal Brasileiro, agora com 16 atribuições (sete sob o comando de Bolsonaro), incluindo a coordenação federal do CAR, e segurança hídrica nacional.
- O novo Ministério da Igualdade Racial tratará das políticas relacionadas aos povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.
- O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar sediará o INCRA e será responsável pela reforma agrária e pelo reconhecimento dos territórios quilombolas e outros territórios tradicionais.
- O novo Ministério da Cultura vai auxiliar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e o Incra nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural das comunidades quilombolas.
- A estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública inclui competências para apoiar conflitos envolvendo povos indígenas e cria a Diretoria da Amazônia e Meio Ambiente na Polícia Federal.
- O novo Ministério dos Povos Indígenas com sua Secretaria de Gestão Ambiental e Territorial Indígena, gerenciando a PNGATI.
- O novo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços integra uma Secretaria de Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria.
- O Ministério das Relações Exteriores reassume a Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente.
- O Ministério do Trabalho e Emprego terá uma Secretaria Nacional de Economia Solidária.
- Foi criado o Ministério da Fazenda com a subsecretaria de Financiamento ao Desenvolvimento Sustentável, responsável pelo financiamento internacional para o desenvolvimento sustentável.

Fontes:

[https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/07/comercio-exterior-do-agronegocio-primeiro-semester-de-2022/#:~:text=O%20agroneg%C3%B3cio%20brasileiro%20fechou%20o,acima%20dos%20observados%20em%202021:](https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/07/comercio-exterior-do-agronegocio-primeiro-semester-de-2022/#:~:text=O%20agroneg%C3%B3cio%20brasileiro%20fechou%20o,acima%20dos%20observados%20em%202021;)
[https://politicaporinteiro.org/2023/01/03/mudanca-do-clima-muito-alem-do-novo-nome-do-ministerio-do-meio-ambiente/.](https://politicaporinteiro.org/2023/01/03/mudanca-do-clima-muito-alem-do-novo-nome-do-ministerio-do-meio-ambiente/)

da bioeconomia que visa agregar valor aos produtos florestais e da biodiversidade. Por exemplo, na COP27, os governadores da Amazônia lançaram uma carta em apoio a uma “estrutura que nos permitirá monetizar a floresta como uma nova ‘commodity’ no mercado de bens e serviços ambientais” (Consórcio dos Governadores da Amazônia Legal 2022). Nesse contexto, a definição de uma estratégia de participação do setor privado para promover os objetivos do Fundo Amazônia, incluindo a repartição de benefícios, a importância das garantias sociais e a autonomia e propriedade dos PCTs.

Também é relevante nesse sentido o monitoramento do Fundo Amazônia, que hoje está alinhado ao paradigma do crescimento econômico. Por exemplo, ele mede o crescimento gradual da relevância do PIB da Amazônia em relação ao PIB total do Brasil, que atingiu uma participação de 8,9% em 2018 ante 7,9% em 2009. Contudo, o PIB é uma medida insuficiente para abordar questões como concentração de renda, trabalho informal, qualidade ambiental, saúde, educação, desigualdade social, pobreza, etc. Empreendimentos como mineração, extração de madeira e agronegócio são uma importante fonte de renda na região, embora muito concentrados e insustentáveis.

Da mesma forma, o Fundo Amazônia mede os pedidos de patentes apresentados por moradores da Amazônia e a produtividade e receita dos produtos do extrativismo – por exemplo, sementes, castanhas, silvicultura sustentável – para considerar sua relevância econômica (BNDES 2018).²⁴ Entre 2009 e 2019, o Fundo Amazônia constatou aumento de 16% no volume produzido e de 35% na receita gerada por uma cesta de produtos do extrativismo florestal (BNDES 2021). No entanto, a produção e receita absolutas não indicam a relevância em comparação com outras atividades extrativas insustentáveis, como mineração ou pecuária, nem a distribuição de renda. Além disso, o aumento da produção de itens como o açaí por meio de produção industrial generalizada criou novas questões sociais e conflitos de terra, apontando para a importância de um monitoramento qualitativo complexo adaptado às realidades e riscos dos pequenos produtores. Considerando a dimensão socioeconômica do desenvolvimento sustentável, o sistema de monitoramento do Fundo Amazônia poderia ser revisitado para agregar indicadores sociais qualitativos e linhas de base para refletir as dimensões social, ambiental e social do desenvolvimento sustentável.

RECOMENDAÇÕES

1. É importante reconhecer o consenso sobre a estrutura nacional de REDD+ do Brasil com base em consultas anteriores, salvaguardas sociais etc., especialmente no que diz respeito aos direitos territoriais e à participação dos PCTs. Além disso, a integração do Fundo Amazônia com as políticas públicas de combate ao desmatamento tem sido fundamental para seu impacto e será ainda mais importante na próxima fase das medidas emergenciais e

de reconstrução. Apesar da pressão contínua por mercados de carbono e compensações florestais, a integridade ambiental e a regulamentação do instrumento público são fundamentais para sua governança e controle democráticos e para evitar abusos e *greenwashing* (lavagem verde).

2. Para ampliar o acesso às organizações mais carentes de apoio, a reabertura do Fundo Amazônia é um momento oportuno para repensar os critérios burocráticos do BNDES. Embora as diferentes modalidades com ONGs sejam uma solução parcial para alcançar os pequenos grupos, o acesso ainda é limitado e altamente burocrático. A capacitação dos servidores do BNDES sobre a lógica dessas outorgas e a realidade das populações da Amazônia é fundamental. A abertura de uma representação local do Fundo Amazônia melhoraria a comunicação com o público por ele atendido. Neste contexto, a equipe local poderia acompanhar os projetos de forma mais eficaz.
3. A participação do governo no COFA deve representar as novas instituições governamentais transversais listadas na caixa de texto acima – especialmente os Ministérios da Igualdade Racial e dos Povos Indígenas.²⁵ A representação das agências deve ter como objetivo abordar as causas complexas do desmatamento e as necessidades e demandas mais amplas da população regional.
4. Recomenda-se ampliar e redefinir a participação da sociedade civil no COFA para considerar as relações de poder regionais e o empoderamento dos PCTs. A indústria e o setor empresarial atualmente representados não podem ser considerados sociedade civil, especialmente no contexto regional de desigualdade e conflito fundiário. Como instrumento público de desenvolvimento sustentável, o Fundo Amazônia tem importante papel a desempenhar no rompimento com as relações de poder subjacentes ao paradigma desenvolvimentista tradicional. Para tanto, o Fundo Amazônia deveria aumentar a participação relativa das populações indígenas e tradicionais e incluir representantes regionais da CONAQ, CNS e MST. A representação deve ter como objetivo abordar as diversas condições das pessoas que vivem da agricultura familiar, extrativismo, pesca artesanal, e trabalhadores e trabalhadoras sem terra.
5. Subfundos autônomos podem melhorar o acesso e as capacidades de organizações menores. Por exemplo, fundos separados para comunidades indígenas, quilombolas e extrativistas melhorariam seu controle sobre os programas, transformando-as de “beneficiárias” em agentes de transformação socioecológica na região. Os impedimentos burocráticos existentes a tais medidas devem ser reconsiderados, tendo em mente esses objetivos de justiça social.

²⁴ Entre 2009 e 2020, houve crescimento de 63% no número de pedidos de patentes depositados no INPI por residentes nos estados da Amazônia Legal (BNDES 2021)

²⁵ <https://politicaporinteiro.org/2023/01/03/mudanca-do-clima-muito-alem-do-novo-nome-do-ministerio-do-meio-ambiente/>

6. O Fundo Amazônia deveria incluir medidas diretas para combater a desigualdade, a pobreza e a insegurança alimentar, que se tornaram cada vez mais críticas na região. Um foco limitado na geração de renda a partir da produção sustentável não abarca o contexto precário. O uso de critérios ecológicos restritivos na concessão de apoio à geração de renda a partir de atividades sustentáveis pode correr o risco de reproduzir desigualdades e negligenciar as complexas condições precárias das famílias rurais.
7. Nesse sentido, o Fundo Amazônia deveria considerar uma maior integração com as políticas públicas voltadas para a produção rural de pequena escala e segurança alimentar, além das políticas ambientais. O desenvolvimento sustentável na Amazônia requer um amplo projeto de fortalecimento agroflorestal e agroecológico com base em uma tradição de longa data. Tal projeto deve promover saberes e práticas tradicionais. Por exemplo, o Fundo Amazônia, além de financiar projetos separados, poderia promover intercâmbios regionais, educação e capacitação para apoiar políticas públicas.
8. O monitoramento e a avaliação do Fundo Amazônia são fundamentais para garantir seu impacto e controle social. Assim, além de renda e produtividade, deve incluir indicadores qualitativos socioeconômicos e ambientais que reflitam a perspectiva das populações-alvo, considerando questões como pobreza, desigualdade, conflitos de terra e segurança alimentar.

O Fundo Amazônia tem sido um caso de sucesso internacional para a apropriação do Sul Global sobre fundos climáticos. Além disso, tem sido um espaço de aprendizado e abriu o Banco Nacional de Desenvolvimento do Brasil para as questões ambientais rurais e para os movimentos sociais. Sua governança participativa e formas de chegar a muitas pequenas organizações comprovam ainda que é um espaço essencial na criação participativa de modelos de financiamento socioambientalmente acessíveis, políticas públicas inovadoras e intervenções de mercado. Agora pode potencializar a representação política dos PCTs e seu papel como sujeitos e não como objetos na economia sustentável da Amazônia.

ANEXOS

Tabela 1:

Cronologia do Fundo Amazônia

	Brasil e REDD+	Fundo Amazônia
2007	Segundo mandato de Lula; Descoberta da “camada pré-sal”; O Plano de Ação de Bali (COP13); reconhecimento formal do REDD	ONGs lançam Pacto pelo Desmatamento Zero no Congresso, reivindicam a criação do Fundo Amazônia; Brasil apresenta o Fundo Amazônia na COP13 em Bali
2008	Plano Nacional de Mudanças Climáticas; Brasil ratifica a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, sigla em inglês)	Fundo Amazônia Criado pelo Decreto 6.527/2008; COFA define primeiros critérios para aplicação de recursos
2009		A primeira doação da Noruega
2010	Eleição de Dilma Rousseff	A primeira doação do banco KfW COFA inclui a possibilidade de apoiar iniciativas que agreguem pequenos projetos
2011		Doação da Petrobras
2012	Novo Código Florestal	FA permite que instituições parceiras promovam editais públicos para apoio a subprojetos; Primeiro Edital Público de Projetos: “Projetos Produtivos Sustentáveis na Amazônia”
2013	COP19: Marco de Varsóvia para REDD+	COFA suspende apoio direto do Fundo Amazônia aos municípios
2014	Dilma Rousseff é reeleita por pequena margem	Segundo Edital Público de Projetos: “Elaboração e implantação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) em Terras Indígenas no âmbito da PNGATI”
2015	Acordo de Paris: REDD+ incluído no Artigo 5, Artigo 6 sobre mecanismos de mercado; Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+) Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC)	O FA agora é formalmente considerado elegível para acessar pagamentos por resultados de REDD+ no âmbito do UNFCCC
2016	Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff; Michel Temer torna-se presidente interino	FUNAI torna-se membro efetivo do COFA (Decreto 8.773/16); Quadro Lógico do Fundo Amazônia (LF 2017) ajustado para a quarta fase do PPCDAm
2017	Teto de Gastos Públicos por 20 anos	COFA estabelece exceção à condição de adicionalidade de recursos para ações de “comando e controle”; Terceiro edital de projetos: “Consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas”; Quarto edital de projetos: “Recuperação da Cobertura Vegetal”
2018	Lula é detido, preso e proibido de concorrer à presidência como candidato do PT; Eleição de Jair Bolsonaro	
2019	Extinção dos conselhos participativos e fechamento do Fundo Amazônia; Lula é libertado e tem seus direitos políticos restaurados	O Decreto nº 9.759/2019 extingue os conselhos participativos, incluindo CTFA e COFA; Embaixada da Noruega informa que o país não tinha base legal para fazer a contribuição anual do Fundo Amazônia prevista para o ano de 2019
2020		Ação no Supremo Tribunal Federal por omissão inconstitucional pela paralisação do Fundo Amazônia - ADO N°59
2021		
2022	Eleição de Lula como presidente	STF determina que a extinção do COFA pelo art. 1º do Decreto 10.223/2020 é inconstitucional
2023		Reabertura do Fundo Amazônia

Tabela 2

Composição do Valor Adicionado Bruto do Brasil e dos estados da Região Norte 2018

ATIVIDADES ECONÔMICAS	BRASIL	REGIÃO NORTE	RONDÔNIA	ACRE	AMAZONAS	RORAIMA	PARÁ	AMAPÁ	TOCANTINS
TOTAL DAS ATIVIDADES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
AGROPECUÁRIA	5,2	9,4	14,2	8,9	6,5	5,2	10,2	1,9	13,1
Agricultura, inclusive apoio á agricultura e a pós-colheita	3,5	4,5	2,8	3,3	3,5	2,9	5,7	0,5	6,8
Pecuária, inclui apoio à pecuária	1,2	3,2	9,8	4,8	0,7	1,6	2,8	0,4	4,9
Produção florestal, pesca e aqüicultura	0,5	1,7	1,6	0,8	2,4	0,7	1,6	0,9	1,4
INDÚSTRIA	21,8	26,0	17,5	8,0	34,3	11,0	31,0	11,7	12,3
Indústrias extrativas	2,7	6,2	0,3	0,0	1,6	0,1	13,5	0,1	0,5
Indústrias de transformação	12,3	9,1	5,5	2,2	25,8	1,2	3,9	2,5	2,5
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	2,9	6,4	8,4	2,0	3,5	4,3	8,8	5,0	4,0
Construção	4,0	4,3	3,4	3,8	3,3	5,5	4,8	4,0	5,2
SERVIÇOS	73,0	64,6	68,2	83,1	59,2	83,7	58,8	86,5	74,7
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	13,0	11,9	13,3	13,1	11,1	13,7	10,4	12,5	17,1
Transporte, armazenagem e correio	4,4	2,9	2,6	1,5	3,8	2,4	3,0	1,6	1,8
Alojamento e alimentação	2,4	2,6	1,8	2,9	2,4	1,4	2,9	5,3	2,1
Informação e comunicação	3,4	1,1	0,9	1,3	1,5	1,1	0,9	1,1	1,1
Atividades financeiras de seguros e serviços relacionados	7,0	2,5	3,0	3,6	2,1	3,4	2,2	2,2	3,5
Atividades imobiliárias	9,8	9,2	10,9	10,9	8,4	8,6	9,3	11,0	7,7
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	7,9	3,8	2,8	4,3	5,1	3,4	3,4	3,0	4,2
Administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social	17,4	25,9	28,3	40,1	20,6	46,1	22,1	45,9	31,2
Educação e saúde privadas	4,5	2,3	2,5	2,9	2,0	1,4	2,2	2,1	3,3
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	1,8	1,2	1,0	1,2	1,2	0,9	1,2	0,7	1,2
Serviços domésticos	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,4	1,1	1,0	1,5

Tabela 3

Visão geral não exaustiva das principais ONGs e movimentos de base ativos na Amazônia brasileira

ONGs	Organizações membros locais e nacionais e movimentos sociais
<p>Conservação Nacional/ONGs ambientais</p> <p>Instituto Socioambiental (ISA)</p> <p>Conselho Indigenista Missionário (CIMI)</p> <p>Comissão Pastoral da Terra (CPT)</p> <p>Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE)</p> <p>Instituto de Pesquisas Ambiental da Amazônia (IPAM)</p> <p>Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON)</p> <p>Saúde e Alegria</p> <p>Fundação Amazônia Sustentável (FAS)</p> <p>Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)</p> <p>Terra de Direitos</p> <p>ONGs internacionais de conservação no Brasil</p> <p>Conservação Internacional (Conservation International - CI)</p> <p>Greenpeace Brasil</p> <p>Amigos da Terra (Friends of the Earth)</p> <p>Fundo Mundial para Natureza (World Wildlife Fund - WWF)</p> <p>The Nature Conservancy (TNC)</p>	<p>Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)</p> <p>Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)</p> <p>Coordenação Nacional das Comunidades Rurais Negras Quilombolas (CONAQ)</p> <p>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)</p> <p>Central Única dos Trabalhadores (CUT)</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR)</p> <p>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e suas regionais (FETAGS)</p> <p>Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)</p> <p>Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)</p> <p>Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP)</p>

Fonte: compilação própria

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bidon, Francisco. 2022. "Driving governance beyond ecological modernization: REDD+ and the Amazon Fund." *Environmental Policy and Governance* 32(2): 110–121.

BNDES. 2018. "Amazon Fund Activity Report 2017."

BNDES. 2021. "Amazon Fund Activity Report 2021."

Correa, Juliano et al. 2020. "Evaluating REDD+ at subnational level: Amazon fund impacts in Alta Floresta, Brazil." *Forest Policy and Economics* 116: 102178.

Crisóstomo, Ana Carolina and Gustavo Machado. 2019. *Mid-Term Evaluation Report of the Effectiveness of the Amazon Fund. Thematic Study of Projects Supporting the Rural Environmental Registry (CAR)*.

Foss, Per-Kristian. 2018. *The Office of the Auditor General of Norway's investigation of Norway's International Climate and Forest Initiative*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/reports/en-2017-2018/norwayinternationalclimateandforestinitiative.pdf>. (Acessado em 27/ agosto/2019).

Garcia, José Javier Gómez. 2019. *Mid-term Evaluation Report on the Effectiveness of the Amazon Fund 2008-2018*. ECLAC.

Gomes, Antonio Manoel Timbó Lima, Gersem Baniwa, and Ricardo Wahrendorff Caldas. 2021. *Avaliação de Efetividade de projetos Indígenas no âmbito do Fundo Amazônia/BNDES*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ GmbH. <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/Relatorio-Efetividade-Indigenas.pdf> (Acessado em 20/janeiro/2023).

Kadri, Nabil Moura et al. 2020. *"Fundo Amazônia: financiamento climático em prol da conservação e do desenvolvimento sustentável da Amazônia."*

KfW. 2016. "Ex post evaluation – Brazil. Programme/Project: Amazon Fund (BMZ no.: 2.008 66 830*, project I) and Amazon basin (Fast Start; BMZ no.: 2.010 52 26, project II)."

Ribeiro, Cristiane, Iara Pietricovsky, and José Antonio Moroni. 2022. *Fundo Amazônia: aprendizados, resultados e caminhos para a retomada*. Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc.

Viergever, Marcel, and Priscilla Santos. 2019. *Mid-Term Evaluation Report of the Effectiveness of the Amazon Fund. Study of the Amazon Fund's Benefit Distribution*.

AUTORA

Claudia Horn é socióloga e fellow da London School of Economics and Political Science, onde concluiu seu doutorado sobre a cooperação internacional na Amazônia brasileira e a formação do capitalismo verde. Trabalhou como Gerente de Projetos Nações Unidas e Sul Global na Fundação Rosa Luxemburgo em Nova York e como assessora do governo municipal em Belém, Pará. Seu trabalho concentra-se na justiça social e nas políticas internacionais sobre o clima, o comércio e os recursos naturais.

FICHA TÉCNICA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Responsáveis:
Christoph Heuser, representante da FES no Brasil
Gonzalo Berrón, diretor de projetos FES Brasil

Contato:
<https://brasil.fes.de>
fesbrasil@fes.org.br

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

FUNDO AMAZÔNIA: CAMINHOS PARA A INCLUSÃO SOCIAL



O Fundo Amazônia voltou a funcionar plenamente este ano, visando combater o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável através da viabilização, em larga escala, do uso econômico alternativo da floresta em pé. Contudo, essas alternativas estão, hoje em dia, cada vez mais ameaçadas por empreendimentos de mineração, agronegócio e logística, enquanto a invasão de terras e a insegurança alimentar são generalizadas. A crise do desmatamento e a violência contra populações indígenas e tradicionais dos últimos anos evidenciam que o conflito fundiário e a degradação ambiental estão intimamente relacionados

à criminalização de organizações socioambientais e movimentos sociais. Além disso, o descaso sistemático com as reivindicações dos pequenos produtores por direitos territoriais, reforma agrária, saúde, educação e segurança alimentar mina os saberes tradicionais, as formas ancestrais de produção alinhadas à reprodução da floresta e os esforços para inovar com alternativas como a agroecologia e a economias solidárias locais. Como o Fundo Amazônia, administrado pelo Banco Brasileiro de Desenvolvimento, BNDES, pode enfrentar esse contexto? Embora convencida de que não há uma solução, esta publicação tece con-

siderações sobre a experiência existente e os processos de aprendizado dos anos anteriores de implementação do Fundo Amazônia – o único grande fundo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) administrado por agências beneficiárias. Examina lacunas e inconsistências que limitam o acesso e a integração do instrumento a políticas e instituições socioambientais relevantes. O estudo convida a uma discussão sobre como o Fundo Amazônia pode fortalecer melhor as organizações indígenas e tradicionais não apenas como beneficiárias de projetos, mas como participantes ativos da tomada de decisão.

Para mais informações sobre o tema, acesse:
<https://brasil.fes.de>