

Documento de Trabalho 372

Entendendo a eficácia do financiamento climático: o Fundo Amazônia

Maya Forstater, Smita Nakhoda e Charlene Watson

Abril de 2013

ODI
203 Blackfriars Road,
Londres
SE1 8NJ
www.odi.org.uk

* Aviso: As opiniões apresentadas neste artigo são de responsabilidade das autoras e não representam necessariamente as opiniões do *Overseas Development Institute* (ODI) e do *Department for International Development* (DFID) do Reino Unido.

Conteúdo

Conteúdo	ii
Resumo	Error! Bookmark not defined.
Introdução	1
Methodologia e Abordagem	2
O contexto da criação do Fundo Amazônia, sua lógica de condução e seus objetivos	3
A. Instrumentos	6
1 Abordagem de Mobilização de Recursos	6
2 Participação e administração	1
3 Alocação de Recursos e estratégia de Investimento	14
4 Desembolso de Recursos e Gestão de Riscos	17
5 Monitoramento, Avaliação e Aprendizado	18
O Portfólio do Fundo Amazônia	20
B. Eficácia na obtenção de resultados	22
6 Escala	22
7 Contextos Favoráveis	23
8 Apoio à Inovação	24
9 Resultados Catalisadores	25
10 Apropriação Nacional	26
Conclusão: Papel na Arquitetura do Financiamento Climático Internacional	27
Referências	29

Resumo

FINALIDADE E OBJETIVOS DO FUNDO / TEORIA DA MUDANÇA		
Breve resumo das origens, dos objetivos e da abordagem		
	Resultados - discussão qualitativa - resumo	Principais dados
DESPESA	1. Mobilização de recursos <p>O Fundo Amazônia é um dos primeiros esforços em larga escala a prover financiamento baseado no desempenho relativo à redução das emissões de carbono florestal. A disposição da Noruega em comprometer fundos substanciais e de longa duração foi fundamental para possibilitar a criação do Fundo Amazônia. No entanto, há muito pouco financiamento climático internacional canalizado para a diminuição das emissões no valor acordado. A expansão das fontes de contribuição e das contribuições nacionais poderia corrigir esse problema. Se as reduções nas emissões estão ocorrendo mesmo sem o apoio financeiro, no entanto, é preciso revisar os níveis de referência e o preço do carbono se se deseja considerar as reduções de emissões adicionais. Com a previsão de aumento das taxas de desmatamento neste ano, o modelo de pagamento do Fundo Amazônia, baseado no desempenho, pode vir a ser analisado de forma mais aprofundada.</p>	US\$ 1,03 bilhão em recursos garantidos no total (US\$ 1 bilhão alocado pela Noruega) (12% já depositados)
	2. Governança e administração <p>Um Comitê Orientador composto por múltiplas instâncias (o COFA) buscou garantir a governança inclusiva do fundo. O COFA envolve a sociedade civil, o governo e especialistas em conjunto com vistas a fornecer uma orientação estratégica sobre as operações do fundo, e uma comissão técnica oferece orientação especializada. Na prática, no entanto, a influência de desses entes, ao longo das operações de fundos, necessita ser fortalecida. O fundo aproveita a forte capacidade de gestão financeira do BNDES e opera com cada vez mais elevado grau de transparência nas operações e decisões. A taxa de administração cobrada para o Fundo é baixa; entretanto, não cobre todos os custos de sua administração.</p>	- Taxa de administração de 3% + custos de gestão como uma contribuição em espécie
	3. Estratégia de Investimento e Alocação <p>A orientação do COFA informa a seleção das atividades financiadas. Como o fundo amadureceu, tem procurado parceiros que poderão ajudá-lo no financiamento direto para objetivos específicos, particularmente as atividades produtivas sustentáveis que beneficiem as comunidades da floresta. O fundo também tem buscado desenvolver mais projetos com instituições federais, estaduais e municipais. A necessidade de elaborar um plano de investimento estratégico que permita atingir os objetivos do fundo, ao invés de responder passivamente aos pedidos recebidos, tornou-se evidente ao longo do tempo. O BNDES e o Ministério do Meio Ambiente têm investido nesse processo: o envolvimento ativo do COFA e da comissão técnica no desenvolvimento e na implementação da estratégia será importante.</p>	Em dezembro de 2012, o Fundo Amazônia tinha alocado US\$ 226 milhões em 34 projetos
	4. Desembolso e Gestão de Riscos <p>O Fundo Amazônia opera de acordo com políticas e processos do BNDES, como um sub-fundo, o que gera elevada garantia de que padrões fiduciários confiáveis serão aplicados. No entanto, tem sido mais difícil, por parte das organizações menores, acessar o fundo. Há alta transparência no desembolso. No entanto, o desembolso tem sido lento, em parte como resultado de processos operacionais dos fundos, mas também por conta das dificuldades de se desenvolver um portfólio de programas a serem apoiados. Esforços têm sido empreendidos para simplificar os processos de gestão. As salvaguardas do Fundo Amazônia não eram divulgados publicamente até 2012. É necessária a análise da implementação dessas práticas de salvaguarda.</p>	- 32% do orçamento aprovado foi desembolsado (US\$ 72 milhões de US\$ 226 milhões) - Transcorrem, em média, 8 meses até o desembolso depois do acordo
	5. Monitoramento, avaliação e aprendizagem <p>A transparência das candidaturas recebidas e dos projetos que estão sendo financiados aumentou substancialmente. Se, por um lado, o Fundo Amazônia tem um processo definido para o monitoramento de projetos, este é focado principalmente no monitoramento de gastos ao invés de no impacto e nas</p>	Quaisquer resultados em nível agregado relatados até agora

INSTRUMENTOS – Concessões não reembolsáveis

	<p>contribuições para os objetivos do Fundo. As informações disponíveis ao público sobre o impacto ou as lições aprendidas são limitadas. Após quatro anos de operacionalização, existe agora uma oportunidade para analisar os impactos do projeto e de comentar sobre o desempenho do portfólio. O reforço do monitoramento em tempo real e dos relatórios sobre os resultados podem ajudar a aumentar o potencial de captação de recursos do Fundo Amazônia, além de ajudar a contribuir para informar os esforços de fortalecimento do impacto do fundo no Brasil e na região.</p>	
PORTFÓLIO	<p>As maiores alocações destinaram-se a um esquema de pagamento de Serviços Ambientais do Estado do Acre e ao Serviço Florestal Brasileiro – para o desenvolvimento do Inventário Florestal Nacional. Os projetos estaduais (principalmente em apoio a bombeiros) acarretaram, em média, US\$ 6,2 milhões, enquanto projetos geridos por ONGs envolveram US\$ 7,9 milhões.</p>	
	<p>6. Escala</p> <p>O Fundo Amazônia sempre teve a intenção de apoiar atividades em nível sub-nacional e de criar incentivos para ações mais ambiciosas de combate ao desmatamento no âmbito dos estados. De 34 projetos, cinco trabalham diretamente junto aos governos estaduais, principalmente apoiando a capacidade do estado de combater incêndios; 7 projetos financiam instâncias municipais diretamente. Apenas limitar o tamanho dos projetos que o Fundo Amazônia poderia apoiar não resulta, por si só, em um portfólio de programas que respondam às necessidades das comunidades que dependem da floresta. O Fundo Amazônia agora financia pequenos programas de subsídio implementados pelas instituições financeiras parceiras, em um esforço para melhor atender a essa necessidade. O fundo teve limitada sua capacidade de apoiar grandes programas até o final de 2011. Será necessário monitorar se os esquemas apoiados são passíveis de ampliação e de replicação. Tamanhos de projeto variam de \$ 5 milhões a \$ 32 milhões ao longo de 4 anos.</p>	
	<p>7. Contextos favoráveis</p> <p>Houve um forte foco em capacitação na carteira do Fundo Amazônia, inclusive para as instituições estaduais. Até o momento, poucos programas têm lidado com os motores do desmatamento no mercado global ou buscado mudar os motores econômicos do desmatamento. Em todos os casos, há poucas informações disponíveis atualmente sobre as realizações dos programas apoiados.</p>	
	<p>8. Inovação</p> <p>Em geral, parece ter havido um foco limitado no apoio à inovação na carteira atual do Fundo Amazônia. Alguns modelos de resultados criativos surgiram à medida que o fundo busca investir em pequenos programas de concessão a fim de garantir que o financiamento beneficie as comunidades da floresta e os povos indígenas. Relatórios mais detalhados sobre a execução podem revelar se as inovações tiveram lugar durante o curso da execução. Exemplos de apoio à inovação autônoma no contexto da implementação de programas menores relacionados aos modos de vida sustentáveis podem surgir.</p>	
	<p>9. Resultados catalisadores</p> <p>Até o momento, o Fundo Amazônia tem tido uma ênfase limitada na mudança de incentivos para o setor privado ou no estabelecimento de parcerias com o setor privado para a implementação, embora tenha atraído alguns recursos corporativos da companhia nacional de petróleo, a Petrobras. O impacto da gestão do Fundo Amazônia na governança ambiental e social sobre as operações do BNDES como um todo ainda está por ser notado: existe um potencial papel catalisador na sensibilização e tomada de consciência a respeito das opções e abordagens. Pode haver oportunidades para maximizar as sinergias com outros fundos climáticos internacionais de apoio a REDD+ no Brasil, em especial o Programa de Investimento Florestal, cujos projetos são apoiados pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.</p>	
RESULTADOS	<p>10. Apropriação nacional e sustentabilidade</p> <p>O Fundo Amazônia baseia-se em um compromisso político brasileiro consagrado em lei, e seu design foi conduzido por líderes dentro do governo brasileiro. É gerido por uma instituição financeira brasileira com <i>know-how</i> em realidades de implementação interna. O fundo tem envolvido diversas partes interessadas nacionais, tanto em sua governança quanto na implementação de programas, trabalhando através de ONGs, universidades, instituições governamentais estaduais e instituições do governo municipal, entre outras. No entanto, o Fundo Amazônia é moldado pela evolução política no Brasil, e a falta de compromisso político claro aos seus objetivos cria incertezas sobre o seu papel e propósito.</p>	
	<p>PAPEL NA ARQUITETURA DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO INTERNACIONAL</p> <p>O Fundo Amazônia tem conduzido uma abordagem nacional orientada para a entrega de financiamento</p>	

climático e para o uso de pagamentos baseados no desempenho. Essas experiências têm demonstrado o potencial de tais abordagens, mas também expõem alguns desafios potenciais. O Fundo Amazônia tem mostrado que o desenvolvimento de instituições nacionais pode atender a altos padrões fiduciários e fornecer transparência substancial às operações do fundo. No entanto, a administração confiável de fundos gera custos. Parceiros nacionais precisam desempenhar um papel ativo no desenvolvimento de uma visão estratégica de como programar os fundos para realizar as aspirações nacionais de desenvolvimento sustentável, além de revisar essas estratégias continuamente.

Introdução

O Fundo Amazônia tem como objetivo levantar fundos para apoiar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além de promover a conservação e o uso sustentável das florestas no Bioma Amazônico. Embora as políticas do Brasil para o desenvolvimento sustentável na Amazônia não sejam condicionadas ao financiamento internacional, foram necessários recursos para apoiar o seu desenvolvimento e implementação. O governo também buscou o reconhecimento internacional no que tange às contribuições para as metas de mitigação das mudanças climáticas globais. Objetivo inicial do Fundo Amazônia era levantar US\$ 21 bilhões ao longo de 13 anos (Goodman, 2008). Em fevereiro de 2013, US\$ 1,03 bilhão foram prometidos, dos quais US\$ 227 milhões foram aprovados para atividades. O Fundo Amazônia é a maior fonte de financiamento climático internacional no Brasil.

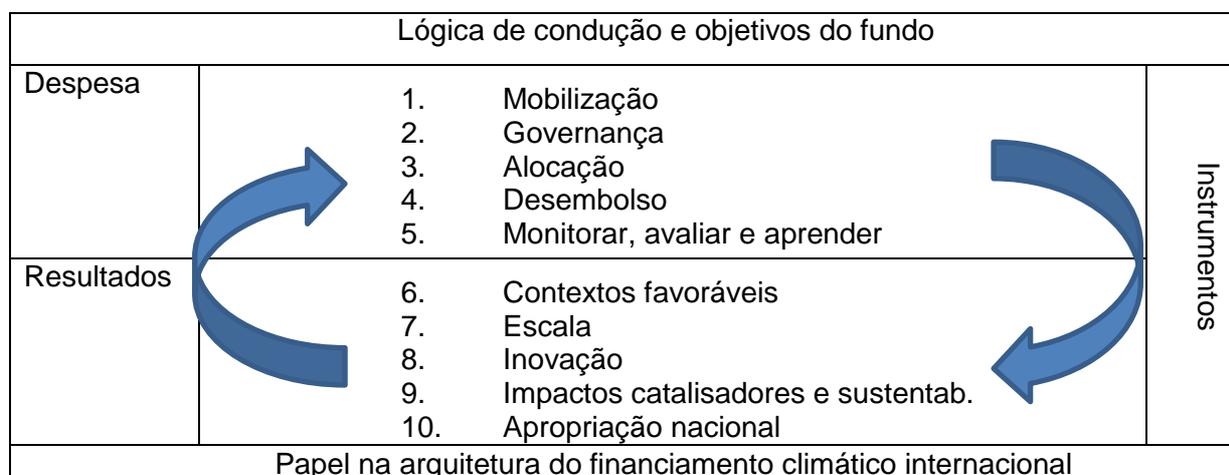
O Fundo Amazônia tem atraído considerável atenção internacional no que diz respeito a sua concepção e operação. Ele é visto como um exemplo de instituição com sede em um país em desenvolvimento que tem logrado liderar e gerir o seu próprio fundo climático de forma inclusiva. Ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi confiada a gestão dos fundos, já que era capaz de atender aos altos padrões de transparência e prestação de contas. Os fundos são utilizados de acordo com as prioridades do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), bem como de seu Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O Fundo Amazônia também foi pioneiro no financiamento de REDD+ baseado em resultados.

Quatro anos após a operacionalização do Fundo, e com o surgimento de uma carteira de projetos apoiados, é oportuno refletir sobre suas realizações na prática. Este trabalho constitui um de uma série de artigos que analisam a eficácia dos fundos climáticos multilaterais usando um quadro analítico comum (Nakhooda, 2013).

Metodologia e Abordagem

Enquanto a comunidade internacional busca ampliar a concessão de financiamento climático, há um crescente interesse em compreender o que é necessário para prover financiamento climático internacional de forma eficaz. O objetivo desta avaliação não é apresentar uma avaliação global do Fundo Amazônia. Em vez disso, nós procuramos fornecer uma visão geral baseada em evidências das operações e realizações de iniciativas de financiamento climático. Nosso objetivo é identificar os principais desafios enfrentados (e por quê), além de lições aprendidas para a efetiva concessão do financiamento climático. Este trabalho apresenta uma análise qualitativa complementada com dados quantitativos relevantes e considera o contexto e as restrições em meio às quais os fundos operam.

Figura 1: Estrutura para a compreensão da eficácia do financiamento climático internacional



A avaliação começa por considerar os objetivos de condução de um fundo climático multilateral, situando-o em seu contexto histórico, e a gama de instrumentos de financiamento que o fundo tem sido capaz de oferecer. O contexto, os objetivos e os instrumentos que um fundo oferece fundamentalmente moldam o que se é capaz de alcançar. Desse modo, analisamos cinco componentes interligados de despesa efetiva – ou eficácia organizacional. Consideramos a integridade, a eficiência e a transparência dos processos associados: (1) a mobilização de recursos, tendo em vista que a disponibilidade de recursos fundamentalmente afeta o que um fundo é capaz de apoiar, além das possibilidades de resultados e objetivos que o fundo é capaz de obter; (2) a governança de um fundo, que cria confiança em uma iniciativa na medida em que é implementada de forma transparente, inclusiva e responsável; (3) uma estratégia de investimento e um processo de alocação de recursos são um dos principais resultados de uma eficaz estrutura de governança, e isso é essencial para compreender os processos formais e os fatores informais que afetam a forma como as decisões de financiamento são tomadas; (4) O desembolso de financiamento e a gestão de riscos subsidiando os programas aprovados são questões de fundamental interesse, fornecendo *insights* sobre os mecanismos de apoio a atividades consolidadas e evitando impactos negativos; (5) processos de monitoramento, avaliação e aprendizagem, a fim de entender as estruturas estabelecidas pelos fundos e de forma a entender o impacto e a melhorar o desempenho.

Em seguida, apresentamos uma análise detalhada da carteira de ativos do fundo, a fim de expor, em análise posterior, a eficácia dos seus resultados, utilizando relatórios do próprio fundo complementados com dados coletados em <http://www.climatefundsupdate.org>. A análise considera os beneficiários dos fundos (tipo de instituição; distribuição geográfica), o nível em que os fundos têm trabalhado; instrumentos através dos quais o financiamento foi concedido (como subvenções,

concessões baseadas em desempenho; empréstimos concessionais, garantias, capital próprio etc.) e os tipos de tecnologias e abordagens que têm sido apoiadas.

Com base na análise do portfólio, consideramos cinco componentes interligados capazes de indicar se os fundos globais tendem a ser eficazes no apoio aos **resultados** que mitigam a mudança climática. Analisamos se o Fundo tem sido capaz de trabalhar uma variedade de (6) escalas do global ao local, e de apoiar tanto os projetos de pequeno quanto os de grande porte, com possibilidade de serem replicados e ampliados. Consideramos, também, a capacidade de os fundos se envolverem em (7) contextos favoráveis, e se foram considerados a política subjacente, o marco regulatório e a governança, os quais afetam a viabilidade, a longo prazo, de baixas emissões de carbono e de intervenções adaptadas ao clima. Em seguida, analisamos os (8) efeitos catalisadores do fundo, especialmente no que diz respeito ao setor privado, reconhecendo a diversidade de maneiras pelas quais as capacidades de investimento e implementação podem ser aproveitadas para apoiar o desenvolvimento adaptado ao clima de baixo carbono. Reconhecendo a importância central do financiamento para (9) a inovação no que concerne aos esforços globais para responder à mudança climática, analisa-se o grau em que os fundos climáticos apoiam tecnologias e abordagens inovadoras, incluindo aquelas em nível local. Finalmente, consideramos o papel do fundo na promoção (10) da iniciativa e da liderança nacional, buscando compreender o papel que as instituições nacionais têm desempenhado na identificação de prioridades de financiamento, e quão bem o seu financiamento alinha-se às prioridades de desenvolvimento e às emergentes mudanças climáticas nacionais. Finalmente, analisamos o papel do fundo na arquitetura do financiamento climático internacional, ademais do valor especial agregado.

Este estudo baseia-se em uma análise documental de informações disponíveis ao público sobre o Fundo Amazônia em literatura oficial e não convencional. Ao completar esta análise, realizamos entrevistas com as partes interessadas no fundo (incluindo os administradores, membros da comissão de governo e observadores da sociedade civil). Nós não fomos capazes de realizar pesquisa de campo para compreender melhor os impactos práticos dos projetos. Havia muito mais informação disponível sobre a eficácia dos gastos que sobre os resultados práticos, em parte em decorrência da fase inicial de implementação do Fundo. Trabalhos futuros buscarão desenvolver idéias a respeito dessa fase de portfólio, além de aprofundar a compreensão dos impactos do fundo na prática. Dada a escassa literatura sobre o Fundo Amazônia atualmente, este trabalho representa uma contribuição significativa para o avanço da compreensão de suas conquistas.

O contexto de criação do Fundo Amazônia, sua lógica de condução e seus objetivos

O Brasil é o quarto maior emissor de gases de efeito estufa (GEE) do mundo, com emissões nacionais relacionadas, em grande parte, ao desmatamento, bem como à queima de combustíveis fósseis. Entre 2005 e 2009, no entanto, o país reduziu sua emissão nacional de GEE em 25% em decorrência da queda de 60% no desmatamento. Esta seção expõe os desenvolvimentos que resultaram neste declínio desde o início de 2000 até a criação do Fundo Amazônia.

Vontade política e interesse da sociedade civil na redução do desmatamento no Brasil

A rápida redução do desmatamento no Brasil, entre 2005 e 2009, foi impulsionada por um período de ação política de alto nível liderada pelo Ministério do Meio Ambiente, o qual era, naquela época, dirigido por Marina Silva. Em 2004, o Brasil lançou o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). O PPCDAm reconheceu tanto as causas diretas quanto as subjacentes do desmatamento e adotou uma estratégia inter-setorial para enfrentar o desafio, abrangendo políticas de planejamento, infraestrutura, fixação, agricultura e de

desenvolvimento econômico. O processo PPCDAm foi liderado pelo Gabinete do Presidente e envolveu 11 diferentes ministérios. O Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) brasileiro de 2008 arvorou-se sobre esses esforços para reduzir o desmatamento, além de ter definido metas para reduzir o desmatamento em 40% entre 2006 e 2009, e em 30% em cada um dos subsequentes períodos de quatro anos (Governo do Brasil, 2008).

Embora a implementação do PPCDAm tenha sido mais lenta que o esperado, progressos significativos foram realizados até 2007. Isto incluiu a criação de áreas protegidas que cobriam uma área do tamanho da França, o fortalecimento vertiginoso da aplicação da lei, bem como o desenvolvimento de um sofisticado sistema de monitoramento de florestas que produziu informações em tempo real sobre o desmatamento, além de análises anuais detalhadas das tendências e necessidades. Durante esse período, agremiações para a redução do desmatamento, incluindo ONGs, cientistas, alguns líderes políticos e empresariais e povos indígenas, tornaram-se mais organizadas e influentes. A princípio focados principalmente na conservação e na justiça social, referidos entes começaram a destacar a insustentabilidade da agricultura de baixa produtividade e pecuária para o Brasil no longo prazo.

Embora parte do declínio nas taxas de desmatamento no Brasil também deva ser atribuído à queda dos preços das commodities e à moeda fortalecida, a ação concertada do governo contra o desmatamento desempenhou um papel fundamental. No entanto, ainda há pressões sociais e econômicas substanciais sobre as florestas em pé do Brasil. Sistemas de posse da terra permanecem complexos e sob contestação, e os sistemas de salvaguarda não são comuns nem formalizados. Além disso, a dificuldade marginal de redução do desmatamento é susceptível de aumento à medida que as taxas de desmatamento diminuem, as terras disponíveis se tornam mais escassas e os preços das commodities continuam a incentivar a conversão. Os futuros esforços para manter o progresso em direção a metas de redução de desmatamento exigirão, provavelmente, mais esforços concertados por parte do governo brasileiro e das partes interessadas na floresta.

O papel do Brasil nos esforços para garantir um mecanismo internacional de REDD+

Antes de 2006, a posição do Brasil nas negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) alinhavam-se a sua forte dependência de combustíveis fósseis e ao desejo de manter a soberania sobre a floresta amazônica. Os debates da UNFCCC sobre um mecanismo internacional de REDD+ tornaram-se mais proeminentes em 2006, influenciados, no entanto, pela análise de ONGs e pesquisadores brasileiros sobre as opções de compensação internacional para o desmatamento evitado (IPAM e EDF 2005), e liderados pela Coalizão de Nações com Florestas Tropicais, em que os vizinhos regionais desempenharam um papel importante.

Os próprios Estados Amazônicos começaram a pressionar para que o Brasil aceitasse a inclusão de REDD+ no mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL)¹ ou em outro mecanismo de mercado de carbono; esses Estados, além disso, começaram a desenvolver seus próprios esquemas voluntários de REDD+. Esse conjunto de influências começou a mudar a visão de Brasil no que diz respeito à ação internacional de REDD+, resultando em uma proposta para a criação de um fundo global para apoiar os esforços para desacelerar o desmatamento (Silva, 2012).

Em 2007, um grupo de nove ONGs lançaram a proposta da "pacto de desmatamento zero" no Congresso Nacional. Essas organizações clamaram por uma ação coordenada entre os governos federal, estaduais e municipais para combater o desmatamento e estimaram que atingir esse

¹ O MDL foi estabelecido no âmbito do Protocolo de Quioto, com metas de redução de emissão às Partes do Anexo B que poderiam ser atendidas por meio de projetos de mitigação de mudanças climáticas nos países em desenvolvimento.

objetivo custaria R\$ 1 bilhão por ano (cerca de US\$ 555 milhões em 2007). Um "Fundo Amazônico", gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi proposto a fim de ajudar a cumprir esses custos. A proposta teve acolhida substancial junto ao governo.

O Brasil começou a trabalhar no desenho desse fundo com o apoio técnico da Fundação AVINA², mantendo esse processo relativamente independente das negociações internacionais sobre um mecanismo de REDD+. A criação do fundo foi liderado por Tasso Azevedo, diretor do Programa Nacional de Florestas do Ministério do Meio Ambiente, um empreendedor social de vasta experiência e inovador no campo da conservação florestal. Depois de considerar uma gama de opções, um (aparentemente) simples modelo de pagamento por desempenho, conforme descrito abaixo, foi adotado (Forstater e Zadek, 2009). A Noruega tornou-se o primeiro 'investidor anjo' do fundo, firmando um compromisso de confiar US\$ 1 bilhão oriundos de sua Iniciativa Internacional sobre Clima e Floresta. A promessa de recursos refletia as ambições de ajudar a desenvolver e a demonstrar a viabilidade de REDD+ através de financiamento inicial destinado a iniciativas nacionais. Permitir ações ambiciosas no Brasil, a maior nação floresta tropical com o maior potencial de desmatamento evitado, foi crucial para garantir uma ação global de REDD+.

O estabelecimento do Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia foi criado rapidamente e entrou em operação em agosto de 2008. O primeiro pagamento do financiamento da Noruega foi realizado em 2009. Até o momento, US\$ 129 milhões foram depositados no Fundo Amazônia e US\$ 227 milhões foram aprovados para as atividades do projeto³ (ver Seção 6). O Fundo Amazônia tem como objetivo captar doações para investimentos não reembolsáveis com vistas a incrementar esforços de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como para promover a conservação e o uso sustentável das florestas no Bioma Amazônico. O Fundo também apoia a realização do objetivo internacional do Brasil de reduzir as taxas de desmatamento em 80% entre 2005 e 2020, conforme estabelecido na Lei Nacional de Mudanças Climáticas do Brasil. Os *stakeholders* do Fundo Amazônia têm articulado três objetivos e motivações que se reforçam mutuamente (Zadek et al, 2010):

- Identificar e ampliar a implementação de projetos eficazes a fim de apoiar a implementação da estratégia nacional do Brasil de prevenção do desmatamento;
- Sinalizar o apoio da comunidade internacional para as políticas brasileiras existentes no que tange ao desenvolvimento sustentável na Amazônia e fortalecer e reforçar os vetores políticos e institucionais que defendem a Amazônia no Brasil;
- Direcionar recursos, especialmente da comunidade internacional, para abordagens catalisadoras que permitam a transformação econômica em larga escala com vistas ao desenvolvimento sustentável na Amazônia.

É interessante notar que o Fundo Amazônia não é a única fonte de financiamento para a conservação das florestas no Brasil. Um substancial financiamento público nacional apoia essa agenda, e o Brasil tem garantido financiamento de outras iniciativas multilaterais de REDD+, incluindo o Programa de Investimento Florestal do Banco Mundial. Certo número de créditos voluntários do mercado de carbono de REDD+ originam-se no Brasil, e o financiamento também está disponível através da colaboração em nível estadual com o *Governors Climate Finance Task Force*.

² A Fundação AVINA é uma fundação que trabalha para promover o desenvolvimento sustentável na América Latina. Foi criada em 1994 por um empresário e empreendedor social suíço.

³ A razão para a discrepância entre o financiamento menor depositado e o maior financiamento aprovado deve-se a que o Fundo Amazônia também se beneficia de contribuições feitas ao Fundo de Gaia, que são usadas para ajudar a financiar os seus projectos (ver <http://www.gaiaamazonfund.org/>).

A. Instrumentos

O Fundo Amazônia concede empréstimos não reembolsáveis, que são, na prática, subvenções. O financiamento, no entanto, é tratado como um empréstimo até o final do período do projeto. Uma vez que o BNDES verifica que os fundos foram gastos de acordo com termos acordados, o reembolso é cancelado. A disponibilidade de concessões visa a reduzir o passivo e os riscos para os executores do projeto. Não há requisitos de co-financiamento.

1 Abordagem de Mobilização de Recursos

O primeiro passo para avaliar a eficácia de um fundo consiste em analisar a adequação da disponibilidade de recursos com vistas ao alcance dos objetivos pretendidos. A abordagem baseada no desempenho da mobilização de recursos do Fundo Amazônia tem atraído interesse substancial e, portanto, é analisado aqui em detalhe.

Contribuintes do Fundo Amazônia

O Governo da Noruega foi o primeiro doador a oferecer recursos financeiros para o Fundo Amazônia. Em 2008, o governo da Noruega comprometeu-se a oferecer até US\$ 1 bilhão entre 2008 e 2015. Este valor inscrito na rubrica tem sido dividido em uma série de concessões incrementais. O governo norueguês desembolsa financiamento a cada seis meses, a pedido do BNDES e com base nas necessidades financeiras do Fundo: 700 milhões de coroas norueguesas em março de 2009 (US\$ 126 milhões), 750 milhões de coroas em 2010 (US\$ 134 milhões), 1 bilhão de coroas para 2011 e 2012 conjuntamente (US\$ 180 milhões). De acordo com os termos formais do acordo, esses fundos noruegueses têm previsão de serem gastos até dezembro de 2015, embora se espere certa flexibilidade.

A República Federal da Alemanha, através do banco KfW, também fez uma promessa de fornecer até 21 milhões de euros (US\$ 28 milhões) para emissões evitadas em 2008/2009 e 2009/2010. Além disso, a GIZ está fornecendo apoio técnico ao fundo para ajudar a fortalecer seus sistemas de gestão de desempenho por meio de um contrato de 36 meses (Fundo Amazônia, 2013).

A grande inovação do Fundo Amazônia foi o de estabelecer um modelo de captação de recursos de pagamento por desempenho. De acordo com esse modelo, os doadores internacionais fornecem apoio financeiro para cumprir os objetivos do Fundo à medida que as reduções de emissões são obtidas. Referida redução foi estimada em função dos hectares de desmatamento evitado alcançados abaixo de um nível de referência (ou linha de base), dos estoques médios de carbono e de um preço do carbono fixo. É oferecido pagamento por desempenho para toneladas de reduções de emissões, mas operado fora dos mercados de carbono já existentes, e sem compensar as emissões de gases de efeito estufa dos países desenvolvidos. As decisões sobre como alocar recursos entre os estados brasileiros e entre os atores, no entanto, seriam tomadas internamente. Esta seção fornece mais detalhes sobre o modelo de mobilização de recursos, bem como sobre o financiamento prometido e depositado ao/no Fundo Amazônia.

O modelo de captação de recursos de pagamento por desempenho

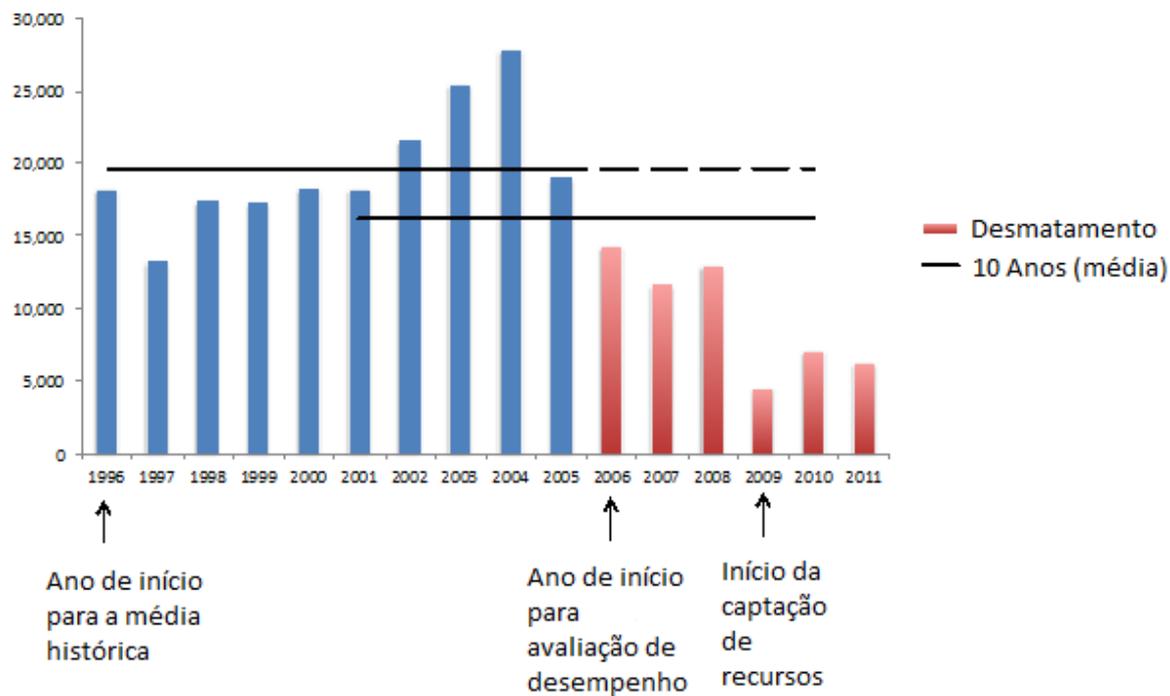
As taxas de desmatamento são calculadas a cada ano em toda a região da 'Amazônia Legal'⁴ usando imagens de satélite recolhidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). A área de desmatamento evitado é, dessa forma, estabelecida a partir de um nível histórico de referência com início em 2006, que é ajustado para baixo - para refletir o aumento da "ambição" - a cada cinco anos (com base em um ano de floresta, que vai de 1º agosto a 31 de Julho). As reduções de emissões de GEE, em dióxido de carbono equivalentes, para cada hectare de desmatamento evitado, são estimadas usando um único fator de emissões por desmatamento evitado em toda a área: o valor conservador de 100 toneladas de carbono por hectare (equivalente a 367 tCO₂e/ha). As reduções de emissões devem ser valoradas a um preço fixo de US\$ 5 / tCO₂ a fim de proporcionar uma equivalência do dióxido de carbono de doações. Aos doadores é então emitido um certificado não comercializável indicando as toneladas de reduções de emissões evitadas associadas com a sua doação. Essa abordagem não seguiu a metodologia do MDL estabelecida, baseada em projetos, ou nos mercados voluntários de carbono ou, ainda, no padrão de ODA direcionando recursos para canais específicas.

O Fundo Amazônia rapidamente construiu um estoque de redução de emissões. Apesar de a captação de recursos só ter sido iniciada em 2009, as reduções de emissões acumularam-se desde 2006 (Figura 2). Até o momento da criação, as reduções de emissões foram avaliadas em US\$ 4 bilhões e, em 2011, US\$ 10 bilhões em reduções de emissões haviam sido acumulados. Isso pode ser visto como um limite superior sobre o potencial de captação de recursos do Fundo Amazônia por meio de seu modelo de pagamento por desempenho.

O tempo de vida global do Fundo Amazônia é indeterminado. No entanto, sua abordagem de mobilização de recursos é, naturalmente, auto-limitada, pois depende de níveis decrescentes de desmatamento. Se as taxas de desmatamento se estabilizarem a uma taxa baixa ou atingirem um valor nulo, o fundo não será capaz de gerar quaisquer toneladas adicionais.

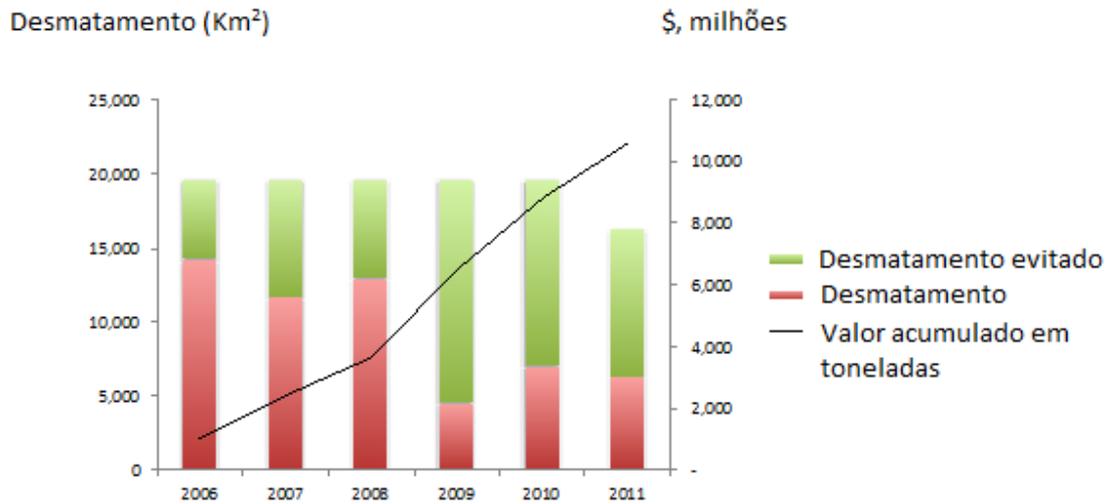
Figura 2: O desmatamento ao longo do tempo e nível de referência do Fundo Amazônia

⁴ A Amazônia legal é a área instituída pelo governo brasileiro que inclui nove estados brasileiros com partes da Amazônia no seu território. Abrange 520 milhões de hectares.

Desmatamento (Km²)

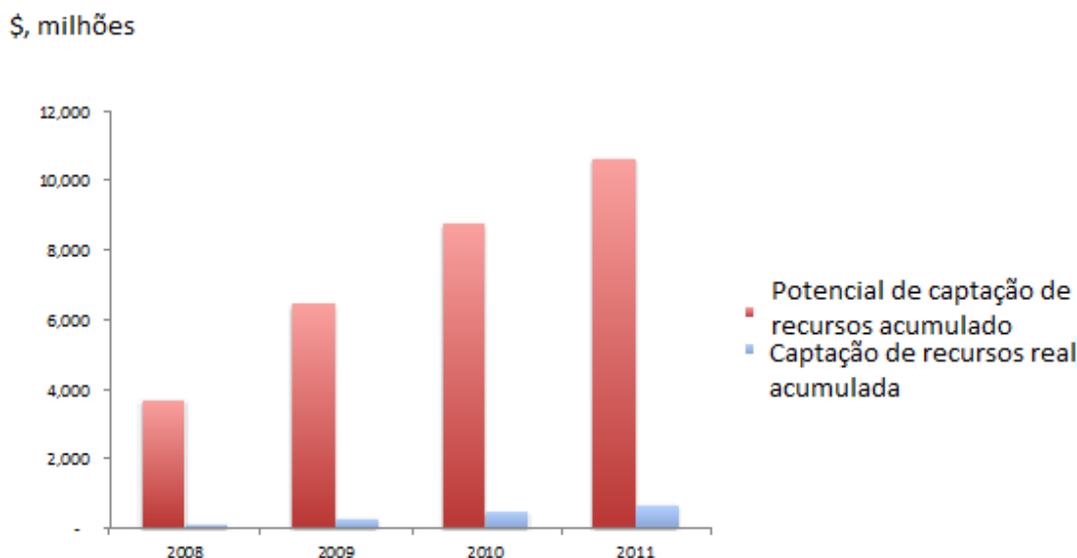
Fonte: Relatório Anual do Fundo Amazônia, 2011.

Figura 3: Emissões evitadas anuais e o valor potencial de captação de recursos acumulados



Reduções de emissões não financiadas: adicionalidade e valoração

O Fundo Amazônia ainda não tem sido capaz de mobilizar fundos no nível que o seu modelo de pagamento por desempenho implica (Figura 4). Reduções de emissões não financiadas são agora mais de dez vezes o valor daquelas que serão financiadas. Embora os responsáveis pela concepção do Fundo Amazônia não tivessem a expectativa de que o valor total das emissões seria "comprado", o fosso cada vez maior entre as reduções de emissões e o financiamento cria um desafio de auto-sustentação para o fundo. Não está em questão apenas o futuro desse modelo de pagamento por desempenho, mas também a adicionalidade das reduções de emissões geradas e a adequação dos US\$ 5/tCO₂e como valor atribuído.

Figura 4: Potencial do Fundo Amazônia versus o real potencial de captação de recursos

O modelo de Fundo Amazônia foi concebido para proporcionar aos financiadores uma garantia de adicionalidade de resultados – ou seja, a noção de que as reduções de emissões não teriam ocorrido sem o financiamento –, demonstrando uma clara relação entre o valor doado e o desempenho do Brasil no cumprimento das suas metas de desmatamento evitado. No entanto, com tanto 'ar no sistema', ou reduções de emissões já acumuladas pelo fundo, a relação de pagamento por desempenho entre o dinheiro e as emissões é, em grande parte, simbólica. Os financiadores que avaliam o fundo estão, portanto, retornando às avaliações com base monetária baseadas em projetos e atividades e às perspectivas de que o financiamento adicional possa ser desembolsado como forma de determinar se eles deveriam comprometer recursos para o fundo.

Os compromissos anuais de financiamento da Noruega também foram separados do modelo de pagamento por desempenho formal no valor atribuído a uma tonelada de redução de emissões. Oficialmente, de acordo com os certificados que recebem do Fundo Amazônia, os pagamentos da Noruega ainda recompensam reduções de emissões obtidas em 2006. Na realidade, porém, o nível de financiamento é determinado e anunciado com relação ao desmatamento no ano anterior. Esse fato implica também que o valor da redução das emissões é muito menor do que US\$ 5/tCO₂e.

O modelo de pagamento por desempenho do Fundo Amazônia refletiu o que era politicamente viável no momento da sua concepção. Ele foi projetado rapidamente no espaço de oportunidade antes da COP de Copenhague, em 2009. O modelo de captação de recursos situou-se entre o desejo da Noruega de demonstrar que os pagamentos ex-post para as reduções de emissões verificadas fornecem a melhor maneira de incentivar a redução de emissões (Governo da Noruega, 2012) e as posições políticas do Brasil sobre a soberania em relação à Amazônia e sobre REDD+. O valor de US\$ 5 por tonelada de CO₂e foi proposto pelo Brasil, e foi visto como um valor inscrito

público razoável em relação às considerações do valor global de dinheiro de doação da Noruega em relação aos esforços do Brasil e, também, no que diz respeito aos preços do carbono no mercados voluntário e legal da época. Tendo em vista que o Fundo Amazônia não emite créditos comercializáveis, também se considerou importante definir o preço a um nível que iria acalmar os receios mais disseminados de que REDD+ poderia fazer baixar os preços de carbono. Além disso, o nível de referência histórico simples foi acordado de modo a não constituir um objetivo internacional inatingível.

Considerando a queda no desmatamento, o modelo de pagamento por desempenho alinha-se à medida que os contínuos compromissos anuais da Noruega e as crescentes dotações de fundos caminham na mesma direção. A revisão da linha de base e do valor do carbono podem ser opções que aumentam a confiança na adicionalidade das reduções de emissões, bem como na adequação do valor de carbono. O desmatamento, no entanto, parece estar crescendo novamente este ano, e a aparente conexão entre a despesa, o financiamento e o desempenho pode ser rompida. O Fundo Amazônia pode, portanto, atrair uma menor contribuição norueguesa, apesar de ter um acúmulo de reduções de emissões ainda por vender. Ao mesmo tempo, o fundo será capaz de fazer um levantamento do acúmulo de doações comprometidas e à espera, em Oslo, de uma solicitação de transferência.

Lições importantes

- O Fundo Amazônia estabeleceu uma das primeiras iniciativas em larga escala de pagamento baseado no desempenho para a redução das emissões de carbono florestal. A arquitetura do modelo baseou-se no monitoramento confiável da floresta, em um nível de referência politicamente aceitável e em um preço fixo do carbono mutuamente aceitável.
- A divergência do modelo oficial de pagamento por desempenho negociado é refletida nos pagamentos. A vontade da Noruega de comprometer fundos substanciais e de longa duração foi fundamental para possibilitar a criação do Fundo Amazônia. A Noruega estava ativamente envolvida na negociação de um valor máximo de US\$/tonelada para redução das emissões em relação ao nível de referência histórico. Na prática, porém, os pagamentos são baseados na tendência de desmatamento do ano anterior, em vez de nas reduções de emissões relatadas.
- Há pouquíssimo financiamento climático internacional canalizado no Fundo para diminuir as emissões no valor acordado. A expansão de fontes de financiamento e das contribuições nacionais poderia corrigir este problema. Se as reduções de emissões estão ocorrendo sem o apoio financeiro, todavia, os níveis de referência e os preços de carbono podem necessitar de revisão se reduções de emissões forem consideradas adicionais. Com as taxas de desmatamento com previsão de aumento neste ano, o modelo do Fundo Amazônia baseado no pagamento por desempenho pode ser submetido a uma análise mais aprofundada.

2 Participação e administração

A propriedade e a gestão do Fundo Amazônia pertencem a instituições brasileiras. A diversidade de atores apresenta-se formalmente incluída nos seus Comitês de tomada de decisão. Muitas vezes, é visto como um exemplo de como um fundo de mudanças climáticas inclusivo, sob propriedade e gestão nacionais, pode ser estabelecido. A governança do Fundo Amazônia é, portanto, de interesse tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, principalmente se se traduz a teoria em prática. Esta seção descreve a gestão e a operação do fundo, o processo de tomada de decisão e a inclusão de governança do Fundo (Figura 1). O Fundo Amazônia é gerido pelo BNDES, que atua sob a orientação de um Comitê de Governança (o COFA).

Participação e tomada de decisão

Uma característica fundamental do Fundo Amazônia é o seu Comitê de Orientador, o 'COFA', que foi estruturado de forma a permitir abordagens intergovernamentais integradas com vistas ao investimento no desenvolvimento sustentável da Amazônia que inclua outras partes-chave interessadas. O Ministério do Meio Ambiente é a instituição do governo que lidera a defesa de políticas florestais na prática, e responde à presidência sobre as taxas de desmatamento. O Ministério presidiu o COFA e exerceu relevante liderança sobre a criação do fundo. O papel do COFA é estabelecer diretrizes e critérios para utilização dos recursos do Fundo Amazônia, atualizar anualmente o Conselho de Diretores e os membros da Administração, além de certificar a aplicação desses recursos no relatório anual do Fundo Amazônia. O COFA também pode criar grupos de trabalho para elaborar recomendações ao BNDES. Os representantes da sociedade civil são ativos no Comitê, que também é composto por representantes federais e estaduais, organizados para fins de voto em três câmaras. O Comitê Técnico (CTFA) do Fundo Amazônia também desempenha um papel fundamental na garantia de acuidade do cálculo anual das reduções de emissões e é composto por eminentes cientistas e acadêmicos de instituições brasileiras.

Formalmente, o processo de governança do Fundo Amazônia não mudou desde a sua criação. As decisões operacionais e de financiamento são tomadas pelo BNDES, utilizando seus próprios sistemas, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo COFA e refletindo o quadro político geral do PPCDAm e do Plano Amazônia Sustentável (PAM). No entanto, na prática, o equilíbrio de poder entre o Governo, BNDES e COFA atravessou mudanças ao longo do tempo, à medida que pessoas-chave vêm e vão no governo e no serviço público.

Figura 5: Estrutura de governança do Fundo Amazônia



Fonte: Relatório Anual do Fundo Amazônia, 2011

A Relação do Fundo Amazônia com o BNDES

A gestão do Fundo Amazônia é confiada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES é uma empresa pública federal subsidiária integral, sob a supervisão do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A conformação do Fundo Amazônia dentro BNDES favoreceu a célere operacionalização do Fundo. Este usufruiu da governança estabelecida, dos sistemas de controle operacional e de risco do BNDES, bem como da sua reputação de integridade e imparcialidade no âmbito dos processos políticos (Zadek et al 2009). Gerir o Fundo Amazônia através de uma instituição nacional era esperado para reforçar a autonomia e a soberania, ao invés de se desenvolverem os trabalhos por meio de uma organização multilateral (Forstater e Zadek, 2009).

O BNDES retém 3% dos recursos recebidos para os custos de gestão, uma taxa muito menor do que muitas outras instituições cobram. Por exemplo, o Banco Mundial normalmente absorve entre 10 e 15% do financiamento, além de outras retenções, por meio de taxas impostas a determinados projetos e operações. Esse financiamento, entretanto, cobre apenas despesas como viagem, auditoria, publicidade e apoio ao COFA. A maior proporção de custos de operação, como os de pessoal e de escritório, são subsidiados pelo BNDES. O banco não discrimina esses custos separadamente, de modo que não é possível avaliar o custo total da administração. É claro, porém, que esses custos são substancialmente superiores a 3%. Adicionalmente, isto restringe a autonomia da administração do Fundo Amazônia (que é basicamente um pequeno programa para o BNDES), pois o Fundo depende de compromissos voluntários de recursos do BNDES para seus propósitos principais de administração.

Engajamento das partes interessadas (Stakeholders)

Há uma larga história de envolvimento da sociedade civil e de ações para promover a conservação das florestas no Brasil, e esse movimento vibrante tem sido um fator-chave para a política e a ação governamental. No papel, o COFA e o Comitê Técnico buscam aproveitar a capacidade e o impulso de diversos entes interessados a fim de prover legitimidade e segurança. Na prática, no entanto, estas comissões parecem ter funções de tomada de decisão limitadas. Membros da sociedade civil presentes no COFA manifestaram frustração com a dificuldade de influenciar os procedimentos operacionais do BNDES. Os membros do Comitê Técnico também têm expressado preocupações no que concerne ao fato de estes estarem sendo subutilizados. A função do Comitê limita-se, em grande parte, a certificar as reduções de emissões de carbono, de forma que os membros do Comitê não são capazes de contribuir para o desenvolvimento de estratégias de investimento e de prioridades para o fundo. A Comissão Técnica propôs que suas responsabilidades sejam ampliadas de forma que possa proporcionar estudos sobre o potencial de redução de carbono e avaliar a eficácia ambiental de investimentos do Fundo Amazônia.

Em 2011, o COFA reuniu-se em duas sessões ordinárias com atas resumidas publicadas no site do Fundo Amazônia. É preocupante, no entanto, que nenhuma reunião do COFA tenha sido realizada em 2012. Em entrevistas, membros da sociedade civil, observaram que "[a] incapacidade de realizar reuniões do COFA reflete um dos pontos mais críticos da atual governança do Fundo. Há um flagrante desrespeito à condução da Comissão de Coordenação, cujo calendário de reuniões anuais não foi observado, levando à dificuldade de cumprimento das suas funções, em especial o monitoramento da implementação do Fundo, bem como a definição das suas prioridades, diretrizes estratégicas e critérios para a aplicação de recursos" (Ramos, 2012). Uma reunião do COFA foi realizada no final de março de 2013, embora não fosse possível refletir os resultados da reunião neste documento de trabalho. Na prática, os diferentes atores envolvidos no COFA têm uma ampla gama de diferentes interesses e níveis de engajamento no processo.

Lições importantes

- Um Comitê de Orientação *multi-stakeholder* (o COFA), buscou garantir o caráter inclusivo à governança do fundo. O COFA reúne, em conjunto, partes interessadas da sociedade civil, do governo e de especialistas a fim de fornecer uma orientação estratégica sobre as operações do fundo, além de um comitê técnico que oferece orientação especializada.
- Na prática, no entanto, a influência desses entes no que concerne às operações de fundos necessita ser fortalecida.
- O fundo aproveita a sólida capacidade de gestão financeira do BNDES, e opera com um cada vez mais elevado grau de transparência nas operações e decisões. A taxa de administração de 3% cobrada para o Fundo é baixa, mas não cobre todos os custos de sua administração.

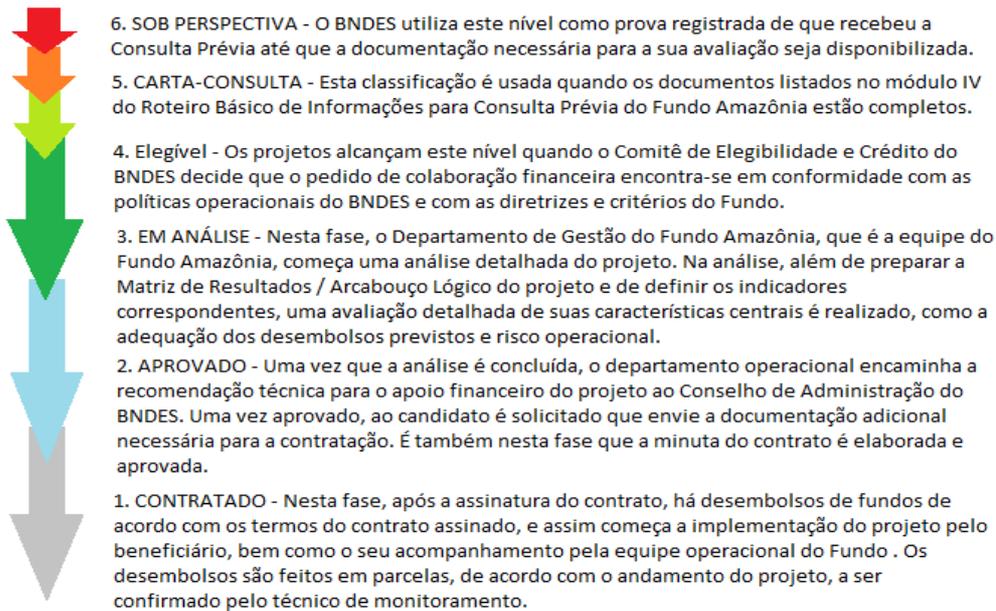
3 Estratégia de Investimento e Alocação de Recursos

Ainda que o Fundo Amazônia seja concebido como um modelo de captação de recursos por desempenho, ele não funciona dessa forma na prática de sua estratégia de investimento. Os projetos *não* têm de demonstrar eficácia em termos de redução de emissões de baixo custo ou de uma determinada área de hectares conservados. Esse modelo reduz a responsabilidade nos níveis sub-nacionais e para os implementadores do projeto, os quais, muitas vezes, são menos capazes de (ou menos dispostos a) assumir referido risco. O ideia é prover apoio à abordagem global do Brasil para a conservação das florestas e o desenvolvimento sustentável na Amazônia.

O processo de alocação

Os projetos são selecionados por meio de uma chamada contínua à apresentação de propostas. Os interessados podem solicitar apoio enviando uma Consulta Prévia. O modelo de Consulta Prévia especifica as características básicas do projeto proposto, e busca informações sobre (i) a história e a descrição da organização candidata (ii) informações sobre os elementos básicos do projeto (com detalhes elaborados durante a fase de análise), como a área de desmatamento prevista e o envolvimento das comunidades locais e povos indígenas; e (iii) os aspectos legais. Essas informações são avaliadas pelo BNDES utilizando os critérios aprovados pelo COFA, além de o BNDES ser responsável pela análise da capacidade de gestão de organizações e similares com vistas a estabelecer a elegibilidade (Figura 6).

Figura 6: Fluxo Operacional de Projetos do Fundo Amazônia



Fonte: Fundo Amazônia, 2013

Atividades a serem apoiadas pelo Fundo Amazônia

O papel do Fundo Amazônia é fornecer financiamentos não reembolsáveis aos projetos e atividades que apoiam o quadro de políticas do PPCDAm, como previsto no Decreto Nacional nº 6527/08, em sete eixos. Para fins operacionais, estes têm, na prática, sido resumidos em quatro temas pelo BNDES (Tabela 1). Diretrizes, requisitos mínimos para projetos, prioridades e restrições e limitações são elaborados e anualmente atualizados pelo COFA. As diretrizes atuais estabelecem que, além de coerência com as áreas temáticas do Fundo Amazônia e dos Planos Federal e Estadual para o desenvolvimento sustentável na Amazônia, os requisitos mínimos são que os projetos:

- Direta ou indiretamente contribuam para a redução de emissões através de desmatamento ou de degradação florestal evitados;
- Demonstrem o consentimento das comunidades ou das suas instituições representativas;
- Não substituam os orçamentos públicos destinados a áreas de alocação do Fundo Amazônia; e
- Demonstrem um efeito multiplicador sobre os recursos utilizados, alavancando outros recursos (em dinheiro ou em espécie).

Tabela 1: atividades temáticas obrigatórias apoiadas pelo Fundo Amazônia

Temas de atividade da estrutura política do PPCDAm	Modalidades de Projetos do BNDES para fins operacionais do Fundo Amazônia
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de florestas públicas e de áreas protegidas • Controle ambiental, monitoramento e fiscalização • O manejo florestal sustentável • Atividades econômicas desenvolvidas a 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de atividades produtivas sustentáveis • Conservação e proteção de Florestas Públicas e Áreas Protegidas • Desenvolvimento científico e tecnológico • Modernização e desenvolvimento

<p>partir do uso sustentável da floresta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária • Conservação e uso sustentável da biodiversidade • Recuperação de áreas desmatadas 	<p>institucional dos órgãos que operam na Amazônia</p>
--	--

O Fundo Amazônia também possui uma ferramenta para analisar a lógica de intervenção de projetos que se estrutura em quatro sub-programas com o objetivo estratégico comum de redução do desmatamento com o desenvolvimento sustentável na Região Amazônica para: (i) apoiar atividades que mantenham a floresta em pé economicamente atraentes (ii) apoiar os esforços do governo no sentido de garantir que as atividades humanas estejam mais em consonância com a legislação ambiental (iii) assegurar que a Amazônia tenha um planejamento apropriado do uso da terra (iv) garantir que a ciência, a tecnologia e a inovação contribuam para a recuperação, conservação e uso sustentável da Amazônia (Relatório Anual, 2009). Cada sub-programa tem indicadores, e os projetos são classificados por sub-objetivos. No entanto, a ferramenta ainda não parece orientar decisões estratégicas de alocação. O Fundo Amazônia pode fornecer financiamento para o setor privado, além de órgãos governamentais e da sociedade civil. Da mesma forma, até 20% dos recursos podem ser utilizados para apoiar atividades de monitoramento e de controle florestal em outros biomas brasileiros e em outros países com florestas tropicais. No entanto, o Fundo está apenas começando a desenvolver mecanismos para fornecer fundos para outros biomas e países.

Atualmente, a maior parte do financiamento destina-se a projetos da sociedade civil (setor voluntário); no entanto, um volume maior de projetos estaduais e municipais já estão no *pipeline*. Isso pode representar uma oportunidade importante para usar o Fundo Amazônia de forma mais estratégica, pois "entende-se que os estados e municípios são parceiros naturais do Fundo Amazônia, e que, sem o envolvimento técnico e político dos estados, o desempenho integral do fundo não será possível" (Relatório Anual do Fundo Amazônia, 2011).

Seleção e aprovação de projetos

A aprovação de projetos tem sido lenta, o que tem preocupado tanto os financiadores quanto os membros do COFA e da sociedade civil em geral. O BNDES informou que a lenta aprovação inicial era devido à falta de projetos financiáveis de alta qualidade, ao passo que as partes interessadas externas e alguns membros do COFA queixam-se de critérios operacionais estreitos, falta de comunicação e procedimentos rígidos, dificultando o acesso ao financiamento (ver Seção 7). O BNDES tem tomado algumas medidas para simplificar e tornar o processo de candidatura mais acessível, além de oferecer mais apoio aos candidatos no desenvolvimento de suas propostas. A proporção de propostas de projetos rejeitados caiu, sugerindo algum sucesso neste esforço.

Inicialmente, o BNDES não estava disposto a publicar detalhes de projetos apresentados, bem como daqueles financiados. As organizações da sociedade civil nos comitês de direção do Fundo Amazônia buscaram, por conseguinte, informações mais completas sobre os projetos recebidos e os financiados. Os detalhes estão agora disponíveis no site do Fundo.

Um dos principais desafios para o Fundo Amazônia tem sido alocar fundos rapidamente. Existe uma tendência em operar mais como um "filtro" para projetos e organizações que são capazes de atender a critérios administrativos do BNDES, tendo em vista a responsabilidade fiduciária organizacional e o monitoramento. Isso, em parte, reflete a falta de prioridade no âmbito da política do PPCDAm (Hargrave, 2012). O BNDES está colaborando com o Ministério do Meio Ambiente

para identificar "projetos estruturantes" que possuam significativo potencial de impacto e transformação.

Lições importantes

- A orientação do COFA informa a seleção das atividades financiadas. Como o amadurecimento do fundo, este tem buscado parceiros que poderão ajudá-lo a direcionar financiamento a objetivos específicos, particularmente às atividades produtivas sustentáveis que beneficiem as comunidades da floresta. O fundo também tem procurado desenvolver mais projetos com instituições federais, estaduais e municipais.
- A necessidade de desenvolver uma abordagem de investimento estratégico que permita atingir os objetivos do fundo, em vez de passivamente responder às propostas recebidas, tornou-se evidente ao longo do tempo.
- O BNDES e Ministério do Meio Ambiente têm investido nesse processo: o envolvimento ativo do COFA e do Comitê Técnico no desenvolvimento e na implementação da estratégia será importante.

4 Desembolso de Recursos e Gestão de Riscos

O ciclo do projeto

O fundo utiliza procedimentos comuns do BNDES para avaliação e aprovação de projetos e desembolso de fundos. Desenvolver um pipeline estável de projetos tem sido um grande desafio. Os procedimentos do BNDES tiveram sua integridade fortemente reconhecida, mas também foram criticados por definir critérios de gestão e de financiamento difíceis de serem atendidos na prática pelas organizações.

A gestão de riscos

As contas financeiras estão sujeitas a três processos de auditoria. O primeiro ocorre na auditoria externa das demonstrações financeiras do BNDES, que inclui o Fundo Amazônia. Em segundo lugar, há uma auditoria financeira especificamente do "Fundo Gaia", que é a conta financeira do Fundo Amazônia. O terceiro é uma auditoria de conformidade para avaliar se os projetos apoiados, dadas as suas metas previstas, produtos, serviços e esforços, estão de acordo com o disposto no Decreto N^o 6527/08, nas diretrizes e critérios do COFA, no Plano Amazônia Sustentável (PAS) e no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). A auditoria financeira do Fundo Amazônia foi realizada pela Deloitte Touche Tohmatsu. A auditoria de conformidade tem sido conduzida pela BDO. A auditoria de conformidade, que é publicada a cada ano, baseia-se em uma análise de documentação e entrevistas com o BNDES, e avalia se o banco tem seguido seus próprios procedimentos.

Mecanismos de Salvaguarda

As salvaguardas sociais e ambientais do Fundo Amazônia seguem as salvaguardas Socioambientais de REDD+ consolidadas pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora, 2010). Essas salvaguardas resultam de uma ampla discussão sobre os riscos sociais e ambientais de REDD+ no Brasil, com base em uma abordagem de baixo para cima que incluía representantes de povos indígenas e comunidades locais, agricultores familiares, institutos de pesquisa, setor privado e organizações ambientais. Espera-se que sejam atualizadas com o fim de se alinharem com as decisões do COFA. Existe um amplo consenso em torno de oito princípios: conformidade legal; reconhecimento e garantia de direitos; distribuição de benefícios;

sustentabilidade econômica; melhoria de padrões de vida e redução da pobreza; conservação e recuperação ambiental; participação; acompanhamento e transparência; e governança. As propostas de projetos devem ser selecionadas de acordo com os riscos associados e detalhamento de medidas de mitigação. Esse requisito fundamental pode exigir alterações em certos aspectos da concepção inicial do projeto.

O Fundo Amazônia também sujeita-se às abrangentes salvaguardas sociais e ambientais do BNDES e inclui critérios de investimento específicos relacionados ao consentimento livre, prévio e informado dos povos locais. No entanto, há uma necessidade de maior transparência sobre como o Fundo Amazônia aplica as políticas de salvaguarda sociais do BNDES. O Fundo Amazônia carece de um canal de reclamação específico. Os projetos podem ser cancelados se as circunstâncias mudarem, ou se os programas não estiverem em conformidade com os padrões acordados: até o momento, um projeto com o município de Cumarú do Norte foi cancelado (Carteira de Projetos do Fundo Amazônia, março de 2013).

Lições importantes

- O Fundo Amazônia opera de acordo com políticas e processos do BNDES, como um sub-fundo, o que gera elevada garantia de que padrões fiduciários robustos serão aplicados. No entanto, tem sido mais difícil o acesso ao fundo por parte das organizações menores.
- Há elevada transparência no desembolso. No entanto, o desembolso tem sido lento, em parte como resultado de processos operacionais dos fundos, mas também por causa das dificuldades de se desenvolver um portfólio de programas a serem apoiados. Esforços têm sido empreendidos no sentido de simplificar os processos de gestão.
- As salvaguardas do Fundo Amazônia não eram divulgadas ao público até 2012. É necessária a análise da execução dessas práticas de salvaguarda.

5 Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem

O modelo de pagamento por desempenho do Fundo Amazônia constitui forte argumento para que sejam realizados investimentos robustos em monitoramento, avaliação e aprendizagem, tanto para ajudar a assegurar financiamento para os resultados entregues, quanto para fortalecer o impacto dos programas.

Relatórios substanciais

Uma das principais inovações do Fundo Amazônia foi a sua limitada responsabilidade para com os doadores, restrita à certificação de reduções de emissões e a auditorias financeiras e de conformidade. O Fundo Amazônia publica informações básicas, mas limitadas, sobre os projetos, as agências de execução, orçamento periódico e global, bem como uma breve descrição das atividades e de seus fundamentos. Também publica a data da contratação, além do dia em que foram realizados determinados desembolsos financeiros. O fundo também fornece atualizações regulares sobre o financiamento prometido, depositado, aprovado e alocado (Watson et al, 2012).

Monitoramento e avaliação do projeto

O monitoramento do projeto é baseado em processos padrão do BNDES, com mecanismos voltados para a verificação de que os beneficiários das concessões estão gastando dinheiro com as atividades previstas. O processo de monitoramento é composto de três etapas. Em primeiro lugar, os projetos apresentam relatórios de desempenho ao BNDES, de acordo com um cronograma acordado, em que incluem detalhes de pagamentos realizados e recebidos, o progresso da implementação em relação às atividades acordadas e dados de desempenho de

acordo com indicadores de monitoramento acordados. Em segundo lugar, cada liberação de recursos está sujeita à verificação de conformidade com as disposições e cláusulas contratuais relevantes. O BNDES verifica se o projeto realizou a execução física e financeira do projeto conforme previsão, por meio de visitas in loco e análise de documentos. Em terceiro lugar, no final do projeto, a organização deve apresentar um relatório final que inclua uma descrição narrativa da repartição de custos, uma análise de resultados, uma avaliação de impactos e de lições aprendidas, além de uma auto-avaliação do projeto e de sua relação com o BNDES. Dois anos depois que o projeto tenha sido implementado, a organização deve apresentar um Relatório de Avaliação de Eficácia, incluindo uma avaliação do alcance dos objetivos durante um maior período.

Desde 2009, o Fundo Amazônia tem publicado um relatório anual que reflete as ideias surgidas a partir de relatórios de projetos. O relatório anual é revisto e aprovado pelo COFA. Até o momento, detalharam-se os mecanismos de fundos e os projetos para os quais os fundos foram distribuídos. No entanto, não se incluíram resultados tendo em vista que o Fundo e seus projetos encontram-se em uma fase muito inicial para serem relatados impactos ou lições. Os resultados esperados, no entanto, são relatados, a exemplo do número de famílias que recebem benefícios do Pagamento por Serviços Ambientais, do número de pessoas treinadas e da área de propriedades mapeadas (*website* do Fundo Amazônia).

Relatórios de acompanhamento de projetos em curso não estão disponíveis ao público e não há qualquer indicação de que os relatórios finais do projeto serão publicados. Avaliações externas de projetos não são requisito. Embora possa haver razões legítimas para que não sejam divulgados relatórios completos do projeto, alguns relatórios relacionados são essenciais para compreender as realizações do fundo. Além disso, oportunidades de aprendizagem que fortaleceriam o planejamento futuro podem estar sendo desperdiçadas. A análise das ideias de implementação de projetos também pode ajudar a demonstrar o valor agregado do Fundo Amazônia. Esses esforços seriam oportunos e estratégicos, dada a implementação cada vez mais avançada do fundo. Os membros do COFA e do Comitê Técnico têm substancial e relevante experiência que pode ser aproveitada de forma útil nesse sentido.

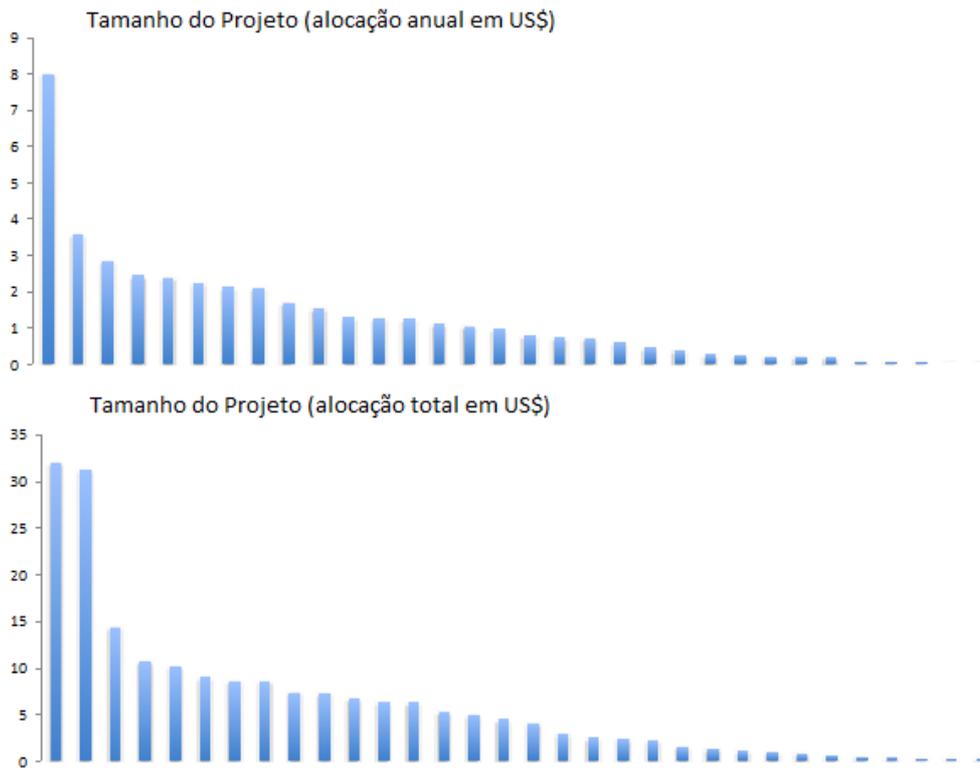
Lições importantes

- A transparência das candidaturas recebidas e dos projetos financiados aumentou substancialmente ao longo do tempo, em parte como resultado das orientações do COFA.
- Ainda que o Fundo Amazônia tenha, de fato, um processo definido para monitoramento de projetos, esse monitoramento é focado, principalmente, no acompanhamento de gastos, ao invés de no impacto e nas contribuições aos objetivos do Fundo. Há informações limitadas disponíveis ao público sobre o impacto ou as lições aprendidas.
- Após quatro anos de operacionalização, existe agora uma oportunidade para analisar os impactos do projeto e para comentar sobre o desempenho da carteira. O fortalecimento do monitoramento em tempo real e os relatórios sobre os resultados podem ajudar a aumentar o potencial de captação de recursos do Fundo Amazônia, além de informar os esforços necessários para fortalecer o impacto do fundo no Brasil e na região.

O Portfólio do Fundo Amazônia

Em dezembro de 2012, o Fundo Amazônia tinha alocado US\$ 216 milhões em 34 projetos (ver Anexo II). Desses recursos, US\$ 73 milhões foram desembolsados, um pouco mais da metade da contribuição do primeiro ano da Noruega, e o desenvolvimento de projetos tem sido relativamente lento. Os projetos variam em proporção, de US\$ 2 a 8 milhões por ano, ou de menos de US\$ 5 milhões a US\$ 32 milhões no total (Figura 6). As maiores alocações foram para um esquema de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no estado do Acre e ao Serviço Florestal Brasileiro, para o desenvolvimento do Inventário Florestal Nacional. Projetos estaduais (principalmente os de apoio a bombeiros) custam, em média, US\$ 6,2 milhões, e projetos geridos por ONGs, US\$ 7,9 milhões. As ONGs que acederam ao financiamento do Fundo Amazônia tendem a ser organizações bem estabelecidas, como a The Nature Conservancy, Imazon, e IPAM, que são experientes em lidar com financiamento de agências nacionais e internacionais. Os projetos de ONGs maiores tendem a ser parcerias com os governos estaduais, como o projeto Bolsa Floresta, gerenciado pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), sob mandato do Estado do Amazonas.

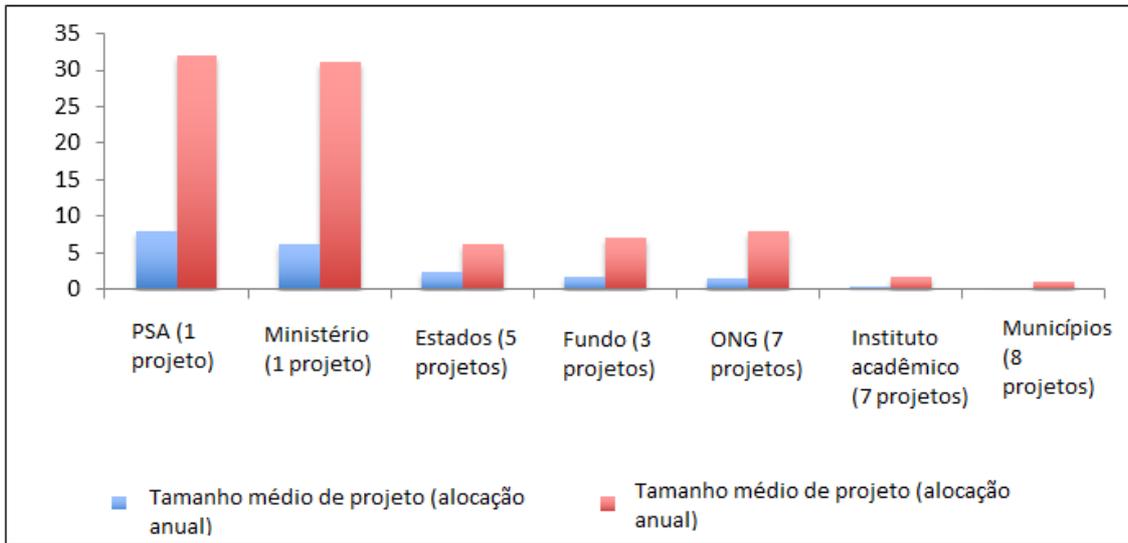
Figura 7: Tamanho de projetos de Fundo Amazônia em termos de alocação anual e total (em milhões de dólares), com projetos organizados por tamanho



Nota: Cada barra é um projeto.

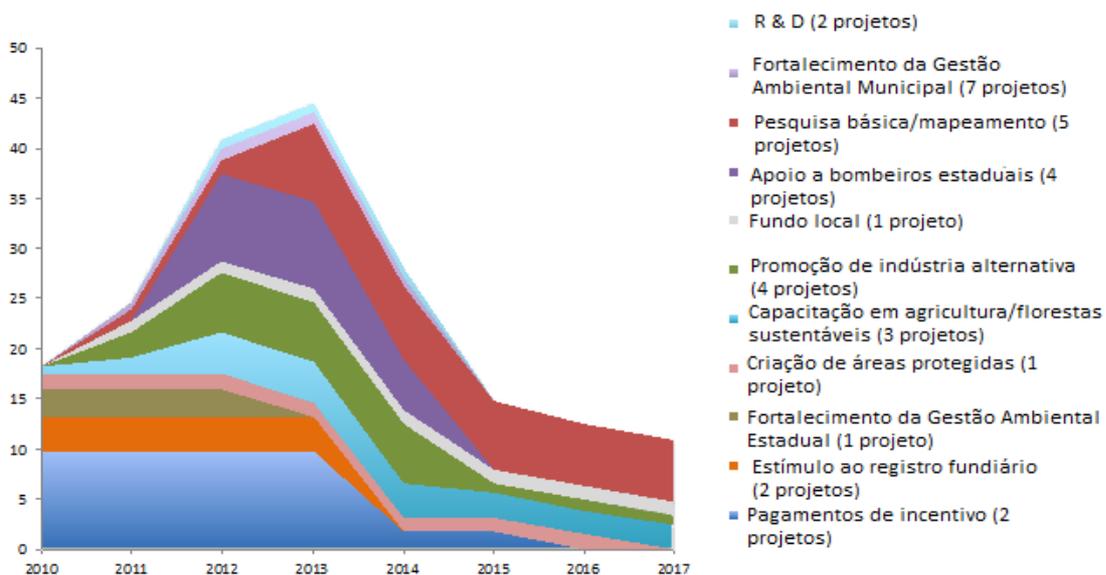
Fonte: Baseado em dados de projetos do Fundo Amazônia, Fevereiro de 2013

Figura 8: Tamanho do projeto em termos de entidade implementadora



O portfólio de atividades no Fundo Amazônia tem se desenvolvido ao longo do tempo (ver Figura 9), com um foco crescente em pesquisa básica e exercícios de mapeamento e, aparentemente, um declínio no que concerne aos esforços de incentivo aos programas baseados em emissão ou ao registro de terras de forma a racionalizar os acordos de posse.

Figura 9: Desenvolvimento de Portfólio de Projetos pela dotação anual (milhões de dólares)



B. Eficácia na obtenção de resultados

Considerando a carteira de projetos do Fundo Amazônia, voltamos a considerar os resultados que o Fundo tem conseguido na prática até o momento. Havia muito mais informação disponível sobre os processos de dispêndio do financiamento climático que sobre os resultados com base em relatórios iniciais de impacto, como observado na seção 6. Há também fontes secundárias relativamente limitadas sobre as realizações do fundo na prática. Esta análise poderia ser complementada de forma mais útil com mais estudos de caso aprofundados que visem a explorar os impactos das intervenções apoiadas. Esse é um tema importante para futuro trabalho que, infelizmente, transcende o escopo deste documento de trabalho.

6 Escala

Trabalhando em múltiplos níveis

Um objetivo explícito contido nas orientações do COFA tem sido garantir que o Fundo trabalhe em uma variedade de escalas. Como um fundo que busca mitigar um conjunto de pressões sobre as florestas com forte caráter local em um país com uma estrutura de governo federal, há um forte reconhecimento da necessidade de envolver as partes interessadas subnacionais, em especial as autoridades federais e municipais, na execução dos programas. Como se observa, muitos dos programas executados em parceria com as ONGs têm um enfoque regional nos estados-chave. Até o momento, o fundo tem apoiado um número relativamente grande de programas que trabalham diretamente através de instituições sub-nacionais, incluindo sete programas para fortalecer a gestão ambiental municipal.

Para acessar diretamente o Fundo Amazônia, os estados devem ter desenvolvido uma estratégia para reduzir o desmatamento e a degradação. Isso busca criar um incentivo para que os estados identifiquem as prioridades antes de acessarem o fundo (Watson et al, 2012). Essa estratégia também apoiou várias iniciativas para fortalecer a capacidade do Estado de combater os incêndios. Tem havido uma concentração das atividades no estado do Pará, bem como em Mato Grosso. Ambos os estados têm alguns dos maiores índices de desmatamento na Amazônia Brasileira (Imazon, 2012). O Fundo Amazônia tem apoiado apenas um projeto que visa a fortalecer as práticas de gestão ambiental estaduais a partir de janeiro de 2012, no estado do Acre, que foi um dos primeiros investidores em uma forte estratégia de combate ao desmatamento.

Gerenciamento de projetos de diferentes tamanhos

Muitos membros do COFA tinham um forte interesse em assegurar que o Fundo Amazônia apoiaria programas que beneficiassem as comunidades que dependem da floresta e as organizações da sociedade civil, buscando, dessa forma, assegurar que o fundo fosse capaz de apoiar os pequenos programas. Alguns participantes também tinham receio das implicações do apoio a programas de conservação de larga escala e, dessa forma, ter a maior parte do financiamento concentrado em poucos grandes projetos. Como resultado, as diretrizes do COFA inicialmente impuseram um limite de tamanho de projeto de R\$ 2 milhões (cerca de US\$ 1,1 milhão em 2007). Na prática, tem sido difícil encontrar uma grande diversidade de implementadores de projetos de pequena escala que sejam capazes de trabalhar com sistemas de financiamento e contrato do BNDES, de forma que o limite foi removido no final de 2011.

Novas abordagens para fornecer financiamento em múltiplas escalas

O Fundo Amazônia tem estabelecido parcerias com vários financiadores e organizações intermediárias de forma a fornecer um conjunto de financiamentos para projetos menores. Mais recentemente, o Fundo Amazônia já concedeu subsídios de médio porte para outros fundos, como a Fundação Banco do Brasil (FBB), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) para que gerissem os fundos de pequenas concessões de forma a promover os empreendimentos sustentáveis e o desenvolvimento da comunidade. Com isso, busca-se ajudar as ONGs menores e as associações comunitárias a acessarem o fundo na prática. Espera-se que essa abordagem seja mais eficaz na entrega de benefícios diretos aos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária.

Replicação

As diretrizes do COFA afirmam que projetos com maior potencial de replicação serão priorizados, bem como os projetos com maior potencial de impacto. O impacto pode ser avaliado em termos de custo-benefício (R\$ por hectare de floresta protegida) ou de potencial para promover práticas de gestão sustentável. Ainda não está claro como isso é avaliado nos processos de análise de projeto, no entanto. Até a data, há poucas evidências concretas a partir das quais se pode avaliar se os programas apoiados pelo Fundo Amazônia foram replicados ou são susceptíveis de replicação.

Lições importantes

- O Fundo Amazônia sempre pretendeu apoiar atividades em nível sub-nacional, além de criar incentivos para ações mais ambiciosas a nível estadual no sentido de combater o desmatamento. Dos 34 projetos, cinco trabalham diretamente com os governos estaduais, principalmente apoiando a capacidade do estado de combater incêndios; sete projetos financiam governos municipais diretamente.
- Apenas limitar o tamanho dos projetos que o Fundo Amazônia poderiam apoiar não resultou, por si só, em um portfólio de programas que abordem as necessidades das comunidades que dependem da floresta. O Fundo Amazônia atualmente financia pequenos programas de concessão implementados pelas instituições financeiras parceiras: espera-se que este modelo melhore a acessibilidade de financiamento para pequenos projetos que apoiam as comunidades. O fundo também foi limitado em sua capacidade de apoiar grandes programas até o final de 2011.
- Será necessário monitorar se os programas apoiados são escaláveis e replicáveis.

7 Contextos Favoráveis

Política, marcos regulatórios e de governança fundamentalmente moldam a viabilidade de investimentos de baixa emissão de carbono e abordagens de adaptação ao clima. O financiamento público pode ser usado para reforçar o "ambiente propício para o financiamento climático" subjacente e ajudar a resolver os vários riscos e barreiras que as diferentes partes interessadas (atores do setor privado em particular) enfrentam para aumentar o investimento em soluções para a mudança climática (e no retorno à escala de investimento inicial).

Reforma Política, Regulatória e Fundiária

O Fundo Amazônia não tem se concentrado no reforço da política nacional ou no ambiente regulatório para lidar com o desmatamento no Brasil, apesar de o financiamento do Ministério do Meio Ambiente ter apoiado o desenvolvimento de melhores inventários florestais. O fundo também tem apoiado vários programas que visam a melhorar a posse da terra e a apoiar o registro de terras em consonância com as leis e regulamentos pertinentes, inclusive por meio de parcerias

com instituições não governamentais. Esses programas estão em andamento, por exemplo, em diferentes regiões do Pará, em parceria tanto com o Imazon e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) quanto com os governos municipais em Alta Floresta. Até o momento, há poucos relatórios sobre o impacto desses programas. Pesquisas futuras poderiam tentar entender como essas atividades tiveram impacto, e alguns desses programas estiveram entre os primeiros a serem apoiados pelo Fundo.

Lidando com barreiras de mercado

O Fundo Amazônia tem ainda de financiar projetos que estão focados em atender impulsionadores do mercado de desmatamento e degradação, ou qualquer dos incentivos subjacentes e subsídios que possam também apoiar o desmatamento. O fundo ainda tem de se concentrar na luta contra as pressões econômicas que impulsionam o desmatamento, embora os programas que lidam com esses desafios fossem inicialmente bastante centrais para a conceptualização do fundo. O fundo tem investido em programas de PSA nos estados da Amazônia e do Acre. As regiões abrangidas por estes programas têm taxas iniciais de desmatamento relativamente baixas, e não é claro que estes programas irão mudar os incentivos de forma a reduzir o desmatamento.

Lições importantes

- Tem havido um forte foco em capacitação no âmbito do portfólio do Fundo Amazônia, inclusive nas instituições estaduais.
- Até o momento, poucos programas têm lidado com os motores do desmatamento no mercado global ou tentado mudar os motores econômicos do desmatamento.
- Em todos os casos, há poucas informações disponíveis atualmente sobre as realizações dos programas apoiados. Trabalhos futuros poderiam explorar os impactos das intervenções direcionadas através de um estudo de caso.

8 Apoio à Inovação

Embora o projeto do Fundo Amazônia possua muitas características inovadoras, adotou-se uma estratégia de investimento relativamente conservadora. Seu portfólio inicial de programas está sendo impulsionado pela disponibilidade de projetos que atendem aos critérios gerais, e esses projetos foram propostos pelos implementadores capazes de atender aos requisitos administrativos do BNDES. Também houve fortes pressões para a utilização de recursos em diferentes setores e destinatários, a fim de evitar criar a impressão de que certas regiões ou setores estavam sendo favorecidos. Grande parte do financiamento tem sido focado em intervenções importantes, mas bem consolidadas, como o mapeamento florestal, a capacidade do estado de combater incêndios, a gestão ambiental municipal e os projetos sociais de organizações não governamentais.

O financiamento com vistas à implementação do PPCDAm é certamente necessário a nível federal, estadual e municipal. Mas alguns atores têm expressado preocupações de que o financiamento pode simplesmente substituir os compromissos nacionais de financiamento por um período limitado de tempo, e que ainda não se percebem as mudanças sistêmicas nas capacidades e incentivos que são necessários para que os esforços de REDD+ sejam sustentáveis. Os montantes de financiamento disponíveis até o momento ainda não tem sido tão substanciais a ponto de poderem realmente ajudar a mudar os incentivos institucionais globais.

Um segundo desenvolvimento relaciona-se com a entrega do financiamento, no sentido de se garantir que o financiamento esteja disponível para as comunidades que dependem da floresta para a implementação de projetos de pequena escala e programas que apoiem a adoção de modos de vida mais sustentáveis. Para este fim, o Fundo Amazônia tem disponibilizado fundos

para instituições intermediárias, incluindo o Banco do Brasil, além de contribuições ao programas do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) que beneficiem os povos indígenas, incluindo um fundo específico para o povo Kayapó.

Lições importantes

- Em geral, parece haver um viés limitado no apoio à inovação na carteira atual do Fundo Amazônia
- Alguns modelos de resultados criativos surgiram, tendo em vista que o fundo procura investir em programas de subsídios de pequena escala a fim de garantir que o financiamento beneficie as comunidades da floresta e os povos indígenas
- Relatórios mais detalhados sobre a implementação podem revelar se as inovações tiveram lugar durante o curso da execução: exemplos de apoio à inovação autônoma no contexto da implementação de programas menores que apoiem modos de vida sustentáveis podem surgir

9 Resultados Catalisadores

Uma exploração dos impactos catalisadores do Fundo Amazônia oferece uma lente através da qual se pode considerar a diversidade de maneiras em que as finanças públicas podem mobilizar ações e investimentos, particularmente no setor privado.

Obtenção de financiamento adicional e mobilização de investimentos

A contribuição inicial da Noruega tinha a intenção de catalisar o desenvolvimento de um fundo que iria atrair financiamento a partir de uma diversidade de fontes. Houve relativamente poucas doações adicionais da Alemanha. O Fundo Amazônia tem potencial para realizar intervenções criativas que envolvam uma diversidade de intervenientes nos esforços de combate ao desmatamento. Trata-se de um fundo criado no contexto de esforços para se assentar um instrumento global de REDD+ (embora sem vínculos formais a quaisquer negociações relacionadas).

Houve também uma possibilidade de atrair financiamento privado, inclusive de empresas que procuram melhorar a sua reputação ambiental (dentro e fora do Brasil). Conversas iniciais com Walmart e com a empresa americana de energia AES, no entanto, não resultaram em financiamento. Mais recentemente, a estatal brasileira de petróleo e gás (Petrobras) apoiou financeiramente o fundo com uma série de doações em 2011 no valor de US\$ 4,5 milhões. Estes contributos resultam de exigências regulatórias para investir em programas ambientais.

Alavancagem e co-financiamento

Até o momento, o fundo não tem se concentrado em intervenções que possam atrair ou transferir o investimento privado para apoiar os esforços de redução de emissões por desmatamento e degradação, mesmo que a intenção inicial da criação do fundo seja facilitar a transformação. Vários programas realmente envolvem co-financiamento, no entanto. Embora o Fundo possa apoiar os programas do setor privado, não tem investido em qualquer um desses programas desde então.

Integrando as considerações ambientais no BNDES

Algumas organizações da sociedade civil e grupos de povos indígenas originalmente expressaram preocupações sobre a contradição entre o Fundo Amazônia, que apoia projetos para evitar o desmatamento, e os investimentos mais amplos do BNDES na agricultura e na infraestrutura, que

são os principais causadores de pressões de desmatamento. Outros, entretanto, sublinham a oportunidade para o Fundo Amazônia de construir uma compreensão sobre questões ambientais e sociais dentro BNDES e, dessa forma, influenciar suas operações mais amplas. Em última análise, o Fundo Amazônia é um programa muito pequeno para o BNDES, mas que chama a atenção significativamente, inclusive internacionalmente. Essa atenção minuciosa internacional pode complementar os esforços em curso para fortalecer a governança socioambiental no âmbito da instituição. Essa conquista acarretaria um grande impacto catalisador, e garante uma análise mais profunda que transcende o escopo deste estudo.

Lições importantes

- Até o momento, o Fundo Amazônia tem colocado uma ênfase limitada na mudança de incentivos para o setor privado, ou na parceria com o setor privado para a implementação
- O impacto da gestão do Fundo Amazônia na governança socioambiental e sobre as operações do BNDES como um todo ainda não foi identificado: há o potencial para que o Fundo tenha um papel catalisador na sensibilização no que tange às opções e abordagens

10 Apropriação nacional

Apropriação nacional das metas do Fundo Amazônia foi fundamental para o seu rápido estabelecimento: ele foi projetado como um instrumento que ajudaria a executar o PPCDAm e apoiar a estratégia nacional de mudanças climáticas do país. O PPCDAm e outras leis associadas tiveram êxitos nítidos na diminuição do desmatamento (CPI, 2012). Os servidores do governo brasileiro lideraram o desenho e a operacionalização do Fundo Amazônia com uma forte ênfase na necessidade de garantir que as instituições brasileiras sejam as responsáveis pela operacionalização e programação do fundo. O BNDES foi nomeado como administrador e gestor, colocando os fundos aos cuidados de uma instituição financeira nacional que compreendesse o contexto nacional. Ainda que o fundo possa apoiar os programas e atividades relevantes para as instituições governamentais, não está integrado aos sistemas de gestão das finanças públicas brasileiras.

Os participantes do COFA relatam que o Fundo ajudou a criar incentivos para a ação intersetorial e inter-governamental no sentido de enfrentar o desmatamento. O Fundo fez que as instituições subnacionais investissem em capacidades de planejamento, priorização e implementação. A fusão de instituições é relatada: por exemplo, as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente dos nove estados amazônicos criaram um fórum permanente de REDD+. No entanto, as várias agências governamentais, instituições subnacionais e outros interessados representados no COFA tiveram poder de decisão operacional limitado, conforme discutido.

Operacionalmente, não há mecanismos formais para vincular as operações do Fundo Amazônia aos esforços internos para monitorar o progresso contra a implementação do PPCDAm. Da mesma forma, suas ligações com os esforços para implementar e monitorar o progresso na direção oposta à das políticas nacionais de mudanças climáticas não são claras, embora as atividades do Fundo devam apoiar a sua realização.

Ao mesmo tempo, as novas políticas e diretrizes do governo estão criando novas pressões sobre as florestas tropicais. Por exemplo, os programas de crédito rural que foram introduzidos, e que priorizam a pecuária extensiva de gado e o financiamento público, são direcionados a projetos de infraestrutura de grande escala que vão abrir novas extensões da Amazônia. Houve mudanças nos ministérios-chave e agências, envolvendo alguns dos primeiros indivíduos que haviam defendido o Fundo e os esforços para reduzir o desmatamento e a mudança climática. Analistas observam crescente polarização política entre fações ambientalista e agrícolas, e há o receio de que o

desmatamento esteja novamente em ascensão (Silva, 2012), o que se reflete, recentemente, nos debates sobre mudanças no Código Florestal Brasileiro.

Conexões com outros financiamentos climáticos internacionais

Desde a operacionalização do Fundo Amazônia, um financiamento climático internacional adicional foi direcionado para os esforços de REDD+ no Brasil, através do Programa de Investimento Florestal do Banco Mundial – administrado pelos Fundos de Investimento Climático (CIF, na sigla em inglês). O plano de investimento aprovado, que será implementado por meio do Banco Mundial, IFC e Banco Interamericano de Desenvolvimento, parece ser concebido para complementar o Fundo Amazônia, com foco na região do Cerrado brasileiro. Há, no entanto, alguma sobreposição, considerando que o Fundo Amazônia também pode fazer investimentos em algumas partes do Cerrado (Plano de Investimento Florestal Brasileiro, 2012). O programa FIP foca substancialmente no apoio ao investimento privado em seu planejamento, embora esteja em seus primeiros estágios (não há projetos aprovados até o momento). As instituições internacionais Myriad também estão empenhadas em ajudar a resolver os vínculos entre o desmatamento e as mudanças climáticas no Brasil. Parece haver espaço para reforçar as sinergias e facilitar a aprendizagem coletiva a partir desses esforços coletivos.

Lições importantes

- O Fundo Amazônia assenta-se em um compromisso político brasileiro consagrado em lei, e seu desenho foi impulsionado pelos líderes dentro do governo brasileiro. É gerido por uma instituição financeira brasileira bem versada em realidades implementação doméstica
- O fundo envolveu diversos parceiros nacionais, tanto em sua governança quanto na realização dos programas, trabalhando através de ONGs, universidades, instituições e municipais, entre outros
- No entanto, a realização dos programas é moldada pela evolução política no Brasil, e a falta de compromisso político claro quanto aos seus objetivos cria incertezas sobre o seu papel e propósito

Conclusão: Papel na Arquitetura do Financiamento Climático Internacional

A comunidade internacional está cada vez mais interessada no papel que os fundos climáticos nacionais e as instituições financeiras podem desempenhar na prestação de financiamento climático. A experiência do Fundo Amazônia oferece insights práticos para essa possibilidade, além de sugerir desafios e oportunidades.

A concepção do Fundo Amazônia buscou superar muitos dos desafios técnicos de REDD+, como o monitoramento e relatórios sobre as reduções de emissões sem a certeza absoluta sobre como quantificar o carbono armazenado nas florestas. Reconheceu-se que o financiamento teria de ser executado em uma economia política particular, e a troca de incentivos poderia ser útil. Suas principais inovações incluíram seu modelo de financiamento de pagamento por desempenho, abordagem de governança multi-stakeholder restrita, além de gestão local de baixo custo.

O Fundo Amazônia tem demonstrado que instituições baseadas em países em desenvolvimento podem atender a altos padrões fiduciários e prover transparência substancial às operações de fundos. No entanto, a administração confiável de fundos gera custos, e os custos totais de administração do Fundo são mais elevados do que o orçado. Além disso, há espaço para reforçar o impacto de características de governança de *multi-stakeholders* a fim de ajudar a promover uma abordagem mais estratégica que esteja alinhada com as necessidades e as prioridades nacionais.

Ao longo do ano passado, o Ministério do Meio Ambiente e o BNDES têm investido no desenvolvimento de um plano estratégico para o futuro do fundo, que será apresentado ao COFA: o impacto de seus esforços coletivos para fortalecer e realizar essa estratégia ainda está por acontecer. Parceiros nacionais precisam desempenhar um papel ativo no desenvolvimento de uma visão estratégica de como programar recursos para realizar aspirações nacionais de desenvolvimento sustentável ao longo da implementação do programa.

Na prática, os pagamentos não estão sendo realizados através do Fundo Amazônia na escala que seria necessária para realmente mudar os incentivos em uma grande economia como o Brasil. Se US\$ 1 bilhão pode soar como uma grande quantia de dinheiro, esse valor é pequeno em comparação com o tamanho da economia brasileira e com as receitas das atividades que impulsionam o desmatamento e a degradação. Outras fontes de financiamento internacional ainda não se materializaram (ver figura 1). A falta de progresso na consecução de um mecanismo internacional de REDD+, ou de compromissos para entregar financiamento adicional global de REDD+, tem agravado esse desafio.

Acima de tudo, o Fundo Amazônia destaca o dilema central do financiamento climático internacional (e, na verdade, de financiamento para o desenvolvimento em geral): uma ação nacional ambiciosa para o desenvolvimento de baixo carbono requer vontade política e mudanças políticas que devem ser negociadas no mercado interno. O financiamento internacional pode apoiar essa transição, mas não pode forçá-la. Na concepção de mecanismos de financiamento do clima, será necessário algum compromisso entre pressões para demonstrar eficiência e adicionalidade, e uma pressão para apoiar as medidas de política sustentável de longo prazo a serem promulgadas. Neste contexto, fundos climáticos precisam ser parte dos esforços nacionais para impulsionar o desenvolvimento sustentável.

Referências

- Fundo Amazônia (2009). Relatório Anual
- Fundo Amazônia (2010) Relatório Anual
- Fundo Amazônia (2011) Relatório Anual – Projetos e Progressos.
- Assunção, Juliano Clarissa C. e Gandour, Rudi Rocha (2012)
- Azevedo, T(2008) Floresta no contexto das alterações climáticas: solução e vítima no caso do Brasil, Apresentação. www.amazonfund.gov.br
- A Luta do Brasil para Salvar a Amazônia e a Diplomacia das Mudanças Climáticas, Foreign Affairs
- Climate Funds Update (2013). Disponível em: www.climatefundsupdate.org
- Desaceleração do Desmatamento na Amazônia Legal: Preços ou Políticas? Documento de Trabalho Iniciativa de Política do Clima / PUC-Rio
- Programa de Investimento Florestal. 2012. Plano de Investimento Florestal do Brasil (Final). Washington DC: Fundos de Investimento Climático. https://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/FIP_Brazil_investment_plan_v2_English_27March12.pdf
- Goodman, J (2008) Brasil Cria Fundo de \$21 Bilhões para Diminuir o Desmatamento na Amazônia, Agosto 1, Bloomberg.
- Governo do Brasil (2006) Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia <http://www.mma.gov.br/PPCDAM>
- Governo do Brasil (2007) Plano Nacional sobre Mudança do Clima
- Governo da Noruega (2012) Apresentação da Noruega para a UNFCCC sobre Visões a Respeito de Financiamento por Resultado para REDD
- Hargrave, Jorge et al (2012) Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira (2007-2010), IPEA.
- Imaflora. http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_en/Galerias/Arquivos/Boletins/2012_Boletim_28_ingles.pdf
- Imazon (2013). Estado do Desmatamento no Brasil. Belém: Imazon.
- McNeish, John-Andrew (2011) Avaliação em Tempo Real da Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega: Contribuições para os Processos Nacionais de REDD+ 2007-2010: Relatório por País: Brazil, Norad.
- Meridian Institute(2009) “Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD): Um Relatório de Avaliação de Opções, Meridian Institute.
- Visão Geral e Desenho de Parâmetros, Climate Focus.
- Silva, Eduardo Fernandez (2012) Rio+20 e a política do Brasil sobre mudança climática, Nature Climate Change 2: 379-380.
- Streck, Charlotte and John Costenbader (2012) Normas para Financiamento de REDD+ baseadas em Resultados.
- The Forest Dialogue (2009) Implementação de REDD na Amazônia brasileira: Contextualização, debates e desafios; papel de fundo para o diálogo campo em Belém.
- Tollefson, J (2013) Uma Luz na Floresta:

- Thuait, A, Brito, B. and Santos, P. 2011. Deficiências de governança de fundos ambientais e florestais no Pará e no Mato Grosso. Belém: Imazon and Instituto Centro de Vida
- Watson, Charlene and Smita Nakhooda (2012) Financiando Readiness: Insights do Fundo Amazônia e os esforços do Fundo Florestal da Bacia do Congo de redução de emissões por desmatamento e degradação, ODI/Heinrich Boll Stiftung.
- Watson, Charlene, Smita Nakhooda, and Alice Caravani, Liane Schalatek, (2012) Os desafios práticos de monitorar o financiamento climático: Insights do Climate Funds Update, ODI/Heinrich Böll Foundation.
- Zadek, S; Forstater, M; Polacow, F & Bonino, J (2009) Simplicidade Radical na Concepção de Instituições Nacionais do clima: Lições do Fundo Amazônia. Accountability Climate Briefing Series.
- Zadek, Simon, Maya Forstater and Fernanda Polacow (2010). O Fundo Amazônia: Simplicidade Radical e ambição audaciosa - Insights Para a Construção de Instituições Nacionais. Responsabilidade.

Agradecimentos:

As autoras gostariam de agradecer a Bernardo Braune, do BNDES, a Adriana Ramos, do Instituto Socioambiental e membro do COFA do Fundo Amazônia, a Thais Juvenal, do Programa UN-REDD (anteriormente com o Ministério do Meio Ambiente), e a Marte Nordseth, da Iniciativa Climática Internacional Florestal Norueguesa, tendo em vista suas ideias externadas e insumos para a pesquisa apresentada neste relatório. Todas as conclusões são nossas, e nós assumimos total responsabilidade pela análise apresentada.



This material has been funded by UK aid from the UK Government, however the views expressed do not necessarily reflect the UK Government's official policies.