

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A BUSCA DA CAPILARIDADE POR MEIO DE PARCERIAS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS – A EXPERIÊNCIA DO FUNDO AMAZÔNIA

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE

NABIL MOURA KADRI

Rio de Janeiro

2018

NABIL MOURA KADRI

**A BUSCA DA CAPILARIDADE POR MEIO DE PARCERIAS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS – A EXPERIÊNCIA DO FUNDO AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito final para obtenção de título no Mestrado Profissional em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão Pública.

Orientador: Roberto da Costa Pimenta.

RIO DE JANEIRO

2018

Kadri, Nabil Moura

A busca da capilaridade por meio de parcerias em políticas públicas : a experiência do fundo Amazônia / Nabil Moura Kadri. – 2018.

60 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Roberto da Costa Pimenta.

Inclui bibliografia.

1.Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Economia institucional.
4. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). 5. Fundo Amazônia. I. Pimenta, Roberto da Costa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

NABIL MOURA KADRI

"A BUSCA DA CAPILARIDADE POR MEIO DE PARCERIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS – A EXPERIÊNCIA DO FUNDO AMAZÔNIA".

Trabalho Final de Curso apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 11/12/2018.

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA.



ROBERTO DA COSTA PIMENTA
Orientador(a)



FRANCISCO GAETANI
Membro Interno



RICARDO CORRÊA GOMES
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

A construção de uma dissertação de mestrado, por mais solitária que possa parecer, na verdade é um processo que envolve muito mais do que apenas documentos, bases de dados e horas e horas de dedicação. Concluir essa fase de minha formação acadêmica é a parada, não final, mas intermediária, de uma história longa. Não foi fácil levar o mestrado conjugando com as responsabilidades profissionais, que em nenhum momento ficaram de lado. Agradecer a disposição de meu querido orientador, Prof. Roberto da Costa Pimenta, que aceitou o desafio que eu me impus de concluir o ano de 2018 com a dissertação feita e a defesa realizada. Meus sinceros agradecimentos professor por embarcar nessa viagem. Sem ordem hierárquica de agradecimentos quero lembrar aqui algumas das pessoas que participaram desse processo, já me desculpando pela indelicadeza de, por ventura, esquecer de mencionar alguém. Lembro aqui da minha saudosa amiga Profa. Ana Maria Medeiros da Fonseca, que insistentemente me estimulava a avançar nos meus estudos, infelizmente ela não poderá ler esse meu trabalho. Agradeço a Ana por ter me apresentado o Prof. Francisco Gaetani, ainda nos idos de 2011, e que tive o grande prazer de ter presente na banca de minha defesa. Chico, como gosta de ser chamado, além de professor, tem sido minha referência de cidadão que dedicou a sua vida para uma Administração Pública mais dinâmica e atenta às demandas da população. Agradeço também ao Prof. Ricardo Gomes que aceitou ao convite de participar da banca e veio de Brasília para o Rio colaborar com suas observações e recomendações acerca do trabalho. Agradeço também ao Prof. Henrique Paim, esse sim que praticamente entregou o edital de seleção do mestrado na minha mão para que eu fizesse a inscrição. Paim, você foi o maior responsável pela minha participação na seleção, obrigado. Agradeço também à Profa. Marilene Ramos, que, quando assumiu a Diretoria do BNDES, me deu todo o apoio e incentivo para fazer o mestrado em concomitância com minhas atividades do trabalho. Ao Marcos Ferrari, diretor que a sucedeu, ainda em 2018, e que também me deu o espaço necessário para concluir essa etapa de minha formação. Assim como os Diretores aqui citados, Henrique Paim, Marilene Ramos e Marcos Ferrai, eu não posso deixar de agradecer a toda a equipe do BNDES que me

apoio nesse intendo, principalmente aos meus colegas da Área de Recursos Humanos e a toda a equipe do Fundo Amazônia. Aos colegas da turma do mestrado, agradeço pela ajuda, pelos debates e provocações durante as aulas. Especial menção ao Breno, ao Marcos e à Letícia que me acompanharam até a defesa e à Ana que não podendo ir, dedicou lindas palavras ao telefone. Agradeço ao Antônio Casagrande, amigo que se deslocou num dia de semana para prestigiar o momento de defesa e entrega final do trabalho, a ele e ao Blaise que também acompanhou a apresentação e foi ouvidos para as fases de elaboração do projeto de pesquisa. Agradeço a todos os meus amigos e amigas que não puderam estar fisicamente presentes mas que a todo momento foram fundamentais para essa caminhada, especialmente Ana Cláudia, Caroline Ranzani, Gabriela Gambi, Ivan Marques, Marília Vieira Marques, Manuela Lourenção, Marcelo Augusto, Wagner Senna, Romeu Caputo, Luiz Villares, Ilge, Chryscia, Fabricio Marini, Maria Carolina Oliveira, Fernando Sciarra, Rosa Maria Vieira Berriel, Fábio Bruni, Diogo Quitério, Cecília Barbosa, Gabriel Rossini, João Marcelo, Katia Lanuzia, Marcelle Cunha, Eduardo Saraiva e tantos outros que sabem que estão aqui representados. Especialmente à minha família que me dá todo o suporte, força e apoio que eu tenho para executar os projetos audaciosos que proponho, e não se furtam em apoiar, mesmo nos momentos mais tensos. Ao meu pai Assein Kadri, a minha mãe Maria das Neves Moura Fernandes e ao meu irmão Samir Moura Kadri, agradeço. Ao Marcelo Kadri, que é meu esteio e minha força nos últimos 15 anos, não tenho palavras suficientes para expressar o profundo e verdadeiro agradecimento de estar sempre ao meu lado, sempre ajudando nessa relação construtiva e desafiadora que propomos construir desde o início. Por fim, agradeço você leitor, que teve a curiosidade de pegar essa dissertação e ver os resultados dessa pesquisa, sinta-se parte desse projeto e não tenha acanhamento em buscar o contato do autor desse trabalho para criticar, dar sugestões ou avançar nos tópicos de pesquisa aqui elencados. Uma ótima leitura e boas reflexões.

RESUMO

Objetivo – Compreender, à luz das teorias dos custos de transação e de agência, o processo de busca de capilaridade em políticas públicas.

Metodologia – Pesquisa qualitativa com a utilização da estratégia de triangulação. Foi utilizada a triangulação de técnicas para a coleta de dados, com a pesquisa documental, a pesquisa em dados de arquivo e a observação direta. Para o tratamento dos dados documentais utilizou-se a técnica da análise de conteúdo e para os dados de arquivo foram utilizadas técnicas de estatística descritiva simples.

Resultados – Os resultados da pesquisa apontam que há uma relação direta entre a existência de custos de transação e processos de mudança institucional. Além disso, verificou-se que, no caso do Fundo Amazônia, os custos de transação mais recorrentes nos relatos são os relacionados à complexidade, arranjos contratuais e monopólio de recursos. Por fim, identificou-se que modelos distintos de seleção de parceiros aglutinadores de pequenos projetos influencia os custos de transação, sendo que, aglutinadores que não foram selecionados por chamada pública pelo BNDES, mas que escolhem seus pequenos projetos por chamada pública, são aqueles que apresentam melhor custo-eficiência, em relação a outros arranjos de seleção.

Contribuições práticas – os resultados auxiliam os gestores públicos no processo de tomada de decisão para escolha de modelos de seleção de parceiros que resultem em menor custo-eficiência.

Contribuições Sociais – País de dimensões continentais, o Brasil precisa de arranjos inovadores para capilaridade das políticas públicas, principalmente em regiões como a Amazônica e para públicos beneficiários específicos. Os resultados da pesquisa apontam algumas oportunidades nesse sentido.

Originalidade – O estudo de modelagens institucionais em políticas públicas e a relação com as teorias dos custos de transação e de agência.

Palavras-chave: Política Pública; Implementação de Política Pública; Custos de Transação; Teoria da Agência; BNDES; Fundo Amazônia; Teoria Institucional

Categoria do Artigo: Dissertação de Mestrado/Artigo Original

ABSTRACT

Objective - Understand, using the theories of transactional costs and agency, the process of search for capillarity in public policies.

Methodology - Qualitative research using the triangulation strategy. It was used triangulation of techniques for data collection, with documental research, research on archival data and direct observation. For the treatment of the documental data the technique of the content analysis was used and for the archival data were used techniques of descriptive statistics.

Results - The results of the research indicate that there is a direct relationship between the existence of transaction costs and institutional change. Moreover, in the case of the Amazon Fund, the most recurrent transaction costs in the reports are those related to complexity, contractual arrangements and monopoly of resources. Finally, it was identified that different models for selection of agglutinating partners influence transaction costs, and agglutinators that were not selected by public call by the BNDES, but who choose their small projects by call for bid, are those that are more cost-effective compared to other selection arrangements.

Practical contributions - results help public managers in the decision-making process to choose partner selection models that result in lower cost-effectiveness.

Social Contributions - A country of continental dimensions as Brazil needs innovative arrangements for capillarity of public policies, especially in regions such as Amazon and for specific beneficiaries. The research results point to some opportunities in this regard.

Originality - The study of institutional modeling in public policies and the relationship with theories of transaction costs and agency.

Keywords: Public Policy; Implementation of Public Policy; Transactional Costs; Theory of the Agency; BNDES; Amazon Fund; Institutional Theory

Article Category: Master's Dissertation / Original Article

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de análise de Política Pública.....	20
Figura 2 – Marco das políticas públicas brasileiras na qual a Estratégia se insere.....	56
Figura 3 – Arranjos de Implementação da Estratégia Nacional de REDD+....	57
Figura 4 – Linha do Tempo – Fundo Amazônia.....	63
Figura 5 – Fluxo do processo para cálculo de doações.....	68
Figura 6 – Taxa de desmatamento média utilizada.....	70
Figura 7 – Fluxo de Captação de Recursos pelo Fundo Amazônia.....	72
Figura 8 – Ano do Primeiro Contrato de Doação com o Fundo.....	74
Figura 9 – Governança do Fundo Amazônia.....	80
Figura 10 – Etapas Operacionais do BNDES.....	93
Figura 11 – Desenho esquemático das camadas de informação do Quadro Lógico.....	99
Figura 12 – Objetivo Geral e Componentes do Fundo Amazônia.....	101
Figura 13 – Matriz de Tipologia das Formas de Seleção de Parceiros.....	119
Figura 14 – Fases Gerais de um Projeto no Fundo Amazônia.....	124
Figura 15 – Resultado da Alocação dos Projetos na Matriz de Tipologia.....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comitê Orientador do Fundo Amazônia: Composição, regra de mandato e presidência, comparação 2008 x 2016.....	84
Quadro 2: Reuniões do Comitê Orientador do Fundo Amazônia.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proporção de recursos recebidos por países parceiros da Noruega – 2008/2013.....	76
Tabela 2 – Frequência de Assuntos Referentes a pequenos projetos e terceiro setor nos Registros de Reuniões do COFA – 2009 – 2017.....	125
Tabela 3 – Matriz de Impactos Cruzados.....	128
Tabela 4 – Documentos Jurídicos a serem encaminhados ao BNDES por tipo de proponente e em cada fase do ciclo de projeto.....	130
Tabela 5 – Classificação dos Documentos Jurídicos Solicitados.....	131
Tabela 6 – Matriz de Indicadores de Custo-Eficiência.....	157
Tabela 7 – Índice de Custo-Eficiência dos Quadrantes.....	158

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Área Desmatada na Amazônia Legal (Km ²) - (1999 – 2004).....	49
Gráfico 2 – Área Desmatada na Amazônia Legal (Km ²) - (2004 – 2017).....	50
Gráfico 3 – Distribuição % das doações.....	74
Gráfico 4 – Evolução da Carteira de Projetos do Fundo Amazônia.....	102
Gráfico 5 – Projetos concluídos (acumulado).....	103
Gráfico 6 – Distribuição de Projetos Pela natureza do Proponente.....	104
Gráfico 7 – Valor alocado nos projetos apoiados (acumulado em R\$ mi.)....	105
Gráfico 8 – Alocação dos recursos para projetos apoiados – natureza do executor.....	105
Gráfico 10 – Frequência das Categorias de registro.....	126
Gráfico 11 – Frequência da Categoria “Identificação de Dificuldades”.....	125
Gráfico 12 – Ator Responsável pela intervenção de Identificação de alguma dificuldade relatada.....	127
Gráfico 13 – Ano de enquadramento das operações em situação “apoiada” pelo Fundo Amazônia na data de 31 de junho de 2018, com executores do Terceiro Setor.....	138
Gráfico 14 – Valor Médio dos Projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, em relação ao ano de enquadramento.....	140
Gráfico 15 – Número de operações não enquadradas com o terceiro setor a cada ano.....	141
Gráfico 16 – Valor médio dos projetos executados pelo terceiro setor não enquadrados.....	142
Gráfico 17 – Autor da Proposta Registrada.....	147
Gráfico 18 – Número de Subprojetos apoiados, acumulado 2010/2018.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APP – Área de Preservação Permanente
- APS – Apoio a Projeto Produtivo Sustentável
- Arpa – Programa Áreas Protegidas da Amazônia
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEC – Comitê de Enquadramento e Crédito
- CNI – Confederação Nacional das Indústrias
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- COFA – Comitê Orientador do Fundo Amazônia
- Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- COIAB – Coordenação das Organizações indígenas da Amazônia Brasileira
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
- COP – Conference of the Parties
- CTFA – Comitê Técnico do Fundo Amazônia
- DEGRAD – Detecção de Degradação
- DETER – Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real
- ED – Redução Efetiva de Emissões Oriundas de Desmatamento
- ENREDD+ - Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal
- FAS – Fundação Amazônia Sustentável
- Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
- FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FGE – Fundo de Garantia à Exportação
- FGPC – Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
- FNABF – Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal
- FUNAI – Fundação Nacional do Índio
- Funbio – Fundo Brasileiro para Biodiversidade

FUNTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

GCF – Green Climate Fund

GIZ – Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFT – Instituto Floresta Tropical

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MRV – Mensuração, Relato e Verificação

NDC – National Determined Contribution

NICFI – Norway’s International Climate and Forest Initiative

Norad – Norwegian Agency for Development Cooperation

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização não Governamental

PAS – Plano Amazônia Sustentável

Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PGTA’s – Plano de Gestão Territorial e Ambiental

Pis – Programa de Integração Social

Planaveg – Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa

PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNMC – Política Nacional de Mudança do Clima

PPA – Plano Plurianual

PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PRODES – Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia

Proveg – Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa

REDD+ - Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal

RET – Registro de Encaminhamentos e Temas

RL – Reserva Legal

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

TD – Taxa de Desmatamento

TDM – Taxa de Desmatamento Médio

TNC – The Nature Conservancy

UNEP-FI – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Iniciativa Financeira

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change

ZEE – Zoneamento Ecológico e Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 PROBLEMA	
1.2 OBJETIVOS	
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	
1.4 JUSTIFICATIVA	
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.1.1 Definição.....	17
2.1.2 O Ciclo das Políticas Públicas.....	20
2.1.3 Implementação de Políticas Públicas.....	22
2.1.4 Instrumentos de Políticas Públicas.....	25
2.1.5 Políticas Públicas, Organizações Públicas e Instituições.....	26
2.2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	27
2.3 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO.....	30
2.3.1 Assimetria de Informação – Fatores Determinantes.....	31
2.3.2 Os contratos como unidade de análise.....	33
2.3.3 Custos de Transação, Instituições e Governança.....	35
2.4 TEORIA DA AGÊNCIA.....	37
2.4.1 Conceito.....	37
2.4.2 Teoria da Agência e Problemas de Agência.....	38
2.4.3 Teoria da Agência e Múltiplos Níveis de Relação.....	40
3 O FUNDO AMAZÔNIA.....	42
3.1 POLÍTICAS ORIENTADORAS DO FUNDO AMAZÔNIA.....	42
3.1.1 Plano Amazônia Sustentável.....	45
3.1.2 Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.....	47
3.1.3 Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono florestal – ENREED+.....	53
3.1.4 Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Proveg... 57	57

3.2 CONTEXTO DE CRIAÇÃO E HISTÓRICO DO FUNDO AMAZÔNIA.....	59
3.3 FUNCIONAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA	65
3.3.1 Objetivos.....	65
3.3.2 Captação de Recursos e Doações.....	67
3.3.2.1 Captação: Regras e Parâmetros.....	68
3.3.2.2 Fluxos de Doações e Doadores.....	73
3.3.3 Estrutura de Governança do Fundo Amazônia.....	80
3.3.3.1 Comitê Técnico do Fundo Amazônia – CTFA.....	81
3.3.3.2 Comitê Orientador do Fundo Amazônia.....	82
3.3.3.2.1 <i>Composição do Comitê Orientador.....</i>	<i>83</i>
3.3.3.2.2 <i>Reuniões do Comitê Orientador – Frequência e Registro.....</i>	<i>87</i>
3.3.3.2.3 <i>Reuniões do Comitê Orientador – Regras de Deliberação.....</i>	<i>89</i>
3.3.3.3 BNDES – Gestor do Fundo.....	90
3.3.4 Quadro Lógico do Fundo Amazônia.....	98
3.3.5 Carteira de Projetos em 30.06.2018.....	101
4 METODOLOGIA.....	107
4.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	108
4.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DOS DADOS.....	108
4.2.1 Documental.....	108
4.2.2 Registros de Arquivo.....	112
4.2.3 Observação Direta.....	113
4.3 TRATAMENTO DOS DADOS.....	113
4.3.1 Tratamento dos Dados Documentais.....	114
4.3.2 Tratamento dos Dados de Arquivo.....	121
5 RESULTADOS E ANÁLISES.....	123
5.1 LIMITES DA CAPILARIDADE – OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA RELAÇÃO GESTOR X PROPONENTES DOS PROJETOS.....	123
5.1.1 Evidências de custos relacionados aos Arranjos Contratuais.....	129
5.1.2 Evidências relacionadas ao Monopólio de Recursos.....	137
5.1.3 Evidências de custos relacionados à Complexidade.....	143
5.2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO COMO INDUTORES DE MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS – O MODELO DE AGLUTINADORAS.....	144

5.3 O ALCANCE DA CAPILARIDADE: RESULTADOS GERAIS DO MODELO AGLUTINADOR.....	150
5.4 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS PARCEIROS AGLUTINADORES E SUA RELAÇÃO COM OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO.....	152
5.4.1 Grupo 1 – Quadrantes 1 e 2.....	153
5.4.2 Grupo 2 – Quadrantes 3 e 4.....	155
5.4.3 Análise da relação Custo-Eficiência dos modelos de seleção.....	156
6 CONCLUSÕES.....	160
REFERÊNCIAS.....	163
ANEXO 1 – LISTA DE PROJETOS – AGLUTINADORES.....	177

1. INTRODUÇÃO:

1.1. O PROBLEMA

As políticas públicas dependem, para sua implementação e eficácia, da existência de instituições capazes de traduzir o que foi planejado em ações práticas e resultados mensuráveis. Esse processo de implementação depende, dentre outros fatores, da capacidade da unidade responsável pela ação de criar parcerias com outras instituições para aumento de escala e capilaridade. Os modelos de implementação de políticas públicas, em países continentais como o Brasil, dependem, boa parte das vezes, de mecanismos que assegurem essa capilaridade das ações, sendo que, muitos modelos têm sido testados pelos Estados Modernos para buscar assegurá-la. Há, assim, uma parte que delega (principal) trabalhos para outra que executa essas atividades (agente). Essa relação entre as partes é descrita pela teoria da agência e é materializada por meio da análise de contratos, ou acordos, que traduzem as bases para essa delegação. A teoria tem como premissa resolver dois problemas principais: (i) o de alinhamento entre a vontade do principal e a execução do agente por um lado e, por outro, (ii) o compartilhamento de riscos entre as partes. Caracterizada na literatura pela relação binária entre principal-agente, na prática, há casos em que, para ganhos maiores de escala e redução de custos de transação, é necessário recorrer a uma instituição intermediária que media essa relação entre o principal e o agente. Nesse contexto, essa pesquisa busca responder à seguinte questão: **Como os custos de transação influenciaram a definição de novos modelos de parceria pelo Fundo Amazônia na busca por capilaridade?**

1.2 OBJETIVOS

Objetivo Principal: Compreender como os custos de transação influenciaram a definição de novos modelos de parceria.

Objetivos Secundários:

- 1) Identificar, por meio de revisão bibliográfica, as características principais dos problemas de agência e dos custos de transação;
- 2) Identificar características dos modelos de seleção de parceiros, adotados pelo Fundo Amazônia;
- 3) Propor uma tipologia de classificação desses modelos;
- 4) Verificar como os custos de transação se comportam em cada grupo identificado na tipologia proposta.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa terá como escopo de análise os modelos de parcerias entre o Fundo Amazônia (administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e entidades que intermediam a relação com pequenas instituições responsáveis pela implementação de projetos no território. Estará limitada a estudar as instituições intermediárias do terceiro setor, os custos de transação que levaram à adoção desse modelo e os problemas de agência encontrados nesses arranjos institucionais. A abrangência do estudo, em relação às entidades intermediárias, será o universo das parcerias existentes (projetos aprovados ou contratados até 30 de junho de 2018). Pela Legislação, o Fundo Amazônia, pode, em algumas temáticas específicas, e em alguns territórios priorizados, apoiar ações fora do Bioma Amazônia e até mesmo em outros países. Esses projetos, fora do Bioma ou internacionais, não serão considerados para fins dessa pesquisa.

1.3 JUSTIFICATIVA

A criação e consolidação de um instrumento de apoio a projetos que minimizem o desmatamento tem sido um desafio para governos em todos os continentes. Em 2008, o Brasil apresentou um novo modelo de cooperação internacional baseado no conceito de pagamento por resultados. O Governo Norueguês e seu programa internacional de florestas viram nessa oportunidade o momento de apostar em uma forma diferente de fazer apoios financeiros em cooperação internacional. Essa parceria resultou na criação do Fundo Amazônia, ficando estabelecido que sua gestão ficaria sob a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. A instituição escolhida, com sede no Rio de Janeiro, e sem agências locais, teve que buscar formas, ao longo dos 10 anos de existência do Fundo, para ganhar escala e garantir a abrangência das ações apoiadas em todo o Território Amazônico.

Com isso, a busca de modelos de parcerias foi uma constante ao longo dos anos. Nesse sentido, este estudo busca identificar os fatores, relacionados à teoria dos custos de transação, que levaram à adoção do modelo de aglutinadoras e as características relevantes das formas distintas de operacionalizar a seleção desses parceiros e das organizações executoras finais.

A estruturação de ações de cooperação internacional baseada em pagamentos por resultados tem se expandido e, a exemplo do Fundo Amazônia, foram criados instrumentos como o *Green Climate Fund – GCF* e ações em outros países e em temáticas distintas à ambiental. Os resultados deste estudo poderão servir de base para pesquisas futuras que auxiliem na compreensão do papel de instituições intermediárias numa relação principal-agente e suas implicações para os conflitos de agência. Além disso, há aplicações práticas para os resultados da pesquisa que poderá agregar ao debate para a adoção de estruturas de parcerias com esses formatos, auxiliando os gestores públicos na tomada de decisões futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1 Definição

Essa pesquisa está inserida no contexto das políticas públicas e de sua implementação. O Fundo Amazônia, conforme concebido, pode ser caracterizado como um dos Instrumentos do Estado brasileiro para implementação da política pública ambiental de redução das emissões de gases de efeito estufa, no âmbito das negociações globais de mudanças climáticas. Assim, avançar no estudo das parcerias adotadas pelo Fundo Amazônia para garantir a capilaridade e escala de sua ação é também estudar políticas públicas. De acordo com Secchi (2016, p.6), o campo da ciência que estuda as políticas públicas é conhecido como *policy sciences* e teve seu início com o livro *The Policy Sciences*, de 1951, dos autores David Lerner e Harold D. Lasswell.

Mas antes de avançar na análise de um instrumento de política pública, é preciso conceituar o que se entende por política pública. São muitas as tentativas de conceituação, Saravia (2007), em seu texto, Introdução à Teoria da Política Pública, esboça pelo menos duas formas de definir uma política pública, iniciando por uma descrição simples, como sendo “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2007, p.28), sendo que, em uma perspectiva mais operacional, o conceito ficaria melhor descrito como:

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretiva, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2007, p.29)

Ainda que bastante sintética, a conceituação de Saravia (2007) absorve elementos da construção de Aguilar Villanueva (1992, p.8), mais detalhada e exemplificativa do que seria considerada uma política. Essa descrição mais extensa de Aguilar Villanueva (1992, p.8) é inspirada em Subirats (1989) e Hogwood e Gun (1981) e pode ser transcrita como segue:

política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p.8)

Cada autor tem um enfoque distinto para conceituar política pública e, Souza (2006), reúne, em uma só passagem, contribuições significativas de diversos autores que podem ser destacadas no trecho a seguir:

Mead (1995) a define [a política pública] como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Laswell (1958) [define que] decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz. Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas (SOUZA, 2006, p.24)

Ou seja, em todos os casos apresentados ou relatados pelos autores, a política pública é entendida como algo propositivo, intencional e planejado, não é uma ação reativa ou casual (AGUILAR VILLANUEVA, 2007). Ainda segundo o mesmo autor, representam as intenções das forças políticas e mais particularmente as intenções dos governantes e as consequências de seus atos. Além disso, são o resultado de uma sequência de decisões e ações de muitos atores políticos e governamentais. Conclui o autor, “*una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones*”. (AGUILAR VILLANUEVA, 2007, p.51)

Percebe-se que a relação entre políticas públicas e atividade política é bastante próxima e com muitas interconexões. São entidades diferentes, mas há uma influência recíproca entre elas. (PARADA, 2007, p.67). Essa relação é destacada por Rua (1998 p.1), para quem as políticas públicas são “*outputs*, resultantes da atividade política (*politics*)”, ou seja, são um conjunto de decisões e ações em relação à alocação de valores, sendo, para a autora, imprescindível fazer a distinção entre política pública e decisão política. Essa distinção dá-se pelo fato de que as políticas públicas envolvem mais do que uma decisão e traduzem-se em ações escolhidas para implementar as decisões tomadas.

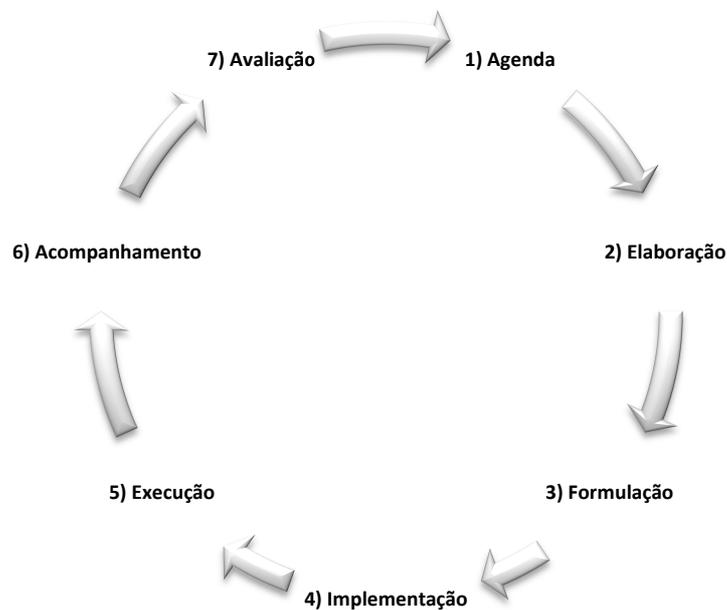
O estudo das políticas públicas, vinculado ao espectro das ciências políticas, avança nos elementos que caracterizam uma política pública, convergindo para o fato de que são medidas concretas que influem na sociedade e são tomadas de acordo com cada contexto social. Nesse sentido, para Toeing (1985 p.7) os elementos caracterizadores de uma política pública seriam: (i) conjunto de medidas concretas, (ii) decisões ou formas de alocação de recursos; (iii) inserida em um quadro geral de ação; (iv) tenha um público alvo; (v) apresente definição de metas ou objetivos a serem atingidos. Completa o autor circunscrevendo essas características em função de normas e valores da sociedade na qual são formuladas e implementadas.

As políticas públicas tem o foco na multidisciplinariedade e na resolução de problemas da esfera pública, sendo que, de acordo com Secchi (2016, p.10), há atualmente, dois campos distintos em termos de finalidades de estudos das políticas públicas: (i) descritivos e; (ii) prescritivos ou, de acordo com a classificação Aguilar Villanueva (2007, p.48) (i) descritivo e (ii) teórico. Essa dissertação, apesar de ser referenciada na análise descritiva, descrevendo e explicando o comportamento de atores e de instituições, também tem elementos do modelo prescritivo, uma vez que busca, por meio de seus resultados, mesmo que não de forma direta, intervir na realidade social, dando luz para futuras construções de recomendações ou orientações, mesmo não sendo esse o objetivo central da dissertação.

2.1.2 O Ciclo das Políticas Públicas

A análise de políticas públicas abrange as etapas do ciclo das políticas; isso significa que uma política pública passa por estágios. Os diversos autores dão ênfase diferentes ou fazem a quebra desses estágios em momentos distintos, sendo mais ou menos extensivos no detalhamento das etapas. De modo muito simplificado e convergente entre os diversos autores e centros de estudos de políticas públicas, há três macro etapas: (i) formulação; (ii) implementação; (iii) avaliação. Na prática, essas etapas acabam por se confundir e recebem essa clivagem mais para efeitos de pesquisa e análise (RUA, 1998). Já Saravia (2007, p.32), defende que no caso da América Latina, o ciclo de análise de uma política pública deveria ser composto por 7 etapas, apresentadas a seguir:

Figura 1: Ciclo de análise de Política Pública



Fonte: Elaborada pelo autor

Como é possível verificar, o autor divide a etapa que seria de formulação em três: a agenda, a elaboração e a formulação, sendo que a elaboração seria a preparação da decisão política e a formulação seria a tomada da decisão por meio da sua formalização. O mesmo foi feito com a implementação,

desdobrada em implementação e execução, e com a avaliação que se dividiu em acompanhamento e avaliação. De forma sucinta, Saravia (2007, p.33) caracteriza cada etapa da seguinte forma:

- 1) **Agenda:** inclusão de um pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público;
- 2) **Elaboração:** identificação e delimitação de um problema com a definição de possíveis soluções bem como a avaliação de custos e prioridades;
- 3) **Formulação:** seleção e especificação da alternativa mais conveniente, com a declaração explícita da decisão com objetos e os marcos jurídicos;
- 4) **Implementação:** planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos e materiais) para a execução da política pública.
- 5) **Execução:** ações destinadas a atingir o objetivo estabelecido para por em prática a política;
- 6) **Acompanhamento:** processo sistemático de supervisão da execução, para introduzir eventuais correções e atingir o objetivo estabelecido;
- 7) **Avaliação:** mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos das políticas públicas na sociedade.

Apesar da divisão em etapas, para uma visão mais analítica, essas fases não são necessariamente etapas estanques, casuais ou consecutivas; (PARADA, 2007, p.72) muitas vezes sobrepõem-se umas às outras ou não tem um fim muito bem estabelecido. Segundo Parada (2007, p.72), essa questão de ter um fim pré-estabelecido também surge quando a pergunta é: quando uma política pública acaba? Nem sempre as políticas públicas têm começo, meio e fim, muitas não se extinguem por completo, o mais habitual é que elas mudem ou se combinem com outras para formar uma nova política.

2.1.3 Implementação de Políticas Públicas

Como descrito na seção anterior, para a análise e estudo de políticas públicas e instrumentos utilizados nas políticas públicas, é preciso fazer uma divisão analítica das fases ou etapas do ciclo de uma política pública. O foco dessa dissertação, relacionado a estratégias adotadas pelo Fundo Amazônia para ganhar capilaridade e escala, concentra-se na fase analítica de implementação de uma política pública, no sentido mais abrangente, ou seja, a conjunção das fases de implementação e execução descritas por Saravia (2007).

O estudo sobre a implementação de políticas públicas ganhou força e forma nos anos 1970s nos Estados Unidos depois de uma série de grandes fracassos nos resultados de algumas políticas implementadas; isso fez com que o tema da implementação passasse a ganhar atenção de estudiosos e gestores (MAZMANIAN e SABATIER, 1983; HILL, 2007). Alguns argumentam que haveria um elo perdido entre a formulação e a implementação, (HARGROVE, 1975) sendo a agenda de implementação percebida como algo relativo aos administradores e não a acadêmicos.

Apesar de, como relatado na seção anterior, Parada (2007) pontuar que as etapas ou fases das políticas públicas não são estanques, Mazmanian e Sabatier (1983, p.8) trazem uma série de argumentos para manter a distinção conceitual entre formulação e implementação, apesar das críticas feitas pelos campos da implementação “adaptativa” ou pelo campo que defende que as políticas públicas têm metas e programas continuamente modificados, não sendo possível distinguir formulação de implementação. Entretanto, argumentam os autores, haveria ao menos três razões para se manter a distinção conceitual entre formulação e implementação:

First the fact that most implementation scholars have made the distinction suggests that the problematic cases are the exception rather than the rule. Second if we accept Makone and Wildavsky's argument that objectives evolve continuously as a result of the interaction among a myriad of actors or as a response to new circumstances, then evaluation of goal attainment becomes impossible. Third and perhaps most importantly, viewing policymaking as a

semless web obscures one of the principal normative and empirical concerns of scholars interested in public policy, namely the division of authority between elected public officials(...) on the one hand, and appointed and career administrative officials on the other. (MAZMANIAN e SABATIER, 1983, p.8).

Para avançar nas questões concernentes ao estudo de fatores da implementação de uma política pública, é necessário e relevante circunscrever o que se compreende por implementação de política pública. Seguindo a análise de Mazmanian e Sabatier (1983), temos que:

Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in variety of ways, “structures” the implementation process. (MAZMANIAN e SABATIER, 1983, p.20).

Segundo os autores, haveria uma diferença entre implementação e o processo de implementação, enquanto a implementação é algo mais formal, com problemas e objetivos, o processo de implementação é caracterizado pelos estágios percorridos incluindo as revisões que por ventura possam acontecer. Essa distinção, corrobora com a separação feita por Saravia (2007) entre as etapas de implementação e de execução, sendo que o que seria a execução para Saravia (2007) é o “processo de implementação” para Mazmanian e Sabatier (1983). Para tornar esse paralelo mais explícito é importante verificar o conceito de “processo de implementação” feito por esses últimos autores:

The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts(...) of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions(...) in the basic statute. (MAZMANIAN e SABATIER, 1983 p.21-22).

Os autores indicam que o processo de implementação é composto por uma série de fases intermediárias que se desdobram desde os normativos formais até as revisões desses normativos quando da apuração dos impactos da política sobre o público prioritário.

De maneira mais direta, o conceito de implementação também é abordado por Rua (1998) como sendo:

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública e privada, as quais são direcionadas para a consecução dos objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. (RUA, 1998, p.14)

No que diz respeito aos modelos de análise e estudo da implementação de políticas públicas, de acordo com Mazmanian e Sabatier (1983, p.12), a implementação de qualquer programa pode ser analisada por três diferentes perspectivas: (i) central (*policymaker*); (ii) periférica (burocracia executora de políticas públicas); e (iii) grupo alvo (usuários da política pública). No que concerne ao estudo em tela, a abordagem de análise será feita na perspectiva central, uma vez que envolve a descrição e análise de instrumentos desenvolvidos pelo mais alto escalão para obter o apoio e a mobilização de atores de médio e baixo escalão, bem como de atores fora da administração para o provimento de serviços e resultados para a mudança de um comportamento. Neste caso, a mobilização de organizações do terceiro setor para ganhar capilaridade e escala em projetos que visam a redução do desmatamento e a diminuição de emissões de gases de efeito estufa.

Por outro lado, de acordo com Matland (1995, p.146), em seu texto de síntese sobre a literatura até então produzida sobre implementação de políticas públicas, há duas vertentes de pensamento a respeito de estudos de implementação: (i) *top-down* e (ii) *bottom-up*. No primeiro caso, os formuladores das políticas públicas são o objeto principal de análise, já no segundo caso, o foco está nos grupos que recebem as políticas públicas, com o argumento de que as políticas públicas acontecem mesmo é no local. Entretanto, há autores que investem na aproximação desses dois modelos criando os modelos mistos de análise. Essa pesquisa está mais próxima da interpretação de Saetren (1983) de que as duas perspectivas podem ser utilizadas para diferentes momentos da implementação. A perspectiva *top-down* nos estágios iniciais de planejamento e implementação e a *bottom-up* para os momentos posteriores da implementação e avaliação.

2.1.4 Instrumentos de Política Pública

O processo de implementação de políticas públicas passa pela habilidade dos gestores públicos em mobilizar recursos para criar maneiras de materializá-las. O Fundo Amazônia, objeto dessa pesquisa, não é propriamente uma política pública, mas sim o que se pode conceituar como instrumento de política pública. De acordo com Lascoumes e Le Gales (2005, p.15), o conceito de instrumentos de ação pública deriva da nova escola institucionalista, principalmente da conceituação institucional de Douglas North (que será melhor abordado na próxima seção).

De acordo com os autores, os instrumentos são tipos particulares de instituições, uma vez que “determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas, sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores a lhes oferecerem recursos, e vinculam uma representação dos problemas.” (LASCOURMES e LE GALES, 2005, p.16).

De acordo com a definição adotada pelos autores supramencionados, os instrumentos de ação pública são instituições, compostos de um conjunto de regras formais e informais, condutas e procedimentos coordenados que circunscrevem as ações e interações das pessoas e das organizações. Outros autores vão além, como Peters (2000) e Salamon (2002), ao pontuar que a administração pública é revelada pela materialização da ação pública e seus instrumentos, uma vez que os instrumentos expressam concepções de mundo que não se resumem a seus aspectos técnicos; abrangendo outras camadas de complexidade como a social e política.

2.1.5 Políticas Públicas, Organizações Públicas e Instituições

Na classificação de políticas públicas elaborada por Aguilar Villanueva (2007, p.48), e descrita na seção 2.1.1 dessa dissertação, separando as abordagens entre descritivas e teóricas, o autor ressalta, há uma unanimidade no campo da análise das políticas descritivas. Há o reconhecimento de que existe um aspecto institucional relevante nas análises, uma vez que as políticas públicas envolvem decisões tomadas por uma autoridade legítima, dentro de um marco jurídico e legislativo e são implementadas de acordo com regras respeitadas e reconhecidas em uma sociedade.

Com efeito, toda política pública é implementada dentro de um marco institucional determinado e o marco conceitual e teórico dessa abordagem será tratado na próxima seção, delimitando nesse momento, apenas que as organizações têm papel relevante nas políticas públicas. Elmore (1978, p.187) é enfático em pontuar que será somente compreendendo como as organizações públicas funcionam que será possível compreender como as políticas públicas são modeladas no processo de implementação. Ou seja, as regras, processos e atitudes de uma organização pública implementadora de uma política pública, não só influenciam, como determinam as escolhas tecnológicas, institucionais e procedimentais na fase de implementação.

Nesse sentido, as organizações estatais ganham relevância por serem não somente os veículos utilizados pelos agentes públicos para alcançar os resultados para as necessidades sociais, mas também estruturam, modelam e influenciam o cenário político e social tanto quanto outros grupos de interesse. (Saravia, 2007, p.37)

2.2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Os estudos e trabalhos embasados na nova economia institucional, e em suas diferentes vertentes, tem sido muito frequentes na economia, sociologia e ciência política, desde a década de 1970. Os primeiros trabalhos, entretanto, são uma resposta da academia ao florescimento das abordagens behavioristas das décadas de 1950 e 1960 (NEE, 2005, IMMERGUT, 2007), que enfatizavam o comportamento político dos atores. O desenvolvimento da nova economia institucional possibilitou o surgimento de novos campos de estudo e teorias sobre organizações. Boa parte desse sucesso deveu-se aos trabalhos de Ronald Coase, Douglas North e Oliver Williamson (NEE, 2005; MÉNARD e SHIRLEY, 2014). O campo de estudo, entretanto, não era unificado durante a sua fase inicial de desenvolvimento; de acordo com Ménard e Shirley (2014), havia dois campos distintos de análise como descrito a seguir:

when we consider that from the beginning it (New Institutional Economics) was divided into distinct schools of thought. One school of thought is identified with Coase and Williamson, and analyzes property rights and contracts at the firm level; while another, identified with Douglass North, analyzes broader institutional environments and the role of the state. (MÉNARD e SHIRLEY, 2014, p.3).

Uma das principais contribuições da nova economia institucional foi a de colocar o entendimento sobre as instituições e as mudanças institucionais na agenda de pesquisa das ciências sociais (WILLIAMSON, 1993). Apesar de não haver um consenso entre os acadêmicos a respeito da definição de instituições, o conceito mais comumente utilizado é o desenvolvido por Douglas North (1990, p.3), que as define como “*rules of the game in a society or, more formally, as the humanly devised constraints that shape human interaction.*” De acordo com o autor, a consequência dessa definição é que as instituições estruturam os incentivos nas trocas realizadas pelos homens tanto no campo político e econômico quanto no social (NORTH, 1981).

Para corroborar a afirmação de que não há um consenso em relação à definição precisa de instituições, Williamson (1993, p.80) cita ainda que Allan

Schimid, Daniel Bromley, Andrew Schotter, Erik Furubotn e Rudolf Richter ao invés de adotar a definição de North, utilizam como base o conceito dos sociólogos Talcott Parsons e Neil Smelser, citados por Williamson (1993, p.80) para os quais as instituições são *“ways in wich the value patterns of the common culture of a social system are integrated in the concrete action of its units in their interaction with each other through the definition of role expectations and organizations of motivation”*.

Entretanto, para fins dessa pesquisa, o conceito de instituição que mais se adequa é aquele apresentado por Nee (2005), em que apresenta o conceito de instituição no âmbito da nova sociologia econômica institucional. Nessa concepção, as instituições não seriam apenas as regras formais e informais que caracterizam as estruturas de incentivos descritas por North ou, adicionalmente, os elementos institucionais discricionários como crenças, normas, organizações e comunidades, adicionados por Greif. Avança Nee (2005) afirmando que instituições envolveriam também atores, sejam indivíduos ou organizações, que tenham interesses reais em estruturas institucionais concretas. Sendo assim, conceitua:

Institution in this view is defined as a dominant system of interrelated informal and formal elements – custom, shared beliefs, conventions, norms, and rules – wich actors orient their actions to when they pursue their interests (...) institutions are social structures that provide a conduit for collective action by facilitating and organizing the interests of actors and enforcing principal-agent relationships. (NEE, 2005, p.55).

A noção de que as instituições são estruturas sociais e que elas organizam a ação coletiva em uma relação principal-agente é de muita relevância no momento em que essa pesquisa avança na caracterização da existência de Instituições intermediárias para organizar a relação do Fundo Amazônia (principal) com entidades, associações, cooperativas de atuação local (agentes) no âmbito da execução de projetos apresentados ao fundo. A caracterização da Teoria da Agência e suas implicações será tratada em seções posteriores nesse trabalho.

Voltando, entretanto, à percepção de existência de um arcabouço institucional que rege as relações humanas, apesar de surgir imediatamente a seguir da dominância das teorias behavioristas, desconstrói algumas premissas básicas adotadas pelas correntes neoclássicas da economia. O paradigma neoclássico está baseado nas premissas de que o sistema econômico resulta do ajuste imediato entre demanda e oferta e entre produção e consumo, por meio do ajustamento de preços. As firmas e organizações não precisavam ser compreendidas internamente pois baseavam sua atuação inteiramente na maximização dos lucros. Para completar, outros três pressupostos deveriam ser plenamente atendidos para que o modelo funcionasse a contento (i) informação perfeita; (ii) indivíduos são racionais na maximização do bem estar; e (iii) as trocas são instantâneas e próximas. (MÉNARD e SHIRLEY, 2014, p.6).

Além disso, a nova teoria institucional vai de encontro com o formalismo matemático neoclássico, argumentando que esse formalismo em pouco ajudava a compreender a forma real de funcionamento do mundo econômico e seus atores (NEE,2005, p. 50).

São justamente os três pressupostos da economia neoclássica que são diretamente questionados pelos autores que iniciam os trabalhos da nova economia institucional, colocando centralidade as análises dos conceitos de (i) direitos de propriedade; (ii) custos de transação; e (iii) contratos. Esses conceitos não são os únicos introduzidos pelas abordagens do novo institucionalismo, mas são eles que diferenciam esse campo de estudo dos demais em economia, sociologia e ciência política. (MÉNARD e SHIRLEY, 2014, p.6).

Com relação ao primeiro conceito, o de direitos de propriedade, enquanto que a teoria neoclássica tradicional assume que as mercadorias transacionadas no mercado são físicas, Coase (1959) argumenta que as transações são direitos estabelecidos e reforçados pelos sistemas legais. A definição clássica de direitos de propriedade surge então de Alchian (1961), citado por Williamson (1993, p.89), que os define como o direito de usar, transferir ou explorar uma

propriedade, sendo que esse direito é garantido por lei e reforçado por costumes. De acordo com Williamsom (1993, p.79), Armen Alchian e Harold Demsetz completariam a tríade acadêmica de conceituação dos direitos de propriedade. Entretanto, mais recentemente, essa abordagem foi expandida e alterada para abarcar o que Ostrom conceituou como bens comuns.

Os conceitos de custo de transação e contratos (agência) serão tratados nas próximas seções uma vez que trazem elementos centrais que embasam o estudo apresentado nessa dissertação e são base para a pesquisa desenvolvida e apresentada mais adiante.

2.3 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Um dos conceitos basilares da nova economia institucional é o conceito de custo de transação. Antes mesmo do desenvolvimento mais robusto da nova economia institucional na década de 1970, Coase em seu artigo “A natureza da firma”, de 1937, já questionava o significado e a importância da existência de firmas. Com a resposta a esse questionamento e com seus estudos futuros, Coase tornou-se o acadêmico a melhor caracterizar e utilizar o conceito de custos de transação para entendimento de organizações e da economia em geral.

Os custos tratados na teoria econômica estavam atrelados aos custos de produção, sendo que se supunha que os custos vinculados ao processo transacional na economia não era relevante ou mesmo negligenciável (FIANI, 2002, p.267). Os trabalhos de Coase deram início a uma etapa do estudo econômico na qual os custos de transação passam a fazer parte das análises das decisões dos agentes econômicos, colaborando com o modo de melhor alocação dos recursos em uma economia.

De acordo com Fiani (2002, p.269), “os custos de transação são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. A unidade básica de

análise quando se trata dos custos de transação é o contrato.” Williamson (1993, p.87), em contraposição, pontua que a unidade básica de análise não é o contrato, mas sim a transação, sendo que a preocupação no momento da análise é da governança das relações contratuais.

O principal pressuposto da Teoria dos Custos de transação é a existência de assimetrias de informação (WILLIAMSON, 1993, FIANI, 2002, NEE, 2005); essa assimetria é decorrente de alguns fatores, como: racionalidade limitada, incertezas, complexidade, oportunismo e especificidade de ativos.

Há alguns aspectos da Teoria dos Custos de Transação que são relevantes para a pesquisa em tela; são eles: fatores que levam à assimetria de informação, os contratos como unidade de análise e a relação dos custos de transação e as estruturas de governança. Como os fatores que levam à assimetria de informação influenciam tanto a questão das relações contratuais quanto os modelos de governança adotados, as próximas subseções tratarão desses temas.

2.3.1 Assimetria de Informação – Fatores determinantes

De acordo com Fiani (2002, p.269), os fatores determinantes para a assimetria de informação estão divididos em dois blocos distintos, um que engloba a racionalidade limitada, a complexidade e a incerteza e um segundo bloco, que abrange oportunismo dos agentes e a especificidade de ativos. Considera-se que a assimetria de informação incorpora ao modelo econômico uma visão mais realista do mundo social, em que os agentes econômicos são interdependentes e estão motivados a agir de maneiras distintas (NEE, 2005).

A questão da racionalidade dos agentes, premissa básica dos estudos neoclássicos de economia, é posta de lado nos estudos neo institucionalistas. Apesar do ser humano tentar ser intencionalmente racional, ele pode enfrentar limitações que vão desde questões físicas, como limitações para absorver,

acumular e processar informações, até dificuldades de linguagem, com a transmissão e a interpretação do que se diz. Assim, ressalta Nee (2005 p.64), “a nova economia institucional explicitamente assume que a racionalidade é limitada: os indivíduos querem maximizar a sua utilidade, mas são influenciados pela incerteza, pela assimetria de informações e por habilidades cognitivas imperfeitas.” Ainda de acordo com Nee (2005, p.64), autores como DiMaggio e Powell incorporam a racionalidade limitada na concepção dos atores organizacionais, fazendo a ponte entre a teoria organizacional e a nova economia institucional.

Além da racionalidade limitada, outros dois fatores que influenciam a assimetria de informações entre as partes envolvidas em uma transação são a complexidade e a incerteza. Quanto mais complexa a transação, maior a probabilidade de haver diferença nas informações acessadas e processadas por cada ator. Assim, quanto mais complexo o ambiente, mais custosa é a árvore de decisões. Isso ocorre também com relação à incerteza. De acordo com Fiani (2002, p.270), a incerteza, mesmo pensada como risco, pode dificultar os atores econômicos a decidirem as posições que irão tomar em uma transação.

A conjunção desses fatores, ou eles de forma isolada, podem influenciar o resultado de uma transação em função da assimetria gerada. Entretanto, há outras questões que podem acentuar ainda mais essas diferenças e fazem parte do segundo grupo apontado por Fiani (2002). A existência dos fatores apresentados anteriormente criam as condições para a que os agentes adotem posturas oportunistas. Nesses casos, como Williamson (1993, p.88) coloca, os agentes devem utilizar cláusulas *ex ante* para deter oportunismos *ex post*. O comportamento oportunista é quando um agente econômico adota a postura de transmitir uma informação de maneira seletiva e distorcida além de estabelecer compromissos *a priori* que já sabe que não será capaz de cumprir. Como não é possível prever *ex-ante* todos os comportamentos oportunistas há problemas na execução e renovação do contrato (FIANI, 2002, p.271). Assim, a teoria dos custos de transação postula que “*because opportunistic agents will not self-enforce open-ended promises to behave responsibly, efficient exchange will be*

realized only if dependencies are supported by credible commitments” (WILLIAMSON, 1993, p.89). Ou seja, os compromissos firmados devem ser suportados por um arcabouço institucional que o legitime. Essa interpretação está presente nos trabalhos de Douglas North, principalmente na discussão sobre o contexto institucional para a execução de contratos (MÉNARD e SHIRLEY, 2014, p.12).

A existência desse comportamento dos agentes envolvidos em uma transação aumenta muito os custos de transação, uma vez que muitos mecanismos contratuais e de governança devem ser adotados para que se evite o comportamento oportunista. Esses mecanismos geralmente são adotados para evitar dois tipos de oportunismo: o oportunismo *ex-ante* (quando o agente econômico já sabe que não irá cumprir compromissos antes de firmá-los) e o oportunismo *ex-post* (quando o agente deliberadamente não entrega o que se comprometeu como forma de maximizar seus resultados), mais conhecido como o problema moral (*moral hazard*). A consideração de existência desse comportamento oportunista dos agentes será também explorada nas seções seguintes ao tratar da Teoria da Agência e também é base para a análise das relações pesquisadas nessa pesquisa.

Por fim, o último fator que influencia a assimetria de informações e, por consequência, os Custos de Transação, é a existência de um pequeno número de agentes detentores de algum recurso relevante para a transação que será feita. Nesse caso, uma das partes pode se tornar refém da outra e ficar à mercê das informações detidas pelo outro agente.

2.3.2 Os Contratos como unidade de análise

Os contratos e a existência deles como unidade de análise são um dos pontos centrais não só para a Teoria dos Custos de Transação mas também para a Nova Economia Institucional, isso porque, na teoria neoclássica tradicional, os contratos seriam perfeitamente cumpridos e perfeitamente completos

(MÉNARD e SHIRLEY, 2014, p.9), ou seja, sem custos de transação a estrutura de contratos é indeterminada (EGGERSTON, 1990). Entretanto, em um mundo de incertezas, mensuração custosa, *enforcement* incompleto, os resultados podem variar dependendo do tipo de contrato escolhido para organizar a produção ou a troca.

As análises de Williamson em relação aos contratos ocorrem no âmbito das discussões sobre o oportunismo dos agentes, para ele os contratos são “*an agreement between a buyer and a supplier in which the terms of exchange are defined by a triple: price, asset specificity, and safeguards*” (WILLIAMSON, 1996, p. 377). Esse conceito de contratos influenciou muito os estudos de governança e organizações que utilizam como base a nova economia institucional.

Por outro lado, ainda na escola da nova economia institucional, e relevante para essa pesquisa, é o papel que os contratos tem para Douglas North em sua conceituação. Para esse autor, o conceito central está no papel das instituições para a execução dos contratos, o que já foi mencionado na subseção anterior quando apresentada a questão do oportunismo dos agentes e os mecanismos para evitar esses comportamentos.

De acordo com Eggerston (1990, p.46), a estrutura dos contratos depende do sistema legal, dos costumes sociais, e dos atributos técnicos dos ativos envolvidos na transação. Quanto mais detalhado o arcabouço legal e mais fortes os laços de costumes e controles sociais, menos específico e escrito deve ser um contrato e seu monitoramento; em decorrência disso, menos custoso. Assim, a escolha do modelo de contrato adotada é determinada pelos custos de transação, pelos riscos naturais (econômicos) e acordos legais (político) existentes (CHEUNG, 1970, p.50).

Para facilitar a modelagem contratual, reduzir os custos para sua elaboração, execução e monitoramento, desempenham papel relevante as medidas transversais. É o que Eggerston (1990) ressalta ao afirmar que medidas transversais diminuem os custos de contratação. Quando os custos de

contratação são altos, muitas dimensões podem não ser incluídas no contrato e mais tarde podem tornar-se motivo de disputa. Essa abordagem deixa de levar em conta o contexto, por exemplo, das relações contratuais existentes no âmbito das relações estado/sociedade e não apenas nas relações privadas de agentes econômicos. No caso específico do setor público brasileiro, as estruturas e modelagens contratuais tem se tornado cada vez mais formais e detalhadas em função da crescente judicialização e papel dos órgãos de controle externos, com tempos de negociação longos e altos custos tanto para elaborar, negociar, executar e monitorar. Essa questão pode ser exemplificada quando North (1993) postula que as regras formais são parte importante do modelo institucional mas apenas uma parte dele, sendo que para funcionar de forma eficiente é preciso haver informações complementares para reduzir os custos de funcionamento da relação formal estabelecida.

Quando os custos de transação são positivos, cada contrato é associado a uma diferente alocação de riqueza e diferentes taxas de depreciação do capital. Nesse sentido, e relevante para essa pesquisa, é a constatação que “os agentes econômicos são inovadores e buscam formas contratuais para diminuir os custos de troca. A introdução de novas formas contratuais pode ser comparada a inovações tecnológicas” (EGGERSTON, 1990, p.47). Ou seja, as organizações buscam encontrar saídas para diminuir os custos de transação em suas relações com outras organizações ou indivíduos.

2.3.3 Custos de Transação, Instituições e Governança

Como visto na seção anterior, toda ação relevante de contratação não pode ser totalmente concentrada em incentivos de alinhamento *ex ante* mas também em alguns elementos de governança *ex-post* (WILLIAMSON, 1993, p.88). Relevante pontuar que, apesar da economia dos custos de transação assumir que os indivíduos são atores oportunistas, a sua unidade de análise (transações econômicas) são operacionalizadas no nível organizacional e institucional (NEE, 2005, p.64) por meio dos contratos (formais ou informais)

com os outros agentes econômicos. A economia dos custos de transação postula que economizar em custo de transação é basicamente responsabilidade da escolha de uma forma de organização em relação a outra (WILLIAMSON, 1993, p.86).

Além de Williamson (1993), a relação entre a busca de governanças distintas para a redução dos custos de transação também está presente nos trabalhos de North. De acordo com Nee (2005, p.50), North sustenta que como os custos de transação são uma parte significativa dos custos de troca e de produção, os arranjos institucionais alternativos podem fazer a diferença entre crescimento, estagnação e declínio. Esse aspecto é corroborado por Nee (2005) em diversas situações exemplificadas por ele, como nos casos em que as relações sociais são muito custosas, com conflitos, oportunismos e desordens. De acordo com esse autor, *“transaction cost analysis suggests that entrepreneurs will take such costs into account in considering alternative forms of economic organization, including network-based quase-firms.”* (NEE, 2005, p.53).

Assim, na análise de redes de relações, há um papel relevante dos arranjos definidos para a diminuição dos custos de transação, quanto maior o grau de legitimidade e confiança existente nessa modelagem, menores os custos de transação. Esse aspecto pode influir nos modelos contratuais e de identificação e seleção de parceiros.

A relação tratada nesse estudo envolve todos os aspectos abordados nas teorias até aqui apresentadas, principalmente da nova economia institucional, e todos os aspectos abordados na teoria dos custos de transação. Entretanto, o tipo de relação que será analisada é uma relação contratual específica que não está diretamente relacionada com a transação de um bem ou serviço na economia, mas sim a relação entre uma instituição pública, instrumento de uma política pública, em sua função de assegurar a capilaridade de sua ação, o alcance de resultados efetivos e a delegação a um terceiro da responsabilidade de implementar algo. Essa relação será descrita na próxima seção e compõe o arcabouço de conceituação teórica final que embasa essa pesquisa.

2.4 TEORIA DA AGÊNCIA

A Teoria da Agência é um modelo geral que foi desenvolvido tanto com base nos trabalhos de Max Weber quanto no novo institucionalismo econômico (KISER, 1999, p.146).

Depois de mais de 40 anos desde a sua formulação, na economia, a Teoria da Agência passou a ser usada em campos como o das finanças, na ciência política, nas ciências sociais, em sistemas de informação, na administração em geral, em estudos de cadeias produtivas e administração de projetos (PARKER, DRESSEL, CHEVERS, ZEPPELELLA, 2018, p.240). Nasce do processo de formação do “novo institucionalismo”, arcabouço teórico tratado na seção 2.2 dessa dissertação, e responsável por avançar nos estudos sobre as organizações e a interação dessas com o mercado. Alguns autores, como Eisenhardt (1989, p.58), consideram que a teoria foi um desdobramento da economia da informação, mais precisamente dos estudos sobre compartilhamento de riscos como os de Wilson em 1968.

2.4.1 Conceito

Em sua concepção original, a Teoria da Agência é utilizada para analisar situações em que há duas partes cooperantes envolvidas na execução de um trabalho, mas não está relacionada a qualquer tipo de cooperação; diz respeito à cooperação quando uma parte (principal), delega poderes e deveres para outro (agente), que realiza o trabalho. Como unidade de análise é utilizado o contrato (formal ou informal) existente entre essas partes (JENSEN e MECKLING, 1976, p. 5; ROSS, 1973, p.134). Outra definição, um pouco mais contemporânea, é aquela feita por Basu e Lederer (2011), em que uma parte (principal) delega autoridade de controle e de decisão sobre alguns assuntos para uma segunda parte (agente).

Ainda de acordo com Eisenhardt (1989, p.59), existem duas perspectivas para a teoria de agência: (i) a primeira delas é a teoria positivista onde o principal e o agente podem ter metas conflitantes, nesse caso a teoria é utilizada para estudar aspectos de governança; (ii) a segunda, teoria do principal-agente, é aquela em que há uma preocupação em se desenvolver uma teoria geral do relacionamento das partes, com a especificação cuidadosa de pressupostos e estruturas de análise matemática. Parker, Dressel, Chevers & Zeppetella (2018, p.241), resumem essa segunda vertente como sendo a que mede o *trade-off* entre o custo de monitoramento de um comportamento e o custo de mensuração de um resultado com a transferência de risco entre o agente e o principal.

2.4.2 Teoria da Agência e Problemas de Agência

Nesse processo de delegação de responsabilidades para a execução de uma ação, as estruturas de governança e de monitoramento ganham relevo e a assimetria de informação pode ser a base para o surgimento de comportamentos oportunistas. É aqui que reside uma das principais premissas da teoria da agência, em uma relação com esse padrão, o agente irá atuar de acordo com o seu próprio interesse a não ser que ele seja incentivado a não fazer (JENSEN e MECKLING, 1976, p.6). Nesse sentido, quanto mais próximos forem os interesses do principal e do agente, maior a probabilidade do agente trabalhar em função dos interesses do principal (CUEVAS RODRIGUEZ et al. 2012).

De acordo com Kiewiet e McCubbins (1991), existem três grandes dificuldades no processo de delegação do principal para o agente: (i) o agente pode esconder informações do principal, (ii) o agente pode fazer atos de forma escondida do principal, que poderiam ser punidos caso descobertos e, por fim, (iii) o Dilema de Madison, no qual a necessidade de delegar autoridade pode levar o agente a ter um poder que venha a ser usado contra o principal. Ou seja, os interesses do principal e do agente são sempre distintos.

Portanto, a teoria busca endereçar dois problemas (EISENHARDT, 1989): o do comportamento adverso do agente em relação ao principal e o segundo em relação ao compartilhamento de riscos, quando o agente e o principal tem percepções de riscos diferentes. Esses dois problemas, quando enfrentados pelo principal, demandam mecanismos para reduzir suas ocorrências, o que acarreta custos para essa finalidade, descritos por Jensen & Meckling (1976), Sheifer & Vishny (1997), e Saltaji (2013). No caso do primeiro autor, esses custos de agência estariam divididos em três categorias: custos de monitoramento, custos de obrigação e perdas residuais (JENSEN & MICKLING, 1976). Já Sheifer & Vishny (1997), sintetizam os custos de agência em quatro categorias: (i) sobre-investimento; (ii) esforços insuficientes; (iii) estratégias de entrincheiramento e (iv) comportamento egoísta.

Quando os problemas de agência e seus custos são analisados sob a ótica dos dois grupos: (i) divergência de objetivos e (ii) diferentes propensões ao risco, a literatura divide as formas de lidar com esses problemas também em dois grandes grupos. No primeiro deles, relacionado às questões de assimetria de informação e divergência de objetivos, encontra-se que estão diretamente relacionados à forma de seleção dos agentes, aos sistemas de monitoramento, aos sistemas de incentivo, ao controle burocrático, aos sistemas de informação, à reputação e à confiança (SCHIEG, 2008). Também são relevantes o tempo de relação entre o agente e o principal e a distância entre eles. Quanto mais longeva a relação, menor a assimetria de informação (LAMBERT, 1983); e, quanto menor a distância entre o principal e o agente, menor a assimetria de informação (KISER, 1999, p.159). Já no segundo grupo, relacionado às diferentes propensões ao risco, de acordo com Chang (2014), há quatro opções de lidar com o risco: evitar, transferir, mitigar ou aceitar.

2.4.3 Teoria da Agência e Múltiplos Níveis de relação

Apesar da maior parte dos estudos de Teoria da Agência focarem na relação direta entre principal e agente, há vertentes de pesquisa a múltiplos níveis de relação principal-agente em uma cadeia de projeto, aspecto de interesse para o estudo aqui desenvolvido. De acordo com Kiser (1999, p.151), até então, o modelo de relação típica de principal-agente estava situado apenas nesses dois polos de atores; segundo o autor, essa premissa é irrealista. Em mais um trecho de seu artigo, o autor segue: “as terceiras partes são importantes em muitas relações de agência, mas elas são usualmente ignoradas nos modelos econômicos de agência” (KISER, 1999, p.151). A presença do intermediário é explorada em alguns poucos estudos e, mesmo assim, focados em pessoas que intermediam a relação entre o principal e o agente e não em uma terceira instituição (HAMILTON, BIGGART’s, 1980; OLIVEIRA, 2016).

No modelo de implementação do Fundo Amazônia a questão de principal-agente poderia ser analisada de forma esquemática e muito sintética em duas grandes vertentes: (i) a primeira delas caracterizando os países doadores como o principal (múltiplos principais) e o BNDES como agente, ou (ii) a segunda vertente relacionada à etapa seguinte, uma vez recebidos os recursos da doação internacional, a contratação de entidades na ponta para a execução de projetos finalísticos, nesse caso o Fundo Amazônia (BNDES) seria o principal e as entidades beneficiárias os agentes.

Pela concepção clássica da teoria da agência a relação seria direta entre principal e agente, entretanto, no caso do Fundo Amazônia, foi incorporada uma terceira parte nessa relação, as instituições intermediadoras ou aglutinadoras. Pela natureza dos projetos e pela localização deles no território nacional, a presença de assimetria de informação entre o principal e o agente é particularmente alta e complexa. Compreender como a decisão de ter um parceiro intermediário, mediador dessa relação, e os modelos adotados para a construção dessas parcerias, agrega no sentido de avançar em um campo do estudo da teoria da agência muito pouco explorado referente à relação

principal-agente em cadeias de delegação (NIELSON e TIERNEY, 2003, p.249). Adiciona, assim, às reflexões sobre esse tipo de relação dentro do contexto de Organismos Internacionais, a abordagem de implementação de políticas públicas.

3 O FUNDO AMAZÔNIA

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADORAS DO FUNDO AMAZÔNIA

O Fundo Amazônia foi criado em 2008 pelo Governo Federal e é considerado uma iniciativa pioneira de captação e gestão de recursos provenientes de doações voluntárias para os esforços de redução do desmatamento e promoção do desenvolvimento sustentável no bioma amazônia. (MARCOVITCHI e PINSKY, 2014, p.280). Essa tendência de criação de instrumentos inovadores no âmbito das políticas ambientais, principalmente em relação às interações entre Estado, empresas e sociedade civil, impulsionadas pelo esgotamento dos modos de regulação clássicos, face às novas tecnologias, técnicas e achados científicos, já havia sido apontada por Gunningham e Grabosky (1998), no livro *Designing Environmental Policy*.

Conforme tratado no referencial teórico, o Fundo Amazônia pode ser considerado um instrumento da ação pública. Levando em consideração que esses instrumentos não se resumem a aspectos técnicos, mas também a sociais e políticos, é relevante para a análise do Fundo Amazônia, abordar as políticas públicas às quais se vincula. Como já decorreram 10 (dez) anos desde o início do funcionamento do Fundo, as políticas públicas balizadoras da ação do Fundo alteraram-se e também foram alteradas.

Para compreender a motivação dessas alterações recorreu-se aos registros formais das reuniões do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA). O método utilizado foi o da análise de conteúdo (BARDIN, 2010), com a identificação dos registros com elementos da temática, os trechos foram destacados e a análise encontra-se na sequência dessa seção. Além disso, foram analisados os documentos: Documento de Projeto e as Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos, ambos vinculados diretamente ao Fundo Amazônia.

Formalmente as políticas orientadoras da ação do Fundo Amazônia estão explicitadas no documento “Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos”. Esse documento é apreciado e aprovado pelo COFA e contém as diretrizes que devem ser observadas pelo Gestor do Fundo (BNDES) no momento de avaliar a admissibilidade ou não dos projetos submetidos ao Fundo. Todo projeto é confrontado com as diretrizes para verificação formal se está aderente ou não a essas diretrizes e critérios.

Além de constar do documento de Diretrizes e Critérios, essa vinculação e articulação com as políticas públicas também é encontrada no “Documento de Projeto do Fundo” que, na versão de 2008, apresenta como principais políticas governamentais e estratégias em matéria de redução do desmatamento o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e o Plano Amazônia Sustentável – PAS (BNDES, 2008).

O primeiro documento de Diretrizes e Critérios para Aplicação de Recursos foi debatido e aprovado durante a 2ª reunião do COFA, realizada em novembro de 2008. De acordo com o relato, esse documento deve ser utilizado pelo BNDES para analisar os projetos submetidos ao Fundo (BNDES, 2008, p.2).

Nesse primeiro material já constava na seção “B. Condicionantes Mínimos para Projetos” o seguinte texto:

C5. Coerência com o Plano Federal e os Planos Estaduais de Prevenção e Combate ao Desmatamento: Projeto deve demonstrar clara coerência com ações previstas no PPCDAm e nos Planos Estaduais de Prevenção e Combate ao Desmatamento

C6. Coerência com PAS: Projeto deve demonstrar clara coerência com diretrizes do PAS. (COFA, 2008)

Essa orientação foi alterada na 22ª reunião do COFA, em maio de 2017, com a aprovação do documento com Diretrizes, Critérios e Focos para a Aplicação de Recursos para o biênio 2017-2018. A alteração levou ao seguinte condicionante que deve ser observado atualmente pelo BNDES:

B5 – Coerência com o PPCDAm, os PPCDs estaduais ou a Proveg: Projeto deve demonstrar clara coerência com ações previstas no Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), nos planos estaduais de prevenção e combate ao desmatamento (PPCD) e, quando cabível, com a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg).

B6 – Coerência com a ENREDD+: Projeto deve demonstrar clara coerência com a Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+) (BNDES, 2018, p.186)

A alteração incorporou as mudanças que ocorreram nas políticas públicas nacionais que balizam a ação do Fundo. Como é possível perceber na comparação dos dois textos, foi mantido o alinhamento ao PPCDAm, foi retirado o alinhamento ao Plano Amazônia Sustentável - PAS e foram incluídos o alinhamento à Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg) e à Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+).

Cabe mencionar que as políticas que foram incluídas haviam sido lançadas nos anos de 2016 e 2017. A justificativa para as alterações pode ser identificada no relato da 22ª reunião do COFA (COFA, 2017, p.5). Nesse registro consta fala da funcionária do BNDES, Juliana Santiago, à época Chefe do Departamento do Fundo Amazônia no banco:

Em seguida, informou a inclusão no critério B5 de referência à Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - Proveg: "o projeto deve demonstrar clara coerência com ações previstas no Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), nos Planos Estaduais de Prevenção e Combate ao Desmatamento e, quando cabível, com a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Proveg", que permite incorporar a possibilidade do Fundo Amazônia apoiar a implementação de ações de restauração de áreas degradadas na Amazônia. (COFA, 2017, p.5)

Comunicou a alteração do critério B6, coerência com a Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+), no lugar do Plano Amazônia Sustentável (PAS), conforme a versão anterior: "o projeto deve demonstrar clara coerência com a Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável das Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – ENREDD+". Ressaltou que o PPCDAm

tomou o protagonismo como política orientadora para a implementação das ações de prevenção e combate ao desmatamento. Ao mesmo tempo, a ENREDD+ foi criada e sua observância incorporada ao decreto do Fundo Amazônia. (COFA, 2017, p.5)

Como essas políticas, programas e estratégias são basilares na atuação do Fundo e no alinhamento da ação dos parceiros executores dos projetos implementados com esses recursos, é relevante apresentar, mesmo que de maneira sucinta, o histórico, objetivos e principais características das políticas públicas que tem direcionado a atuação do Fundo Amazônia. As subseções seguintes trarão informações sobre o Plano Amazônia Sustentável-PAS, o PPCDAm, a ENREDD+ e a Proveg.

3.1.1 Plano Amazônia Sustentável

A história da formulação do Plano Amazônia Sustentável entrecruza-se com os esforços de planejamento do Governo Federal. Em maio de 2003, com o fito de organizar as ações previstas para a Amazônia no Plano Plurianual (PPA 2004-2007), o Ministério do Meio Ambiente apresentou um documento que continha as diretrizes para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. De acordo com Mota e Gazoni (2012, p.17), o “argumento era a necessidade de se evitar que as metas nacionais fossem simplesmente estendidas à Amazônia, desprezando suas especificidades”.

Em uma atuação conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional, as diretrizes foram desdobradas para uma primeira versão do Plano que foi apresentada em junho de 2003. A partir desse momento, o Plano passou a ser referência para políticas públicas e instrumentos de políticas públicas desenvolvidos.

De acordo com seu documento base:

o PAS não é um plano operacional, mas um plano estratégico contendo um elenco de diretrizes gerais e as estratégias recomendáveis para a sua

implantação, devendo as ações específicas se materializarem mediante planos operacionais sub-regionais, alguns inclusive já elaborados ou em processo de elaboração (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008, p.8)

A versão preliminar de 2003 foi debatida ao longo dos anos subsequentes e apresentada em sua versão final apenas depois de debate público. Essa atividade de escuta ocorreu em 2007, durante o I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional; as sugestões e colaborações foram agrupadas e a versão final e definitiva do documento foi lançada em 2008 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008). O PAS tem como objetivo principal:

(...) a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando a elevação do nível de vida da população (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008, p. 55).

O documento segue apresentando os objetivos específicos, as diretrizes gerais, os eixos estratégicos, as estratégias de implantação e a estrutura de gestão do Plano. Cabe destacar que os objetivos específicos, 5 (cinco) no total, estavam relacionados a: (i) promover o ordenamento territorial e a gestão ambiental; (ii) fomentar atividades econômicas sustentáveis; (iii) subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura; (iv) fortalecer a inclusão social; e (v) embasar um novo modelo de financiamento. (BRASIL, 2008)

Assim como os objetivos específicos, as diretrizes estratégicas foram agrupadas em 4 (quatro) grandes eixos: (i) Ordenamento territorial e gestão ambiental; (ii) produção sustentável com inovação e competitividade; (iii) infraestrutura para o desenvolvimento; e (iv) inclusão social e cidadania.

De acordo com a análise feita por Mota e Gazoni (2012, p.25), essas diretrizes podem ser divididas em duas categorias: (i) estratégias de promoção da sustentabilidade e (ii) estratégias de incentivo ao desenvolvimento econômico.

Há poucas avaliações a respeito do PAS, mas uma delas, feita por Barreto e Amaral (2008), identificaram o aumento da fiscalização e a criação de áreas de proteção como avanços, mas ressaltaram a falta de detalhamento como base para as dificuldades na tomada de decisões práticas e na harmonização de interesses que não são convergentes.

Ao ter vinculada a análise dos Projetos do Fundo Amazônia ao PAS, a rigor, o Gestor do Fundo (BNDES) deve levar em consideração se os projetos apresentados mantêm alinhamento com esses objetivos e diretrizes apresentados no Plano. A própria vinculação do Fundo ao PAS já era uma forma de cumprir o que o PAS preconizava:

Um aspecto essencial da efetivação do PAS é a realização de esforços sistemáticos para internalizar suas orientações estratégicas no âmbito das políticas setoriais, das instituições governamentais, e das organizações da sociedade regional. Esse processo de “internalização” deve estar expresso nas políticas públicas dos diferentes níveis de governo (...) (BRASIL, 2008 p.91)

A criação do Fundo Amazônia e seu alinhamento imediato ao PAS pode ser entendido como um desdobramento, mesmo que indireto, do objetivo específico (iv) apresentado acima: embasar um novo modelo de financiamento. Apesar dos recursos do Fundo não serem reembolsáveis, ele é um instrumento financeiro à disposição dos atores locais para a efetivação de ações de redução do desmatamento e de promoção do desenvolvimento sustentável.

3.1.2 Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm

Apesar da versão final do Plano Amazônia Sustentável só ter sido lançada em 2008, as suas diretrizes já estavam sendo adotadas desde 2003. Assim, para fins da organização desse relato sobre as políticas orientadoras do Fundo Amazônia, optou-se por iniciar pelo PAS para, em seguida, passar a uma breve apresentação acerca do PPCDAm.

De modo distinto do PAS, o PPCDAm não se tornou estático, o dinamismo de sua implementação levou a elaboração de ciclos de implementação. Ao fim de cada um desses períodos, o Plano é submetido a uma avaliação que subsidia o redesenho para o lançamento de uma nova fase. Lançado inicialmente em 2004, e fruto dos resultados do Grupo de Trabalho¹ instituído pelo Decreto Presidencial de 3 de julho de 2003, essa primeira fase durou até 2008. Desde então já estiveram em vigência o PPCDAm II (2009-2011), PPCDAm III (2012-2015) e, atualmente, encontra-se em vigência o PPCDAm IV (2016-2020).

Para compreender o processo de formulação do PPCDAm é necessário verificar a dinâmica do desmatamento da Amazônia nos anos imediatamente anteriores ao seu lançamento. O problema do desmatamento na Amazônia é de alta complexidade e de difícil solução. Alguns pesquisadores, como Prates (2008), registram que a contribuição das atividades econômicas para o desmatamento na Amazônia Legal, intensificou-se no período de 1964 a 1985, com a implantação de programas específicos de desenvolvimento e ocupação da região, estimulando a migração populacional e o crescimento econômico, a esse processo somou-se as levas de colonização das décadas de 1980 e 1990, refletindo no aumento da área desmatada ao longo dos anos 1990.

Os dados de desmatamento na Amazônia Legal são apurados e divulgados anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – INPE. As informações são produzidas desde 1988 pelo sistema PRODES e são disponibilizadas na página do Instituto na *internet*.

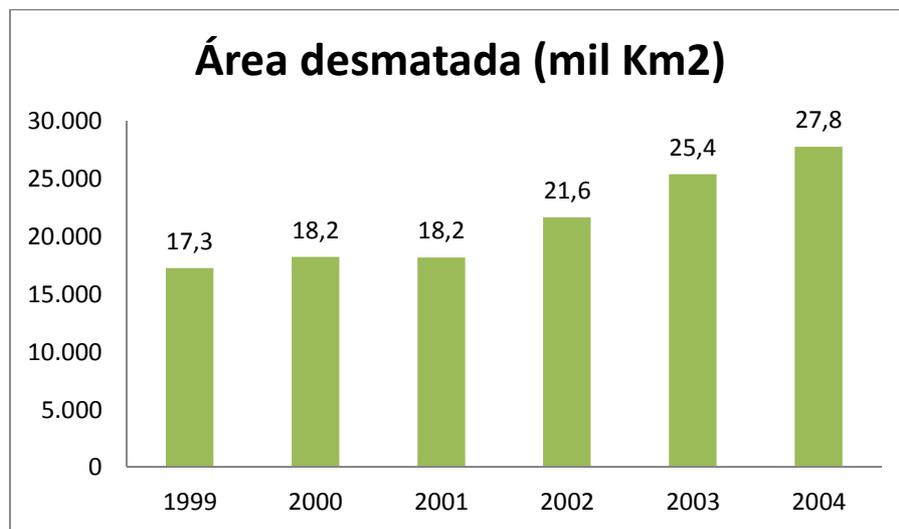
Além do PRODES, o INPE aprimorou sua capacidade de monitoramento da cobertura vegetal com o desenvolvimento de sistemas que fornecem informações complementares sobre a Amazônia. Esses instrumentos

¹ Coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e era composto inicialmente por: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da defesa (MD); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério da Justiça (MJ); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Minas e Energia (MME); Ministério dos Transportes (MT) e Ministério do Trabalho e emprego (MTE). Esse grupo foi acrescido dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e das Relações Exteriores com a edição do Decreto de 15 de março de 2004.

complementares são o DETER², para a detecção do desmatamento em tempo real e apoio aos órgãos de fiscalização (dados desde 2004), o DEGRAD, com dados da degradação florestal anual (dados desde 2007) e o TerraClass, com a situação do uso e da cobertura da terra nas áreas desmatadas identificadas pelo PRODES (anos de 2008, 2010 e 2012).

A curva de aumento da área desmatada era ascendente nos anos anteriores ao lançamento do Plano mas, em junho de 2003, quando o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) fez a divulgação dos dados do desmatamento na Amazônia Legal entre 31 de julho de 2001 e 1 de agosto de 2002 as informações eram preocupantes, apresentando uma forte aceleração. Na sequência da divulgação desses números foi criado o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial que tinha como objetivo propor e coordenar ações em vistas à reversão dessa tendência e redução da área desmatada.

Gráfico 1: Área Desmatada na Amazônia Legal (Km²) - (1999 – 2004)



Fonte: INPE. Elaborado pelo autor

A existência de uma sequência de fases de implantação do PPCDAm dá um panorama geral da dinâmica do desmatamento na região durante o período.

² O DETER é um levantamento rápido de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia, feito pelo INPE desde maio de 2004. Foi desenvolvido como um sistema de alerta para dar suporte à fiscalização e controle de desmatamento e degradação florestais ilegais pelo IBAMA. DETER opera diariamente enviando alertas (DETER, 2018)

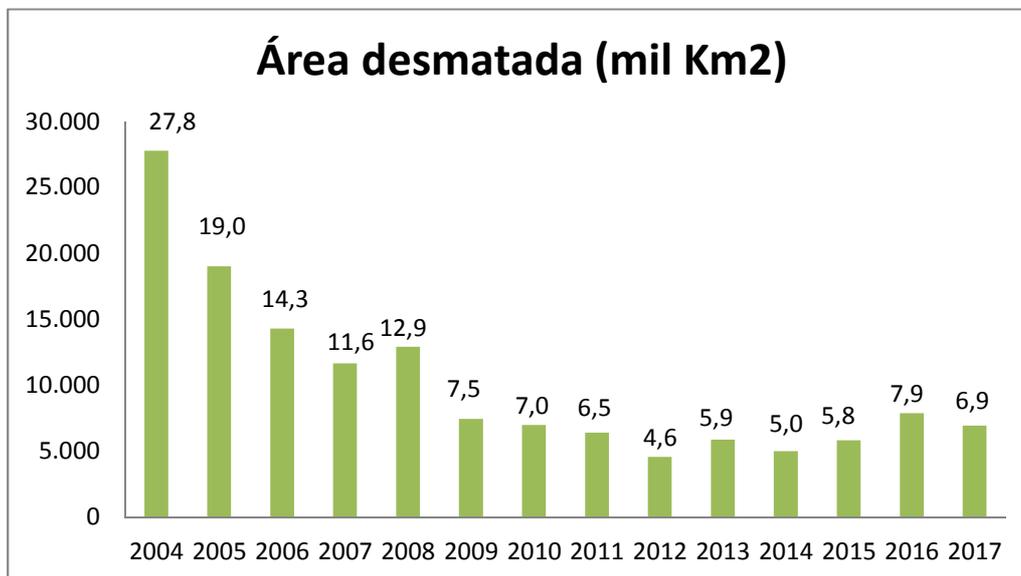
Apesar de sucessivas quedas nas taxas de desmatamento e a consequente redução da área desmatada (Ver **Gráfico 2** abaixo), o que se verifica é que a cada ciclo, as estratégias adotadas pelos desmatadores visam neutralizar as ações implementadas pelo Governo Federal. Mello e Artaxo (2017), explicitam essa tendência ao tratar da Fase II do PPCDAm:

questões relacionadas às mudanças de uso do solo e desmatamento na Amazônia Legal apontaram sinais de modificações. Em relação à dinâmica do desmatamento em si, os grandes polígonos de desmatamento proeminentes nos anos anteriores passaram a diminuir sua participação no total do desmatamento, o que levou a um aumento relativo dos pequenos polígonos. (MELLO e ARTAXO, 2017, p.120)

O mesmo ocorre no relato do contexto de formulação da Fase III do Plano:

o padrão do desmatamento apresenta mudanças, fazendo com que a maior parte dos desmatamentos encontrem-se abaixo do limiar de detecção do Deter. A redução na área dos polígonos e sua dispersão (pulverização) aumentam, conseqüentemente, o custo da fiscalização, que é limitado tanto por recursos humanos quanto orçamentários. (MELLO e ARTAXO, 2017, p.124)

Gráfico 2: Área Desmatada na Amazônia Legal (Km²) - (2004 – 2017)



Fonte: Inpe. Elaborado pelo autor

O gráfico acima apresenta os valores apurados pelo Inpe para a área desmatada a cada ano desde o lançamento do PPCDAm. Logo no ano

seguinte ao lançamento do DETER, a queda foi relevante e os anos subsequentes mantiveram essa tendência até 2013, quando houve uma mudança no padrão de redução do desmatamento. As ações do PPCDAm, aliadas à expansão das áreas protegidas e o lançamento do sistema Deter, foram responsáveis por grande parte da redução. Assunção, Gandour e Rocha (2013), consideram que a operacionalização do Deter é que foi determinante no processo de redução do desmatamento.

O monitoramento mais qualificado possibilitou a atuação organizada das equipes de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA. Entretanto, a mudança comportamental dos desmatadores também está relacionada à implementação do Deter. Com a ciência de que estão sendo monitorados e que o sistema não é capaz de identificar focos de desmatamento menores que 25 ha, nem em períodos com muitas nuvens, as estratégias passaram a ser de desmatar em períodos de alta concentração de nuvens e em perímetros inferiores a 25 ha (causando degradação da floresta).

A cada nova fase do Plano, nota-se, pelas avaliações subsequentes e pelos resultados do desmatamento, que os agentes locais se reordenam e reorganizam suas atividades de corte com estratégias diferentes; esse movimento enseja, do poder público, uma atuação mais estruturada e com maior uso de elementos de inteligência. Outro ponto relevante do PPCDAm, e que está diretamente relacionado ao Fundo Amazônia, é a definição das estratégias de implementação e a estrutura de governança das ações.

Na primeira versão do PPCDAm, em 2004, havia quatro eixos de ação:

- 1 – Ordenamento Fundiário e Territorial;
- 2 – Monitoramento e Controle Ambiental;
- 3 – Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis; e
- 4 – Infraestrutura Ambiental Sustentável

Esses eixos foram um desdobramento dos subgrupos de trabalho criados na fase anterior ao lançamento do Plano. Entretanto, ainda em 2004, houve a

migração do componente 4 “Infraestrutura Ambiental Sustentável” para o PAS; esse deslocamento ocorreu em função de restringir o PPCDAm ao campo central do problema que visava enfrentar (MELLO e ARTAXO, 2017, p.117).

Os três eixos remanescentes foram mantidos nas versões do PPCDAm II e III e foram acrescidos de um quarto componente na versão mais recente, o PPCDAm IV (2016-2020). Chamado de “Instrumentos Normativos e Econômicos” esse novo eixo foi incluído devido à seguinte motivação:

Nesta 4ª fase do PPCDAm (2016-2020), além da manutenção dos três eixos das fases anteriores, propõe-se um novo eixo para reunir os esforços de elaboração de normas e de instrumentos econômicos, fiscais e tributários que possam contribuir para o combate ao desmatamento em toda as suas dimensões, tanto da prevenção quanto do controle. Portanto, este eixo agrega iniciativas inovadoras correlatas aos demais eixos, mas, especificamente, para tratar da elaboração dos atos normativos e econômicos associados. Ressalta-se que, nas fases anteriores do PPCDAm, já existiam iniciativas de cunho econômico ou normativo, ainda que, tematicamente, poderiam ser organizadas dentro dos três eixos temáticos (ordenamento, monitoramento, fomento). (PPCDAm, 2016, p.2)

Os eixos de ação do Plano foram, durante a formulação do Fundo Amazônia, o insumo mais importante para subsidiar a elaboração da matriz lógica de atuação dos projetos submetidos ao Fundo. A descrição desse instrumento de monitoramento será feita em subseções posteriores nesse trabalho.

Depois de 5 anos de existência, em 2009, o PPCDAm foi incorporado como um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, (Lei nº 12.187/2009). Essa Política Nacional define os objetivos e diretrizes para ações de enfrentamento da mudança do clima pelo Brasil. A regulamentação, por meio do Decreto nº 7.390/2010, reconhece os Planos de Controle do Desmatamento como seus instrumentos e estabelece metas de redução para o desmatamento na Amazônia Legal (80%, com relação à média do desmatamento de 1996 a 2005).

Apesar das metas estabelecidas pela PNMC ainda estarem em vigor, o PPCDAm IV já reconhece que é preciso avançar na preparação para o período pós-2020, tendo em vista o compromisso assumido pelo Brasil na Convenção-

Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, por meio da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

A vinculação do Fundo Amazônia ao PPCDAM não se esgotou quando se utilizaram as Diretrizes do Plano para a formulação da proposta inicial do Fundo. A partir do PPCDAM II (2009-2011), o Fundo Amazônia passa a figurar como o principal instrumento de financiamento das ações do PPCDAM, depois do Orçamento da União. Essa vinculação ficou formalizada no documento de lançamento da nova fase do Plano no item relacionado a “Financiamento” do capítulo sobre “Governança do Plano”, conforme é possível verificar no texto:

Além disso, as ações do Plano podem ser financiadas pelo Fundo Amazônia através da apresentação de projetos ao BNDES, seguindo os critérios para financiamento de Projetos. (...)No caso do PPCDAM, o Fundo como é um complemento aos esforços governamentais, deve seguir as diretrizes sugeridas pelo Plano e pode se constituir numa importante fonte de financiamento das ações nele planejadas. (PPCDAM, 2009, p.61)

Já nas versões do PPCDAM III e IV, além de constar dos documentos base que o Fundo é um instrumento financeiro do Plano, constam também os resultados que o Fundo tem alcançado e os projetos apoiados em alinhamento às ações e aos resultados do PPCDAM.

3.1.3 Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - ENREED+.

As subseções anteriores descreveram as Políticas e Planos vigentes quando o Fundo Amazônia foi criado, e foram observados nas análises dos primeiros projetos apresentados ao Fundo. Entretanto, conforme apresentado no item 3.1 dessa dissertação, outras duas Políticas passaram a ter relevância para a ação do Fundo, a primeira a ser apresentada é a ENREED+.

A discussão sobre instrumentos para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REED+) vem ocorrendo na esteira das instâncias internacionais de negociação sobre temas de meio ambiente e mudanças climáticas. Em 2007, durante a 13ª Conferência das Partes³ (COP-13), da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças no Clima (UNFCCC)⁴, estabeleceu-se o Plano de Ação de Bali. Esse plano de ação tinha entre seus elementos, o incentivo à criação de ações e instrumentos que visassem reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal (BRASIL, 2016, p.9).

Depois de intensas negociações nos anos subsequentes, em 2010, durante a COP-16 em Cancun (México), foi firmado acordo que consolida o conceito e os elementos necessários para a caracterização e reconhecimento de atividades e instrumentos de REDD+. Foi estabelecido que o REED+ deveria ser implementado por fases, incluindo a elaboração de ações de preparação e projetos pilotos nos países em desenvolvimento (SALLES, SALINAS e PAULINO, 2017, p.447). Já em 2013, durante a COP-19, em Varsóvia (Polônia), o chamado Marco de Varsóvia reconheceu o papel do *Green Climate Fund* (GCF) no financiamento e distribuição de recursos para REDD+.

Entretanto, apesar dos avanços alcançados nas referidas Conferências, o REDD+ estará integralmente operacional com o pleno funcionamento do Acordo de Paris, aprovado em dezembro de 2015 (21ª COP), e entrou em vigor em 2016, na COP-22 de Marrakesh, substituindo o Protocolo de Quioto em 2020 (SALLES, SALINAS e PAULINO, 2017, p.447). O Art. 5º do Acordo de Paris cita REDD+, indicando que as partes signatárias devem atuar para conservar e ampliar os sumidouros e reservatórios naturais de gases de efeito estufa, incluindo as florestas (UNFCCC, 2016, 2017).

³ Conferência das Partes – COP – Órgão criado pelo tratado que criou a Conferência-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, reúne anualmente os países signatários do tratado. A primeira COP ocorreu em 1995 em Berlim e, em 2019 está em sua 25ª edição

⁴ Tratado Internacional resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – realizada no Rio de Janeiro, 1992.

Apesar de não haver consenso sobre a definição conceitual precisa de REDD+ (SALLES, SALINAS e PAULINO, 2017, p.450), pode-se caracterizá-lo como um instrumento econômico que prove incentivos financeiros a países em desenvolvimento por seus resultados no combate ao desmatamento e à degradação florestal e na promoção do aumento de cobertura florestal (BRASIL, 2016, p.9). Esse conceito exclui o uso para pagamentos por resultados de REDD+ de países desenvolvidos nos esforços de cumprir as metas de redução nacional de emissão de gases de efeito estufa. De acordo com Salles, Salina e Paulino (2017, p.447), “em âmbito internacional, o REDD+ é construído tendo como referência instrumentos econômicos de política ambiental, já que envolve utilização de incentivos econômicos e não de regulação direta para alcançar seus objetivos ambientais.”.

A implementação nacional do REDD+ pode ocorrer por meio de distintos instrumentos e ações que, de acordo com Salles, Salina e Paulino (2017, p.447), podem ser caracterizados como instrumentos da economia ambiental neoclássica ou na perspectiva da economia ecológica. De acordo com os autores, enquanto a visão neoclássica privilegia instrumentos baseados em transações de mercado, a visão da economia ecológica postula a maior participação do Estado, podendo ou não envolver transações de mercado.

As negociações internacionais de REDD+, o desenvolvimento do conceito e as estratégias de implementação estão estritamente atreladas ao Fundo Amazônia. Atualmente o Fundo Amazônia é responsável pela mobilização da maioria do financiamento de REDD+ no Brasil (SILVIA-CHÁVEZ, SCHAAP e BREITFELLER, 2015) e é reconhecidamente uma iniciativa do governo brasileiro para financiamento de atividades de REDD+ (VIANA, 2009). Em 2015, com a instituição da Comissão Nacional de REDD+, pelo Decreto nº 8.576/2015, ficou explicitado no art. 5º que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por meio do Fundo Amazônia, seria instrumento elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo País e reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A mesma previsão foi incorporada ao Decreto que regulamenta o Fundo Amazônia no art. 8º do Decreto 6.527/2008.

A incorporação da Estratégia Nacional de REDD+, como uma Política na Diretriz Orientadora do Fundo, foi apenas uma evolução da Diretriz que existia desde o início das atividades do Fundo que previa verificar se os projetos submetidos estavam aderentes a ações de REDD+. A elaboração da Estratégia Nacional de REDD+ foi um desdobramento dos trabalhos da Comissão Nacional de REDD+ e delimitou como objetivo principal:

contribuir para a mitigação da mudança do clima por meio da eliminação do desmatamento ilegal, da conservação e da recuperação dos ecossistemas florestais e do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável de baixo carbono, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais. (BRASIL, 2016, p.21)

A Estratégia foi elaborada levando em consideração um marco de políticas instrumentos da política ambiental já existente conforme abaixo:

Figura 2: Marco das políticas públicas brasileiras na qual a Estratégia se insere.

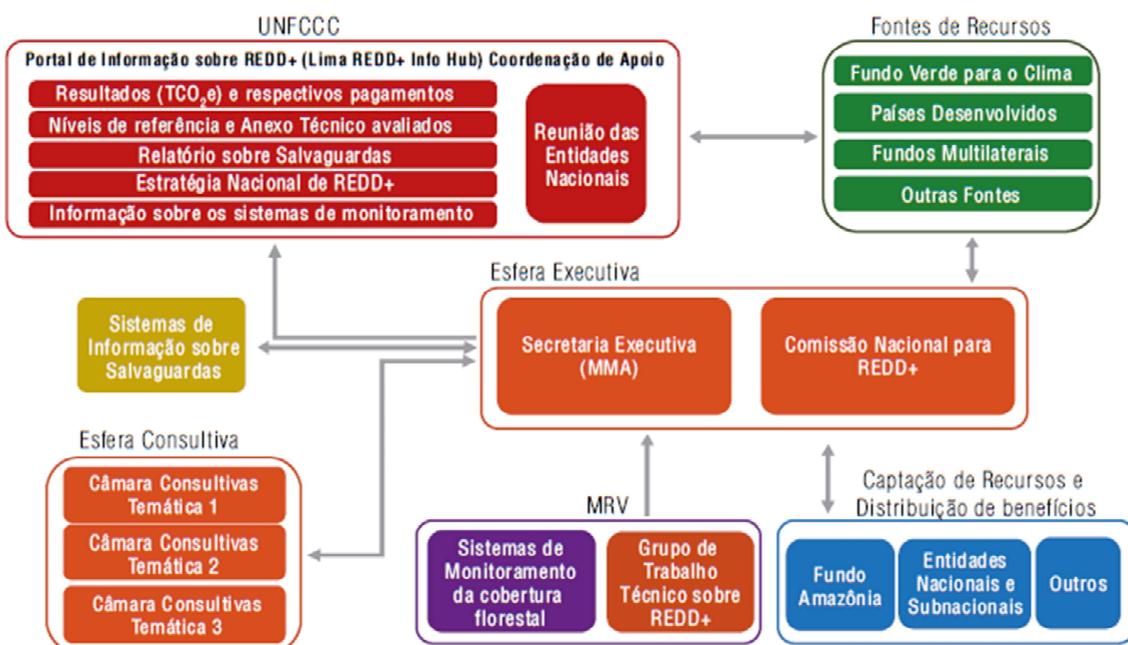


Fonte: Estratégia Nacional de REDD+ (Brasil, 2016, p.18)

Além do objetivo, a Estratégia delimitou três esferas de ação: (i) coordenação de políticas públicas de mudança do clima, biodiversidade e florestas, incluindo salvaguardas; (ii) mensuração, relato e verificação de resultados (MRV); (iii) captação de recursos de pagamento por resultados de REDD+ e distribuição de benefícios.

O papel do Fundo Amazônia na Estratégia Nacional de REDD+ tem duas pontas distintas. Por um lado, e como apresentado nos documentos acima, o Fundo é um instrumento de captação e repartição de recursos, o que está explícito na terceira linha de ação da Estratégia, mas também é um instrumento de apoio a iniciativas que reforçam as ações da Estratégia nas linhas de ação 1 e 2. Assim, os projetos apoiados pelo Fundo devem, pela sua concepção e pelos regulamentos vigentes, ter conteúdos finalísticos aderentes à Estratégia como um todo. A relação do Fundo com o arcabouço estabelecido nacionalmente e internacionalmente no contexto das negociações de REDD+ pode ser sintetizado na **figura 3**, extraída do documento que detalha a Estratégia Nacional de REDD+, e encontra-se a seguir:

Figura 3: Arranjos de Implementação da Estratégia Nacional de REDD



Fonte: Estratégia Nacional de REDD+ (BRASIL, 2016, p.29)

3.1.4 Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - Proveg

Por fim, de modo a circunscrever as Políticas e Programas do Governo Federal elencados nas Diretrizes e Critérios Orientadores do Fundo Amazônia, temos a

Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – Proveg. Criada pelo Decreto nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017, ela é uma decorrência da estratégia de implementação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal).

De acordo com o artigo 2º do Decreto nº 8.972/2017, a Proveg tem os objetivos de: (i) articular, integrar e promover políticas, programas e ações indutoras da recuperação de florestas e demais formas de vegetação nativa; e (ii) impulsionar a regularização ambiental das propriedades rurais brasileiras, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em área total de, no mínimo, doze milhões de hectares, até 31 de dezembro de 2030. Essa meta está alinhada aos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris e consubstanciados nas NDC's brasileiras.

A forma de implementação da Proveg é o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) (art. 5º Decreto 8.972), que foi formalizado pela Portaria Interministerial nº 230, de 14 de novembro de 2017. Nesse mesmo artigo, o Decreto estipula que o Planaveg deve integrar uma série de planos e políticas já estabelecidas e, dentre eles, os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelecidos no art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. É nesse ponto que há o alinhamento do Fundo Amazônia, como um instrumento financeiro do PPCDAm e da Política Nacional de Mudança do Clima, à Proveg.

Como a implementação da Política acontecerá por meio do PLANAVEG, o Fundo Amazônia, ao incorporar essa política no rol de políticas orientadoras de sua ação, passa a avaliar o alinhamento dos projetos com os objetivos tanto da Política como do Plano além de ter papel indutor em ações que fortaleçam os resultados alcançados por essas ações do governo.

De acordo com o documento base do Plano, o objetivo do PLANAVEG é:

ampliar e fortalecer as políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, boas práticas agropecuárias e outras medidas necessárias para a recuperação da vegetação nativa de, pelo menos, 12 milhões de hectares até 2030,

principalmente em áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL), mas também em áreas degradadas com baixa produtividade. (BRASIL, 2017, p.11)

Esse objetivo, bastante abrangente, deverá ser alcançado por meio de oito iniciativas que englobam ações de (i) sensibilização, (ii) promoção da cadeia produtiva da recuperação, (iii) desenvolvimento de mercados para a geração de receitas a partir da recuperação, (iv) coordenação da atuação interinstitucional, (v) desenvolvimento de mecanismos financeiros, (vi) ações de extensão rural, (vii) Planejamento espacial e monitoramento e, (viii) pesquisa e inovação para reduzir custos e melhorar a eficiência de ações de recuperação da vegetação nativa.

3.2 CONTEXTO DE CRIAÇÃO E HISTÓRICO DO FUNDO AMAZÔNIA

O histórico do Fundo Amazônia está interligado com as Negociações Internacionais sobre Mudanças Climáticas, como já apresentado nas seções 3.1.3. e 3.2. De acordo com Tasso Azevedo⁵, em uma fala proferida em 2009 durante encontro no BNDES, e registrada no livro “*The Amazon Under Debate*”⁶:

a proposta, no sentido de implementar um mecanismo de redução de emissões advindas do desmatamento e degradação foi feita em 2005 durante a Conferência das partes na COP de Montreal e de lá em diante começaram as propostas de adoção de mecanismos que resultariam em iniciativas capazes de gerar mecanismos de REDD+ (BNDES, 2009)

De acordo com Tasso, a ideia era a de criar mecanismos para levantar recursos, de uma forma unificada e em larga escala, para investir de forma

⁵ Engenheiro Florestal e primeiro Diretor Geral do Serviço Florestal Brasileiro e membro do Comitê Orientador do Fundo Amazônia e um dos responsáveis pela elaboração e apresentação da proposta de criação do Fundo Amazônia.

⁶ The Amazon Under Debate – textos resultados da transcrição das discussões realizadas no BNDES durante sessões de brainstorming sobre o Fundo Amazônia – Três encontros foram feitos entre funcionários do banco e especialistas no setor – encontros entre abril e junho de 2009 (8 meses depois do decreto de criação do Fundo Amazônia)

continuada em políticas de combate ao desmatamento e ao uso mais sustentável para a conservação das Florestas.

A proposta de criação do Fundo foi baseada em uma primeira abordagem brasileira sobre REDD+ levada à 12ª COP, realizada em Nairóbi, no Quênia, em 2006. No ano seguinte, em 2007, o Conceito final do Fundo foi apresentado pelo Governo Brasileiro durante a COP 13, realizada em Bali, e teve sua criação autorizada por meio do Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008.

A experiência brasileira foi uma das pioneiras e começou a ser desenvolvida ainda quando não havia regulamentações internacionais sobre o modelo de funcionamento dos instrumentos de REDD+. Inspirou, inclusive, a definição dos mecanismos de funcionamento do *Green Climate Fund*, na COP 16 - Varsóvia.

O Fundo é um instrumento econômico de política ambiental baseado na lógica de pagamento por resultados. Recebe recursos de doação com base nos resultados verificados de redução do desmatamento e destina-os a projetos que fortaleçam ou implementem políticas e ações que contribuam para novas reduções.

A formulação da proposta do Fundo estava inserida nos esforços brasileiros de redução do desmatamento da Amazônia e nos compromissos internacionalmente assumidos de redução das emissões dos gases de efeito estufa. De acordo com o documento “Estimativas anuais de emissões de gases de Efeito Estufa”, publicado em 2013 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, no ano de 2005, as emissões brasileiras resultantes de Uso da Terra e Florestas correspondia a 53% do total das emissões. Dessas emissões florestais, 72% eram fruto do desmatamento da Amazônia.

Na seção 3.1.2, desse trabalho, quando apresentados os dados do desmatamento nos últimos anos, verifica-se que o ano de 2005 já havia indicado uma redução na taxa de desmatamento na Amazônia Legal. A redução verificada em 2005 e nos anos subsequentes é explicada, por alguns autores, como resultante não só de políticas como o PPCDAm e o uso de

novas tecnologias como o DETER, mas também do fortalecimento de órgãos de governo responsáveis por gestão e fiscalização ambiental (ARRAES, MARIANO e ZSIMONASSI, 2012), da criação de áreas protegidas, da promoção do ordenamento territorial das restrições ao crédito para municípios com alta taxa de desmatamento, além dos embargos à produtos provenientes de áreas desmatadas ilegalmente (LOPOLA et al., 2013 e FERREIRA E COELHO, 2015).

O esforço brasileiro de redução do desmatamento no bioma, aliado à importância que a agenda de redução de emissões havia ganhado em âmbito global, criou o ambiente propício para a apresentação da proposta de um instrumento econômico baseado na premissa de “pagamento por resultados”. O Brasil já tinha resultados a serem apresentados e buscava nações parceiras que apoiassem um Fundo que apoiaria projetos que fortalecessem as ações de redução de desmatamento, desenvolvimento e conservação das florestas. Um desenho de retroalimentação.

Há três documentos que são considerados relevantes para estudar o histórico da criação do Fundo Amazônia, um Folder do Serviço Florestal Brasileiro, sem data, o “Documento de Projeto” de 2008 e a sua versão revisada de 2013, ambos elaborados pelo BNDES. Esses documentos apresentam o marco conceitual que embasou a elaboração do decreto de criação do Fundo e o desenho das estruturas de governança.

Em todos os documentos há a menção explícita ao uso dos recursos captados pelo Fundo para auxiliar no processo de redução contínua do desmatamento e o alcance de metas estabelecidas:

O Fundo contribui para o alcance das metas do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima, em especial a meta 4: redução de 40% da taxa de desmatamento no período 2006 – 2009, em comparação com a taxa média de desmatamento no período 1996 – 2005, e de 30% nos dois quadriênios seguintes” (SERVIÇO FLORESTAL, s.d)

Por meio de recursos captados com base nas reduções reais das emissões oriundas do desmatamento obtidas nos últimos anos, em comparação com o período de 1996 a 2005, o Fundo Amazônia deverá apoiar fortemente o alcance da meta de reduzir em 70% o desmatamento no Brasil até 2017.(BNDES, 2008,

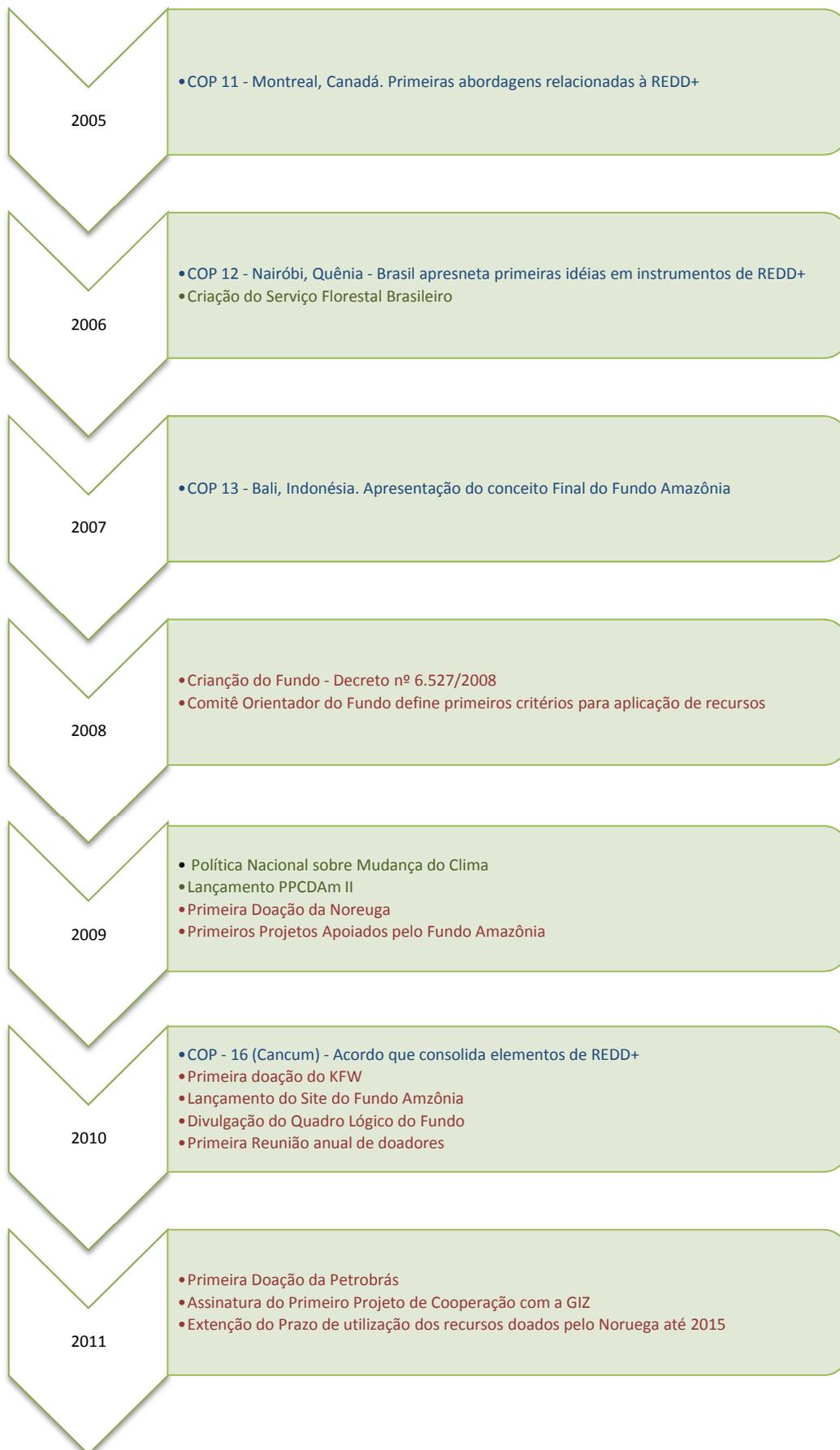
p.1)

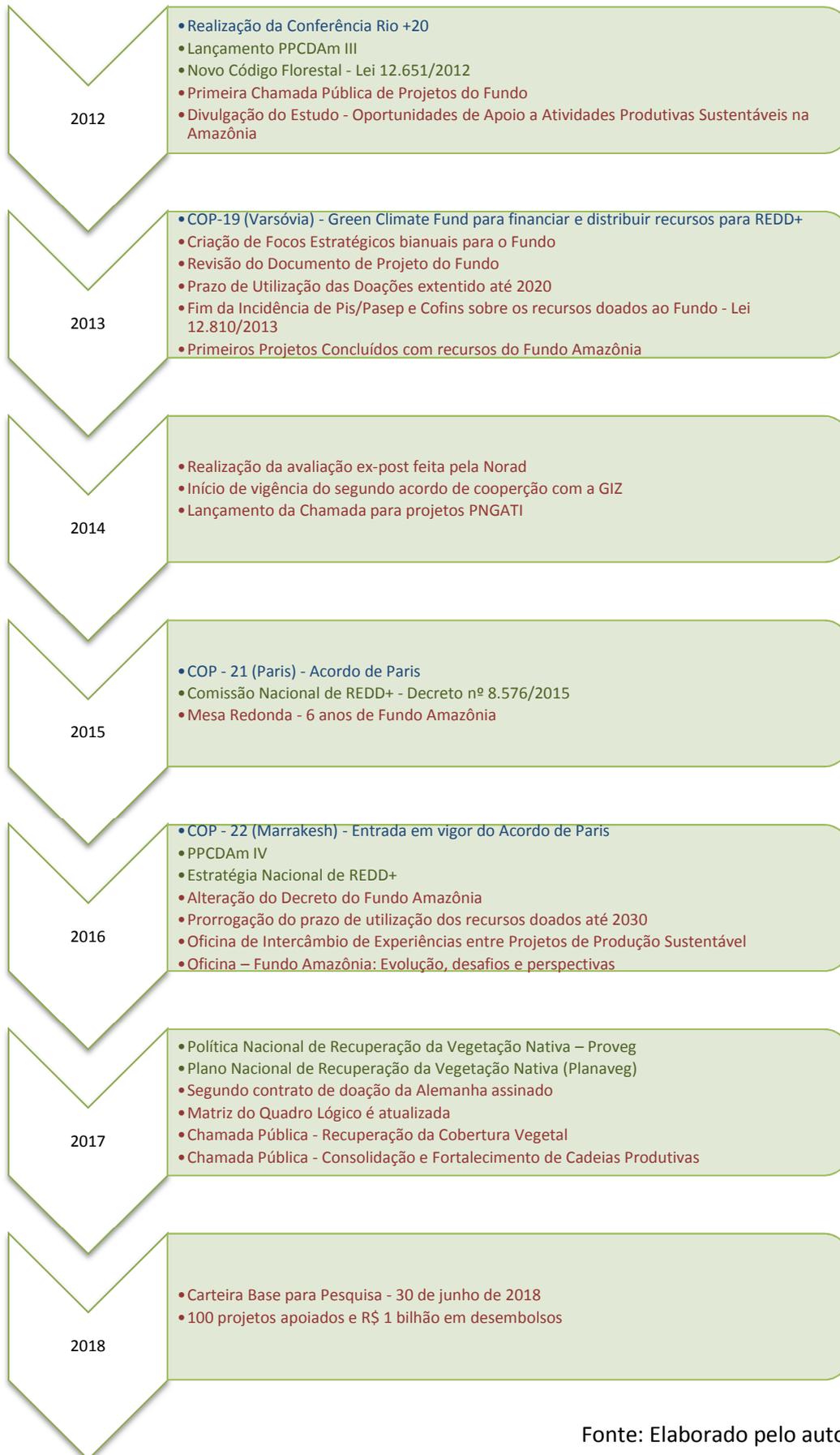
O Fundo Amazônia dará suporte ao governo brasileiro no cumprimento do compromisso internacional assumido durante a COP-15 e formalizado pela Lei Federal 12.187 (de 29 de dezembro de 2009), que instituiu a Política Nacional de Mudanças Climáticas, e o Decreto 7.390/2010. Redução de 80% das taxas de desmatamento da Amazônia Legal, comparadas com a taxa média de desmatamento do período 1996-2005 até 2020. (BNDES, 2013, p.17)

Os documentos de referência do Fundo foram adaptados ao longo dos anos para refletir as metas voluntárias ou oficiais do governo brasileiro no âmbito das Políticas sobre Mudanças do Clima refletindo a atuação diretamente relacionada a esses compromissos.

Antes de passar aos próximos tópicos, que descreverão a forma de funcionamento do Fundo, apresenta-se nas próximas duas páginas uma linha do tempo com os principais marcos no contexto internacional, nacional e do Fundo Amazônia. Para facilitar a identificação de cada um dos contextos foi elaborada a seguinte padronização para organização da informação:

Figura 4: Linha do Tempo – Fundo Amazônia





Fonte: Elaborado pelo autor

Legenda:  Contexto Internacional;  Contexto Nacional;  Fundo Amazônia

3.3 – FUNCIONAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA

Esta seção da pesquisa tem o objetivo de apresentar, de forma detalhada, o funcionamento do Fundo Amazônia. O conteúdo está baseado em documentos oficiais, como atas de reuniões, relatórios de atividades, apresentações realizadas, palestras e a vivência pessoal do autor, nesse caso, utilizando como metodologia, a chamada “observação direta” relatada por Yin (2015, p. 119), como “uma modalidade especial de observação na qual você não é simplesmente um observador passivo”, incluindo situações na qual o pesquisador é membro da equipe de um ambiente organizacional. As observações e vivências estão baseadas na experiência de trabalho do pesquisador entre os anos de 2012 e 2018 como assessor da Diretoria do BNDES, Gestor do Fundo Amazônia.

3.3.1 – Objetivos

Os objetivos do Fundo Amazônia encontram-se no Decreto de criação do Fundo (Decreto nº 6.527/2008) e são replicados anualmente no Relatório de Atividades e na página do Fundo na *internet*.

O “Documento de Projeto”, elaborado pelo BNDES, tem por objetivo explicar “a filosofia do Fundo Amazônia, incluindo: a dinâmica do desmatamento no Brasil, os objetivos do Fundo e seus vínculos com as políticas públicas, a governança do Fundo, os dispositivos de informação e auditoria e, finalmente, os critérios e prioridades para os projetos a serem apoiados pelo Fundo” (BNDES, 2008, p.1). Ou seja, esse documento é a base de conceito do Fundo e nele encontra-se a definição de seu objetivo principal, transcrito abaixo:

O principal objetivo do Fundo Amazônia é combater o desmatamento e promover a conservação e o uso sustentável no bioma amazônico. Adicionalmente, o Fundo Amazônia promoverá a implementação de

sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. (BNDES, 2008, p.4)

Entretanto, na revisão do Documento de Projeto, em 2013, o item relativo ao objetivo do Fundo foi alterado para “Finalidade” e modificando o texto que vinha sendo usado como referência, passando a ser:

o Fundo Amazônia foi criado com o intuito de captar doações para aplicações não reembolsáveis em prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, promovendo a conservação de florestas do Bioma Amazônia. (BNDES, 2013, p.4)

A diferença de abordagem é bastante relevante e demonstra a mudança de situação do Fundo em relação à sua existência e ao contexto de elaboração dos documentos. Em 2013, com resultados observados e plenamente funcional, o foco recai no instrumento “Fundo Amazônia” como veículo de captação de recursos. Em 2008, quando ainda não estava operacional, o foco principal era o de justificar o uso de recursos que por ventura fossem captados.

Ou seja, o Fundo Amazônia tem o objetivo de contribuir para a redução consistente e contínua da taxa de desmatamento no Brasil e para a redução das emissões de gases do efeito estufa. Além disso, tem como finalidade a captação de recursos de doações voluntárias destinados a financiamentos não reembolsáveis. (BNDES 2008, BNDES, 2010; BNDES 2018)

De acordo com o Decreto 6.527/08, em seu artigo 1º, o Fundo Amazônia apoia projetos em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal nas seguintes áreas temáticas:

- I. gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II. controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III. manejo florestal sustentável;
- IV. atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;

- V. zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI. conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
- VII. recuperação de áreas desmatadas.

A título de pontuar a evolução do Fundo, cabe mencionar que, até 11 de maio de 2016, o inciso IV tinha a seguinte redação “IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta”. A alteração visou alinhar a atuação do Fundo à terminologia adotada pela Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa que estava em processo de formulação e que só seria lançada em 2017.

Além disso, conforme disciplinado no parágrafo primeiro desse mesmo artigo do decreto, 20% dos recursos captados podem ser utilizados no apoio ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em florestas tropicais de outros países.

Conforme relatado nas seções anteriores dessa pesquisa, as iniciativas apresentadas ao Fundo também deverão alinhar-se ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), à ENREDD+, à Proveg, aos planos estaduais de prevenção e combate ao desmatamento, às diretrizes e aos critérios do COFA, bem como com as políticas operacionais do BNDES.

3.3.2 Captação de Recursos e Doações

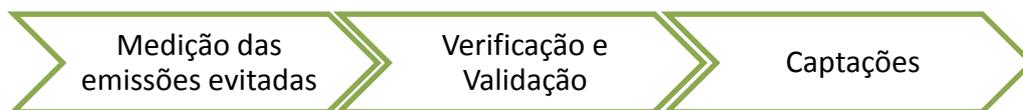
Essa seção foi construída baseada na análise documental de atas das reuniões do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, Atas das reuniões anuais de doadores, contratos firmados entre o BNDES e os Doadores, Relatórios anuais de atividades de 2009 até 2017, Documento de Projeto de Fundo versão 2008 e a versão atualizada de 2013 e o Decreto de criação do Fundo. Além disso, relatórios de avaliação *ex-post* da Noruega e da Alemanha.

Conforme explicitado na seção anterior, o Fundo Amazônia é um instrumento de captação e gestão de recursos, criado nacionalmente mas com forte convergência com a agenda internacional. Além disso, faz captações baseadas em resultados medidos e verificados. Isso significa que há um mecanismo para definição de valores limite para captação de recursos em função dos resultados previamente alcançados. O segundo momento é o das doações propriamente ditas e os doadores do Fundo. Assim, esse tópico está dividido em dois blocos: (i) Captação – regras e parâmetros e (ii) Fluxo de Doações e Doadores

3.3.2.1 Captação: Regras e Parâmetros

De acordo com o Documento de Projeto (BNDES, 2008, p.9) o modelo de captação do Fundo inicia-se com a definição da estimativa de redução das emissões de carbono oriundas do desmatamento. De acordo com o relatório anual de atividades mais recente (2017), “a captação de recursos para o Fundo Amazônia é condicionada à redução das emissões de carbono oriundas do desmatamento, isto é, o Brasil precisa comprovar a redução do desmatamento na Amazônia para viabilizar a captação de novos recursos.” (BNDES, 2018, p.25). O desenho esquemático básico desse processo pode ser visto abaixo:

Figura 5: Fluxo do processo para cálculo de doações



Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira etapa é calculada utilizando três parâmetros: (1) taxa de desmatamento aferida anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, (2) taxa média histórica de desmatamento e, (3) estimativas de Carbono contido na biomassa florestal, obtidas pelo Serviço Florestal Brasileiro. A segunda etapa, de verificação e validação, é feita pelo Comitê

Técnico do Fundo Amazônia – CTFA, e as captações são feitas e operacionalizadas pelo BNDES, instituição apta pelos regulamentos vigentes.

As questões relacionadas à doação e à operacionalização do cálculo dos limites de captação estão explicitadas nos seguintes parágrafos do art. 1º do Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008:

§ 4º Para efeito da emissão do diploma de que trata o **caput**, o Ministério do Meio Ambiente definirá, anualmente, os limites de captação de recursos.

§ 5º O Ministério do Meio Ambiente disciplinará a metodologia de cálculo do limite de captação de que trata o § 4º, levando em conta os seguintes critérios:

I - redução efetiva de Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED), atestada pelo CTFA; e

II - valor equivalente de contribuição, por tonelada reduzida de ED, expresso em reais por tonelada de carbono. (BRASIL, 2008)

Ainda com relação aos procedimentos para as medições das emissões evitadas, o cálculo deverá seguir anualmente a seguinte fórmula:

$$ED = (TDM - TD - DER) * tC/ha$$

ED - redução nas Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento, em toneladas de Carbono (tC)

TDM - Taxa de Desmatamento Médio

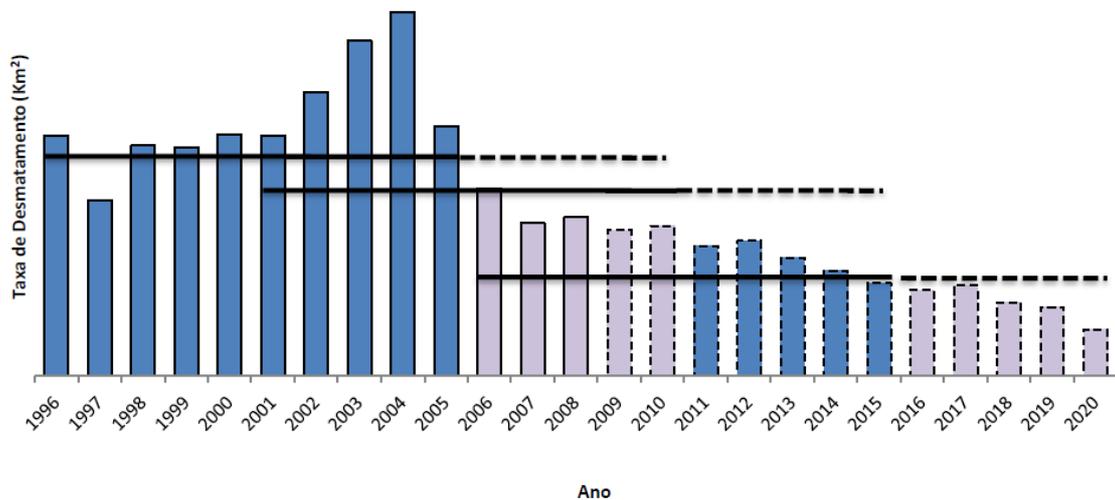
TD - Taxa de Desmatamento anual do período

tC/ha - Toneladas de Carbono por hectare de floresta

A **Taxa de Desmatamento (TD)** é calculada com base nas verificações anuais do Inpe para o desmatamento na Amazônia Legal, realizadas por meio do sistema PRODES. As taxas são calculadas anualmente, para os períodos que vão de 1º de agosto a 31 de julho do ano seguinte. Desta forma, as taxas de referência de 2018, por exemplo, envolvem os desmatamentos identificados de 1º de agosto de 2017 a 31 de julho de 2018.

A **Taxa de desmatamento Médio (TDM)** refere-se à média das taxas de desmatamento de períodos de dez anos. Essa taxa média será atualizada a cada cinco anos, conforme a figura abaixo:

Figura 6: Taxa de desmatamento média utilizada



Fonte: Documento de Projeto – (BNDES, 2008, p.7)

Na figura acima, a linha escura horizontal preenchida representa a média decenal que deverá ser utilizada na fórmula, e a linha horizontal tracejada, o período que essa taxa média será utilizada como referência (média móvel). Ainda há uma regra adicional para o cálculo, conforme descrito no documento de projeto de 2008: “eventualmente, a Taxa de Desmatamento anual (TD) seja superior à média (TDM), os valores que extrapolam deverão ser descontados de possíveis captações nos anos subsequentes, com a soma do valor excedente” (BNDES, 2008).

Por fim, o último parâmetro utilizado, a equivalência em **toneladas de Carbono por hectare de floresta (tC/ha)**, foi definida no Documento de Projeto (2008) como sendo 100 tC/ha (toneladas de Carbono por hectare) de biomassa, equivalente a 367 tCO₂e/ha (toneladas de dióxido de Carbono equivalente por hectare). De acordo com o documento, esse valor era conservador ante ao que se encontrava na literatura, de 130 tC/ha. O valor de 100 tC/ha⁷, foi adotado até o ano de 2010, sendo que, por recomendação do CTFA, a partir do ano florestal de 2011, deveria ser adotado o valor de 132,2⁸ tC/ha. Essa alteração do valor foi relatada no Relatório de Atividades do Fundo Amazônia referente

⁷ Desde a primeira reunião do CTFA, em 10 de novembro de 2008 há registros formais de desconforto com esse valor de referência, considerando-o subestimado para os padrões amazônicos.

⁸ O Valor que consta no Decreto nº 7.390 é de 132,3 tC/ha esse valor passou a ser adotado nas notas técnicas do MMA apesar das atas da reuniões constar 132,2 (indício de algum erro de digitação).

ao ano de 2013. Apesar de, no Relatório de Atividades de 2013, constar que a alteração ocorreu em função de recomendação do CTFA, o ponto ainda não havia sido pacificado em 2011, como é possível verificar no excerto da ata da reunião do CTFA de 20 de outubro de 2011:

O Comitê considera que o valor de 132,2 tonC/ha sobre estima a quantidade média de carbono presente na biomassa, em função de outros valores encontrados por estudos realizados no Bioma. Recomenda quase já mantido o valor de referência de 100tonC/ha, um número mais conservador, apesar de reconhecer que esse valor subestima a quantidade média de carbono presente na biomassa (CTFA, 2011)

O valor de 132,2 tC/ha foi utilizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e encaminhado ao CTFA por meio de Nota Técnica em função da promulgação do Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima. Assim, em 2011, quando da elaboração da Nota Técnica com as estimativas, o MMA usou o valor de referência constante no anexo do referido Decreto⁹.

A divergência relacionada a esse valor, registrada em 2011 pelo CTFA, foi novamente levantada na reunião anual de 2012, o que demonstra que não era unanimidade a mudança do valor de referência. Na ata de 2012 há o reconhecimento de que o valor de 100 tC/ha era baixo, que estudos científicos indicavam que esse valor de referência estaria na realidade entre 120 tC/ha e 150 tC/ha e que, apesar de reuniões técnicas de membros do comitê terem sido feitas, como o caso do 1º *Mini Workshop*, não havia consenso em relação ao número a ser adotado. Nesse sentido, o valor indicado no Decreto nº 7.390 deveria ser usado como referência e novos estudos precisariam ser feitos antes de alguma recomendação de alteração (essa decisão foi adotada por unanimidade dos membros) (CTFA, 2012).

O que se nota nas atas dos anos subsequentes é que, em 2013, ainda há um encaminhamento no sentido de se estudar mecanismos de aprimoramento do

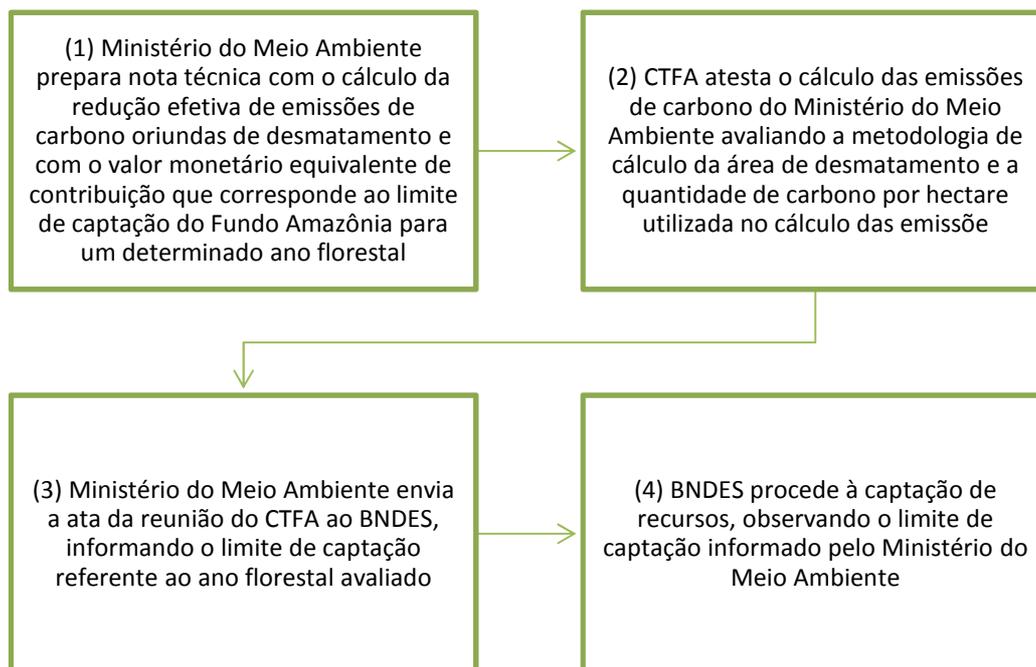
⁹ valor médio de emissões de dióxido de carbono por unidade territorial informado no Segundo Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não-Controlados pelo Protocolo de Montreal (Segundo Inventário) entre os anos de 1994 e 2005 – 132,3 tonC/ha – Decreto nº 7.390, de 09 de dezembro de 2010.

cálculo de densidade de carbono, mas a questão em torno do valor de referência foi pacificada e a adoção do parâmetro do Decreto nº 7.390 passou a ser referência nos anos subsequentes.

O próximo estágio no fluxo de cálculo, depois de apurada a **redução nas Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento, em toneladas de Carbono (tC) (ED)**, é multiplicar esse resultado por US\$ 5,00/tCO₂ para chegar em um valor monetário que represente o esforço realizado de diminuição de emissões. Esse valor foi definido no Documento de Projeto do Fundo (2008, p.10).

O fluxo operacional para a captação dos recursos pelo Fundo Amazônia está representado na **figura 7**, que segue:

Figura 7: Fluxo de Captação de Recursos pelo Fundo Amazônia



Fonte: Relatório de Atividades do Fundo Amazônia 2013

As etapas, 1, 2 e 3 são realizadas com base nos cálculos descritos nessa subseção, a etapa 4 será tratada na subseção seguinte.

3.3.2.2 Fluxos de Doação e Doadores

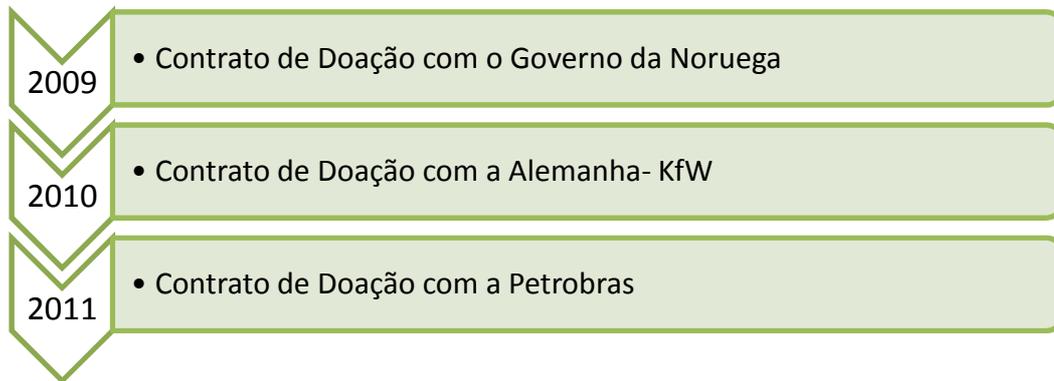
Uma vez que o BNDES recebe, do MMA, por meio de ofício, a informação sobre os resultados dos cálculos e da validação pelo CTFA desses valores, pode dar início aos procedimentos de captação de recursos em função das reduções de emissões verificadas. De acordo com o Documento de Projeto poderão ser doadores do Fundo não apenas países estrangeiros, como indivíduos, empresas e organizações interessadas.

A doação é formalizada por meio de um contrato de doação assinado entre o BNDES e o doador, conforme termos acordados e que regulamentará a relação entre as partes. A cada doação efetivada e depositada na conta do Fundo, o BNDES emite um diploma que descreve a contribuição para a redução de emissões de Carbono por desmatamento na Amazônia em dado período de referência. Esses diplomas são nominais e intransferíveis e não geram direitos patrimoniais ou créditos de qualquer natureza. Além disso, está registrado que esses valores que correspondem às emissões evitadas não poderão ser transacionados em Mercados de Carbono (BNDES, 2008, p.10). Ou seja, o Fundo Amazônia não constitui, por essa regra, um mecanismo de mercado de carbono, consolidando-o como um instrumento apenas de REDD+.

Quando da revisão do Documento de Projeto do Fundo, em 2013, especificou-se a relação dos Doadores com o Gestor do Fundo, detalhando os itens mínimos que deverão constar nos Diplomas emitidos, a previsão expressa de participação dos Doadores em reuniões anuais de prestação de contas e a previsão do BNDES desenvolver mecanismos simplificados para contratação de doações e emissão de diplomas em caso de pequenas doações.

Desde a criação o Fundo passou a receber doações regulares de três doadores, Governo da Noruega, Governo da Alemanha, por meio do KfW, e da Petrobras. Na próxima página encontra-se a linha do tempo com o ano em que cada doador passou a ter relação com o Fundo Amazônia.

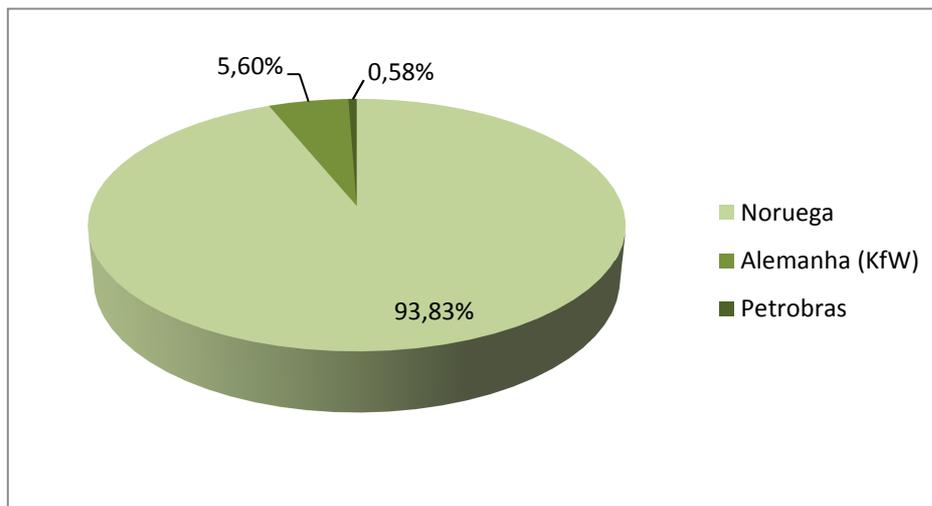
Figura 8: Ano do Primeiro Contrato de Doação com o Fundo



Fonte: Elaborada pelo autor

O Relatório de Atividades do Fundo Amazônia - 2017, informa que já há um total de US\$ 1,2 bilhão efetivamente depositados na conta do Fundo, equivalentes a R\$ 3,12 bilhões, provenientes dos três doadores supracitados.

Gráfico 3: Distribuição % das doações



Fonte: Elaborado pelo autor (BNDES, 2018)

Como é possível verificar no gráfico acima, a Noruega, além de ser o primeiro país doador do Fundo, é também o maior doador, com contribuições que somam US\$ 1,14 bilhão. O primeiro contrato com a Noruega foi assinado em 2009. As primeiras doações, de 2009 e 2010, tinham prazo de utilização de recursos até dezembro de 2011. Em 2011, por meio da celebração do 3º aditivo ao contrato de doação, houve a previsão de que os recursos doados em

2009, 2010 e a doação de 2011 poderiam ser utilizados até 31 de dezembro de 2015 (BNDES, 2012, p.31).

Em setembro de 2013, o contrato de 2009 foi substituído por um novo contrato que consolidou as questões tratadas nos aditivos que haviam sido feitos, aumentando o tempo de vigência da cooperação, com extensão do prazo de utilização dos recursos do Fundo de 2015 para 2020 e incorporou uma mudança na forma de internalização dos recursos no Fundo. Até essa data, apesar de contratados, os recursos só eram internalizados no Brasil respeitando a expectativa de desembolsos do Fundo para o prazo de dois anos. Essa regra contratual existia para que se evitasse a incidência de Pis/Pasep e Cofins sobre os recursos depositados e não utilizados. (BNDES, 2018, p.27)

Essa regra contratual criava situações como a de haver recursos contratados para doação a cada ano, respeitadas as regras do Fundo, mas que não poderiam sair da Noruega e serem internalizados no Brasil. Nesses casos os recursos ficavam segregados em uma conta bancária na Noruega. Em 2013, por meio da Lei 12.810, de 15 de maio de 2013, foi alterado dispositivo da Lei 11.828, de 20 de novembro de 2008, prevendo a isenção de Pis/Pasep e Cofins nas doações realizadas ao Fundo Amazônia. Essa mudança legislativa possibilitou que todos os recursos que já estavam comprometidos pela Noruega pudessem ser internalizados e as doações seguintes fossem integralmente depositadas na conta do Fundo assim que os aditivos contratuais fossem assinados.

Desde o início da vigência desse novo contrato, até 31 de dezembro de 2017, foram formalizados, entre a Noruega e o BNDES, 5 (cinco) aditivos contratuais, sendo que o mais importante deles, o 4º aditivo, realizado em 11 de novembro de 2016, previu a prorrogação do prazo para a utilização dos recursos doados ao Fundo de 2020 para 2030 e ampliada a área de atuação do Fundo Amazônia (de bioma Amazônia para Amazônia Legal). Essa segunda alteração foi realizada para coadunar com as alterações feitas ao Decreto nº 6.527/208 alinhando a atuação do Fundo Amazônia à conceituação utilizada pelo PPCDAm.

Importante ressaltar que, do ponto de vista do Governo Norueguês, as doações ao Fundo Amazônia estão inseridas na *Norway's International Climate and Forest Initiative (NICFI)*, no âmbito das medidas de apoio à REDD+. Essa iniciativa ganhou forma em 2007 durante a COP 13, em Bali, quando o Governo Norueguês se comprometeu a disponibilizar US\$ 500 milhões por ano para cooperação no âmbito de REDD+ (NORAD, 2014, p.xvii). Foi nessa mesma COP que o Brasil apresentou a versão final da proposta do Fundo Amazônia e abriu as negociações com o Governo da Noruega que culminaram no primeiro contrato de 2009.

Até agosto de 2014, quando foi publicado o relatório de avaliação da iniciativa NICFI, pela Agência de Cooperação Norueguesa – Norad, havia 7 parcerias bilaterais da Noruega com países em iniciativas de REDD+: Brasil, Etiópia, Guiana, Indonésia, México, Tanzânia e Vietnã. Do total de recursos doados para iniciativas de REDD+, bilaterais ou não, 44% foram destinados ao Brasil por meio do Fundo Amazônia, e o restante conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Proporção de recursos recebidos por países parceiros da Noruega – 2008/2013

País	Recursos em relação ao total
Guiana	4%
Tanzania	2%
Indonésia	2%
Vietnã	1%
México	0% (arredondamento)

Fonte: Elaborado pelo autor (Norad, 2014, p.xix)

Como é possível verificar nos dados da tabela, a parceria com o Brasil é bastante relevante em comparação com as parcerias bilaterais com outros países.

O segundo maior doador do Fundo Amazônia, o Governo Alemão, tem sua relação formal com o Fundo Amazônia realizada por meio do KfW Entwicklungsbank, banco de desenvolvimento daquele país. Foram celebrados dois contratos de doação, um em 7 de dezembro de 2010 e outro em 14 de

novembro de 2017. De acordo com Relatório de Atividades do Fundo, do ano de 2010, temos que: “Em dezembro de 2010, na 16ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP16), sediada em Cancún, no México, foi formalizada a contribuição do governo da Alemanha ao Fundo Amazônia, por intermédio do Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).” (BNDES, 2011, p.22). Os recursos doados no âmbito desses contratos somam US\$ 68 milhões e já foram integralmente depositados na conta do Fundo (BNDES, 2018, p.26).

Por fim, o terceiro doador do Fundo é a Petrobras, empresa pública de controle federal. O BNDES celebrou com a Petrobras, até o final de 2016, 27 contratos de doações ao Fundo Amazônia, no montante total de aproximadamente US\$7,3 milhões. Essas doações, diferente das demais, tem motivação distinta; nesse caso específico, elas servem como medida compensatória a ser apresentada ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em função das emissões decorrentes da queima extraordinária de gás, originárias da produção e do escoamento de petróleo e gás natural realizados pela empresa (BNDES, 2018, p.28).

Além disso, pontua o Relatório de Atividades de 2017 que, há uma diferença operacional em relação ao uso dos recursos doados pela Petrobras, sendo que esses, “por determinação da Diretoria do BNDES (Decisão de Diretoria 832/2012-BNDES) (...) devem ser segregados contabilmente de modo a garantir que os recursos não sejam destinados a projetos executados pela União” (BNDES, 2018, p. 29).

Na formulação inicial do Fundo, como é possível verificar por meio do Documento de Projeto de 2008, e pelo Decreto nº 6.527/08, não havia a previsão de reunião formal com os Doadores do Fundo. Essa instância formal foi criada a partir da assinatura do primeiro contrato do Fundo Amazônia com o Governo da Noruega. O BNDES deve, como Gestor do Fundo, convocar e presidir a Reunião Anual com os doadores, com a finalidade de:

- Discutir o progresso do Fundo, inclusive os resultados e cumprimento das obrigações acordadas;
- Discutir questões de especial relevância na implementação do Fundo, tais como os principais fatores de risco e como gerenciá-los;
- Informar sobre planos de mudança nos critérios estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA).

As reuniões são registradas pelo BNDES em atas que são aprovadas pelos Doadores. Antes da reunião é entregue o Relatório Anual (também previsto em regra contratual que a entrega deve ocorrer até o fim do primeiro semestre do ano subsequente ao do relato das atividades) e apresentados os demonstrativos financeiros do Fundo. A primeira reunião anual de Doadores ocorreu em 22 de outubro de 2010 e, desde então, já foram realizadas outras 7 (sete).

Além das doações formais, há um aspecto adicional na relação com os doadores. No âmbito das negociações para a efetivação da primeira doação alemã, em 2010, também foi oferecido ao Fundo Amazônia, apoio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*. Essa cooperação iniciou-se antes mesmo da formalização da primeira doação, em novembro de 2009, por meio do “Projeto de Preparação da Cooperação Técnica” que vigorou até o fim de 2010. Em janeiro de 2011 iniciou-se o primeiro projeto de cooperação que vigorou até final de 2013, quando foi renovado e estendido.

A atuação próxima e o suporte da GIZ às atividades de comunicação, mobilização e produção de conteúdo para o Fundo Amazônia desdobrou-se para uma parceria mais complexa, em 2015, quando o Governo da Noruega, por meio da Norad, passou a co-financiar as atividades de cooperação técnica da GIZ. Assim, as duas agências de cooperação internacional dos países doadores, passaram a atuar de forma conjunta para suporte às atividades do Fundo.

De acordo com os Relatórios anuais de atividades do Fundo, a parceria com GIZ foi relevante no processo de discussão e elaboração do Marco Lógico do

Fundo e no processo para a modelagem da seleção pública de projetos para a apoio a cadeias produtivas sustentáveis. Essa informação fica explícita no relatório de Atividades ao descrever as atividades de cooperação ao longo do ano de 2010, mesmo antes da formalização do primeiro Acordo de Cooperação entre as partes. O apoio da GIZ para as atividades relacionadas à melhoria ou desenvolvimento de modelos de parceria do Fundo com outras instituições do terceiro setor estão explícitas nos relatórios subsequentes conforme trechos abaixo:

contribuição de insumos técnicos para o monitoramento dos impactos de projetos produtivos sustentáveis apoiados pelo Fundo Amazônia;
apoio na formulação de estratégia para o fortalecimento de cadeias produtivas de uso sustentável da floresta e da biodiversidade;(BNDES, 2014, p.25)

elaboração de insumos técnicos e apoio logístico na realização das Reuniões Técnicas estaduais, no âmbito da Chamada Pública de Projetos Voltados ao Apoio de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas;
(BNDES, 2015, p.34)

apoio à realização da 1ª Oficina de Intercâmbio de Experiências entre Projetos de Atividades Produtivas Sustentáveis, em que executores e beneficiários de projetos apoiados pelo Fundo Amazônia compartilharam conhecimentos e experiências com foco em produção sustentável (BNDES, 2017, p.34);

elaboração de plano para a capacitação das organizações apoiadas pelo Fundo Amazônia, composto por diversos tipos de treinamentos (BNDES, 2017, p.34)

apoio à realização das oficinas de divulgação e capacitação da chamada pública de Consolidação e Fortalecimento de Cadeias de Valor Sustentáveis e Inclusivas, nos estados do Acre, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Distrito Federal (BNDES, 2018, p.32)

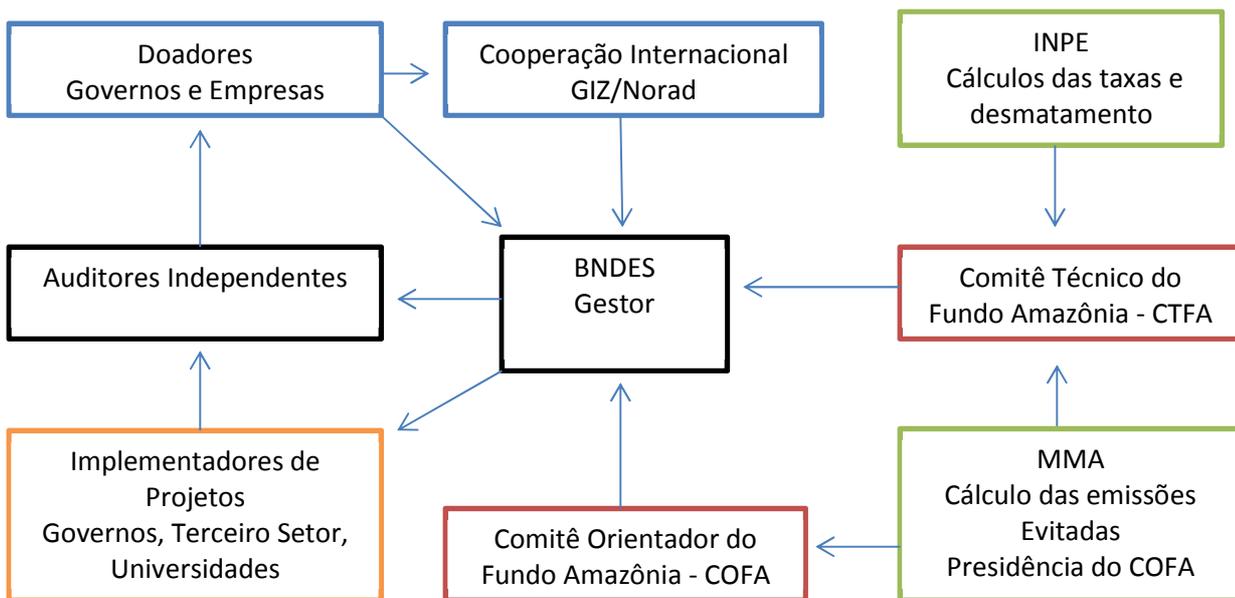
Em todos os relatórios de atividades elaborados desde 2010, exceto o ano de 2012, são apresentadas as principais atividades realizadas no âmbito da cooperação com a GIZ. Como visto acima, nos excertos dos Relatórios, nos anos de 2013, 2014, 2016 e 2017 havia ações diretamente relacionadas com o objeto dessa pesquisa e, principalmente, nas ações de divulgação e capacitação de proponentes de projetos no âmbito das chamadas públicas do Fundo. Cabe destacar também a contribuição no desenvolvimento e sistematização de conhecimento sobre atividades produtivas sustentáveis, com a conclusão do estudo “Oportunidades de Apoio a Atividades Produtivas Sustentáveis na Amazônia” realizado em 2011 e divulgado em 2012.

3.3.3 Estrutura de Governança do Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia é um fundo privado gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de acordo com diretrizes e critérios estabelecidos por um Comitê Orientador, composto por representantes dos governos federal e estaduais, ONGs, movimentos sociais, povos indígenas, cientistas e empresas (BNDES, 2008, p.1).

A figura abaixo representa, de modo esquemático, a estrutura de governança atual do Fundo.

Figura 9: Governança do Fundo Amazônia



Fonte: Elaborado pelo autor

Legenda:

- Doadores
- Órgãos do Governo Federal
- Comitês
- Gestor/auditores
- Implementadores/executores

A gestão do Fundo, da forma como foi criado, apresenta um arcabouço de governança intrincado, com a participação de muitos atores e instituições. Além dos doadores, já descritos na seção anterior, e da estrutura e fluxo de captações, há outras instâncias de governança bastante relevantes para as análises dessa pesquisa, principalmente o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), o Comitê Técnico do Fundo Amazônia e o Gestor do Fundo (BNDES).

As questões inerentes aos doadores e o apoio das agências de cooperação, já foram tratadas na subseção anterior desse estudo, as questões referentes ao INPE e ao MMA, como instituições que subsidiam a atuação do CTFA, também foram tratadas na subseção anterior. A relação do Gestor do Fundo e os Implementadores será abordada nas subseções seguintes quando da apresentação da atuação do Gestor e da Carteira de Projetos do Fundo. As instâncias colegiadas que são o CTFA e o COFA serão apresentadas na subseção seguinte.

As auditorias externas (adicionais ao que o Gestor do Fundo e implementadores já se submetem como Tribunais de Contas, órgãos do legislativo e auditorias internas) são contratualmente solicitadas pelos doadores do fundo e são de duas naturezas: (i) financeira e contábil; e (ii) resultados obtidos e conformidade. Essas auditorias são realizadas anualmente, seus relatórios anexados ao Relatório anual de Atividades e entregues aos Doadores no primeiro semestre de cada ano para serem avaliados e debatidos durante a Reunião Anual de Doadores no segundo semestre de cada ano.

3.3.3.1 Comitê Técnico do Fundo Amazônia - CTFA

Conforme relatado na subseção referente à estrutura de captação do Fundo, O CTFA tem papel relevante na estrutura de Governança. A previsão de sua existência ocorreu por meio do art. 3º do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, no qual foi definido que sua atribuição é a de atestar os cálculos do

Ministério do Meio Ambiente em relação às emissões oriundas do desmatamento. A formalização de sua instituição ocorreu por meio da Portaria MMA nº 345, de 22 de outubro de 2008.

De acordo com o Documento de Projeto do Fundo (versão 2008), os integrantes do comitê, com base nos dados do desmatamento fornecidos pelo INPE, e de biomassa de carbono fornecidos pelo Serviço Florestal Brasileiro, elaboram um parecer com os dados de referência e emitem autorização para o BNDES captar recursos (BNDES, 2008, p.8)

A frequência de suas reuniões é anual e sua composição é de seis especialistas designados pelo Ministério do Meio Ambiente, após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Esses membros têm mandato de 3 anos, prorrogáveis uma vez, por igual período. Seus membros não recebem remuneração adicional pela participação nesse comitê. (BRASIL, 2008)

Até o dia 31 de dezembro de 2017 foram realizadas 10 reuniões anuais do CTFA e, nessas reuniões já foi atestada a redução das emissões em função da redução do desmatamento da Amazônia no total de 4.315,3 milhões de toneladas de CO₂ (BNDES, 2018, p.18) e a autorização de um valor-limite total de captação que já atinge o montante de US\$ 21,8 bilhões de dólares.

3.3.3.2 Comitê Orientador do Fundo Amazônia - COFA

A descrição e análise do modelo de funcionamento, importância e atuação do COFA será mais detalhada que a do CTFA em função da relevância das decisões desse Comitê para a pesquisa em tela. Parte relevante da metodologia utilizada para o estudo da adoção de modelos alternativos de parceria do Fundo Amazônia com organizações do terceiro setor está baseada na análise de conteúdo das atas das reuniões desse Comitê. Assim, como as atas das reuniões do Comitê serão fonte primária para a pesquisa, é importante

aprofundar a compreensão da forma de funcionamento, composição, atribuições e registro das reuniões.

O Comitê Orientador do Fundo Amazônia é uma instância de governança formalmente constituída com a atribuição de estabelecer as diretrizes, critérios e focos para aplicação dos recursos do Fundo Amazônia. O Comitê deve se reunir no mínimo uma vez por semestre para acompanhar as informações sobre a aplicação dos recursos e aprovar o Relatório de Atividades do Fundo Amazônia.

O objetivo, composição e atuação do Comitê estão elencados nos artigos 4º, 5º e 6º Decreto que regulamenta o Funcionamento do Fundo Amazônia (BRASIL, 2008). Além do Decreto, o Comitê conta com um Regulamento Interno que especifica a sistemática de funcionamento como quórum, estabelecimento de pautas, convocação de reuniões e sistema de votação. Ao COFA cabe ainda o papel de zelar pela fidelidade das iniciativas apoiadas pelo Fundo Amazônia ao **PPCDAm** e à **ENREDD+**.

3.3.3.2.1 Composição do Comitê Orientador

A composição do Comitê está regulada pelo Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. É um comitê tripartite, formado de três blocos: Governo Federal, Governos Estaduais e Sociedade Civil. Em relação à composição do Comitê, podemos separar em duas fases distintas. A primeira delas abrange o período que vai de 1º de agosto de 2008 até 11 de maio de 2016 e o segundo período, de maio de 2016 em diante. Essa divisão em duas fases é determinada pelos Decretos que regulamentam o Fundo. A tabela abaixo apresenta a comparação entre a composição do Comitê até 2016 e depois de maio de 2016.

Quadro 1: Comitê Orientador do Fundo Amazônia: Composição, regra de mandato e presidência, comparação 2008 x 2016

Composição	DECRETO Nº 6.527/08	DECRETO Nº 8.773/16
Governo Federal	Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
	Casa Civil	Casa Civil
	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	Não está na composição do COFA
	Não estava na composição do COFA	Ministério da Justiça – Fundação Nacional do Índio – FUNAI
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
Governos Estaduais	um representante de cada um dos governos dos Estados da Amazônia Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento	
Sociedade Civil	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS	
	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB	
	Confederação Nacional da Indústria – CNI	
	Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal – FNABF	
	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG	
	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC	
Mandato dos Representantes	Dois anos, prorrogável uma vez por igual período	dois anos, podendo ser indicados e designados para novos mandatos, inclusive sucessivos
Regra para a Presidência da Colegiado	A presidência do Comitê será exercida por um dos representantes do Governo Federal, tendo sido designado o Ministério do Meio Ambiente como presidente nos dois primeiros anos	Ministério do Meio Ambiente

Fonte: Elaborado pelo autor

As principais mudanças na composição do Comitê do Fundo foram na bancada Federal e ocorreram em função de dois movimentos distintos. O primeiro deles, decorreu principalmente pela mudança de nomenclatura dos Ministérios e reestruturação do Executivo Federal que foi empreendida em outubro de 2015.

À época, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República foi extinta e o nome do Ministério da Ciência e Tecnologia foi alterado. Essas mudanças administrativas foram espelhadas no novo decreto. O segundo movimento, da inclusão do Ministério da Justiça, por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), ocorre na esteira da intensificação do contato institucional no âmbito da estruturação das ações do Fundo para fortalecimento da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI.

Com relação à FUNAI, o primeiro registro de aproximação institucional está relatado no registro da 12ª reunião do COFA, que ocorreu em 14 de dezembro de 2011. Na ocasião, o Comitê emanou uma recomendação, após provocação da bancada da sociedade civil, de criar mecanismos de acesso das comunidades indígenas aos recursos do Fundo Amazônia, incluindo a identificação de parceiros aglutinadores e elaboração de chamada pública específica. A recomendação indicava que o grupo de trabalho deveria envolver a FUNAI. (COFA, 2011, p.13)

Esse trabalho foi estreitando a relação da FUNAI com as ações do Fundo e do COFA e, em 12 de dezembro de 2013, durante a 14ª reunião do COFA, o representante do BNDES no COFA colocou para debate a possibilidade de alteração do Decreto nº 6.527/2008 para inclusão da FUNAI como membro permanente do Comitê. A proposta foi recebida pelos demais integrantes do colegiado sem objeções o que culminou com a incorporação dessa proposta de mudança quando da edição do Decreto nº 8.773/2016. (COFA, 2013, p.13)

Nessa mesma reunião foi proposta, também pelo BNDES, a possibilidade de alteração da regra para o mandato dos membros indicados ao COFA, com a possibilidade de seguidas reconduções. Apesar de não ter sido unanimidade nas discussões, pelo que consta nos relatos das reuniões, o tema não foi novamente debatido e foi incorporado às regras de funcionamento do Fundo. (COFA, 2013, p.13)

Por fim, outra alteração relevante na governança do Comitê ocorreu com a alteração da regra de definição da presidência do Fundo. Na prática, desde a criação do Fundo, a Presidência do COFA foi exercida por representante do Ministério do Meio Ambiente indicado para compor o Comitê. A regra inicial previa que a presidência deveria ser exercida por representante da bancada do Governo Federal, sendo que o primeiro ciclo de mandato seria do Ministério do Meio Ambiente. (BRASIL, 2008). A sugestão de mudança nas regras referentes à presidência do Comitê começou a ser levantada na 10ª reunião do COFA, em novembro de 2010. Na ocasião, em função da transição no Governo Federal, o Comitê deliberou pela permanência do Ministério como presidente do Comitê, por um ano adicional. A questão da presidência do Comitê também foi tema das 11ª e 14ª reuniões do COFA, até que a questão foi consolidada na mudança feita pelo Decreto nº 8.773/2016. (COFA, 2011, p.7; COFA, 2013, p.13)

Apesar de não especificada no decreto que cria o Fundo, é possível a participação de outras entidades nas reuniões do Comitê. Essa previsão está no Regimento Interno do COFA que indica que representantes de outros estados, não listados no Decreto, podem participar das reuniões, sem direito a voto. Além disso, prevê a possibilidade de participação de especialistas convidados e de observadores (COFA, 2008). Esses especialistas convidados e observadores têm direito à voz na reunião, nos assuntos que lhes são pertinentes, desde que não haja objeção de algum membro titular. Como é possível verificar nos registros das reuniões do Comitê a presença de especialistas externos é frequente e, em muitos casos, subsidiam o Comitê de informações relevantes para a tomada de decisões como na elaboração das chamadas públicas, na compreensão da dinâmica do desmatamento em assuntos operacionais do gestor do Fundo.

A compreensão da composição das bancadas e da presidência do Comitê ao longo dos anos é relevante para compreender, na análise dos dados dessa pesquisa, as proposições, motivações e decisões que levaram à adoção de modelos de parceria pelo Fundo Amazônia.

3.3.3.2.2 Reuniões do Comitê Orientador – Frequência e Registro

As reuniões do Comitê Orientador do Fundo são também os espaços de apresentação de propostas e discussão de modelos para a operacionalização do Fundo. É nesse espaço de participação que as posições de setores distintos tornam-se mais abertas, propostas são feitas, discussões ocorrem e decisões são tomadas. Uma vez emanadas, as recomendações do Comitê devem ser seguidas pelo Gestor do Fundo e pelos parceiros que se relacionam com ele.

A previsão de realização de duas reuniões anuais do Comitê Orientador já constava no Documento de Projeto do Fundo, de 2008, e foi refletida no Decreto 6.527/08, especificando que as reuniões seriam semestrais (BRASIL, 2008). Desde que o Fundo foi criado em 2008 o Comitê Orientador reuniu-se 24 vezes, conforme tabela abaixo:

Quadro 2: reuniões do Comitê Orientador do Fundo Amazônia

Ano	Reunião	Data	Local
2008	1 ^a	24/10	Rio de Janeiro/Brasil
	2 ^a	19/11	Brasília/Brasil
2009	3 ^a	29/05	Rio de Janeiro/Brasil
	4 ^a	07/08	Rio de Janeiro/Brasil
	5 ^a	21/09	Brasília/Brasil
	6 ^a	03/12	Belém/Pará
2010	7 ^a	26/03	Rio de Janeiro/Brasil
	8 ^a	23/06	Rio de Janeiro/Brasil
	9 ^a	19/08	Brasília/Brasil
	10 ^a	24/11	Brasília/Brasil
2011	11 ^a	27/10	Brasília/Brasil
	12 ^a	14/12	Brasília/Brasil
2013	13 ^a	14/03	Brasília/Brasil
	14 ^a	12/12	Rio de Janeiro/Brasil
2014	15 ^a	04/04	Rio de Janeiro/Brasil

	16 ^a	05/12	Rio de Janeiro/Brasil
2015	17 ^a	25/06	Rio de Janeiro/Brasil
	18 ^a	28/08	Rio de Janeiro/Brasil
	19 ^a	21/12	Rio de Janeiro/Brasil
2016	20 ^a	29/04	Brasília/Brasil
	21 ^a	02/12	Rio de Janeiro/Brasil
2017	22 ^a	09/05	Rio de Janeiro/Brasil
	23 ^a	20/10	Belém/Brasil
2018	24 ^a	04/06	Brasília/Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor

Apesar de constar nos regulamentos do Fundo que as reuniões devam acontecer semestralmente (duas vezes ao ano), houve anos em que o Comitê reuniu-se com mais frequência - 2009, 2010 e 2015 - e houve apenas um ano em que não aconteceu reunião presencial do Comitê, em 2012. Nesse último caso, ano coincidente com a realização e organização da Rio +20¹⁰, o que provavelmente demandou muito das estruturas do Ministério do Meio Ambiente, que presidia o Comitê naquela ocasião. Relevante também destacar que, em 24 reuniões realizadas, apenas duas (2009 e 2017) foram realizadas fora do eixo Rio-Brasília, na cidade de Belém, no Estado do Pará. A solicitação de realizar reuniões do COFA nos Estados Amazônicos aparece em alguns relatos de reuniões, principalmente emanados pela bancada estadual. As demais, 54% das vezes, foram realizadas no Rio de Janeiro e 37,5%, em Brasília.

Todas as reuniões do Comitê são gravadas, por compromisso contratual com os doadores. Esses áudios são utilizados pela Secretaria Executiva do COFA (BNDES) para a elaboração do documento “Registro de Encaminhamentos e Tema - RET” (COFA, 2008). Ou seja, esses documentos não são a transcrição da reunião ou das discussões que ocorreram. Os registros das reuniões são encaminhados para os membros do Comitê e, na reunião imediatamente

¹⁰ Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, foi realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. A Rio+20 foi assim conhecida porque marcou os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) - http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html

posterior, são validados e aprovados pelas bancadas antes de estarem disponíveis na *internet*.

Para esta pesquisa foram utilizadas todas as atas disponíveis até o dia 28 de outubro de 2018, não obstante reunião realizada em 04 de junho de 2018, cujo relato não se encontrava disponível.

Além disso, é importante relatar as limitações dos documentos, como não são transcrições literais das reuniões, os registros divulgados são um resumo feito pela equipe gestora do Fundo Amazônia e depois validados pelos integrantes do COFA, não é possível ter clareza de análises mais profundas de discurso, uma vez que resumos tendem a simplificar a linguagem. Entretanto, apesar das limitações, são fonte relevante para a identificação de posicionamentos, identificação de origem de sugestões e mudanças de curso e motivações para a adoção de diretrizes e critérios para apoio a projetos.

3.3.3.2.3 *Reuniões do Comitê Orientador – Regras de deliberação*

Para finalizar a apresentação dos principais pontos de funcionamento do Comitê Orientador do Fundo e auxiliar no processo de análise dos dados dessa pesquisa, cabe registrar o formato da regra de deliberação de propostas, recomendações ou diretrizes emanadas pelo Comitê.

De acordo com o Regimento Interno do Fundo, as matérias apreciadas pelo Comitê subdividem-se em duas categorias:

Art. 8º (...)

I - deliberação: quando se tratar de matéria relacionada às diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo Amazônia;

II - recomendação: quando se tratar de manifestação acerca da implementação do Fundo Amazônia por parte do BNDES, incluindo:

a) manifestação sobre as informações semestrais relativas à aplicação dos recursos; e

b) manifestação sobre o relatório anual do Fundo Amazônia. (COFA, 2008)

As matérias apresentadas ao COFA devem ser aprovadas por consenso entre as bancadas. Cada bloco tem direito a um voto nas deliberações e cada membro tem direito a um voto dentro de seu bloco. Entretanto, como as decisões são todas por consenso, não há registro em separado, o que confere uma dinâmica de muitos debates nas reuniões, enriquecendo os relatos e dando mais subsídios para a pesquisa.

3.3.3.3 BNDES – Gestor do Fundo

Último ator no desenho da governança do Fundo Amazônia que terá destaque nessa pesquisa é a figura do Gestor do Fundo. O Gestor do Fundo é responsável por operacionalizar as captações, secretariar o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, receber, analisar, contratar, acompanhar e avaliar os projetos apresentados ao Fundo, elaborar o relatório anual de atividades, convocar, organizar e coordenar a reunião anual de doadores, promover as ações de transparência e comunicação, bem como representa-lo judicialmente e extrajudicialmente. Por fim, o Gestor do Fundo também é responsável pela contratação de auditoria externa para avaliar a correta utilização dos recursos do Fundo.

Ficou estabelecido, pelo decreto de criação do Fundo Amazônia, que o gestor seria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. A equipe do banco, em conjunto com a equipe do Ministério do Meio Ambiente, participou de todo processo de proposição, elaboração e apresentação desse instrumento nos Fóruns Internacionais. Houve, nesse sentido, um caminho natural de escolha da instituição como a Gestora dos recursos.

No Documento de Projeto de 2008 são apresentadas as características que credenciam a instituição a assumir essa responsabilidade, citando como exemplo, a sua criação em 1952, e a experiência adquirida ao longo dos anos na gestão de diversos fundos como o “Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o Fundo do PIS-PASEP (Programa de Integração Social e Programa de

Formação do Patrimônio do Servidor Público), o Fundo Nacional de Desenvolvimento, o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), o Fundo de Garantia das Exportações (FGE) e o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC).” (BNDES, 2008, p.12). Além disso, há o destaque para a qualidade da carteira de crédito (demonstrando firmeza e seriedade na análise de projetos) e para as iniciativas empreendidas pelo Banco para se engajar na agenda ambiental, como a assinatura, em 1994, da Declaração Internacional das Instituições Financeiras sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, passando a integrar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - Iniciativa Financeira (UNEP-FI).

Das responsabilidades do Gestor elencadas no início dessa seção, as mais importantes para essa pesquisa são as relativas à participação do Banco no COFA, as ações de documentação e transparência (elaboração e disponibilização de relatórios, atas de reuniões e manutenção da página do Fundo na *internet*), mas principalmente a função de receber, analisar, contratar, acompanhar e avaliar os projetos que utilizarão os recursos.

A relação formal e contratual dos beneficiários ocorre de forma direta com o Banco. Sendo assim, as regras e normas para estabelecimento da relação formal se dá por dentro dos procedimentos da instituição. Como será possível observar nas seções posteriores da pesquisa, esse é maior fator de tensão na busca por novos modelos para ganho de capilaridade do Fundo.

Fator inicial de caracterização é que a instituição está com seu centro operacional sediado no Rio de Janeiro, a muitos quilômetros de distância da Amazônia. Além da base operacional no Rio de Janeiro, o Banco contava, no momento da criação do Fundo, com escritórios de representação, não operacional, nas cidades de Brasília, Recife e São Paulo. O termo não operacional significa que essas unidades não têm carteiras de projetos ativas; sendo assim, não analisam, não contratam e não desembolsam recursos para projetos.

Com o avanço das ações do Fundo Amazônia, e com a maior participação do Banco no financiamento de projetos na região amazônica, identificou-se a necessidade de maior presença física de equipes para facilitar, principalmente, o fomento a novos projetos, a explicação sobre a atuação operacional para acesso a recursos e, principalmente, para auxiliar na logística de acompanhamento dos projetos já contratados e em execução. Com isso um novo escritório regional foi inaugurado em Belém, no Pará, no ano de 2015. Esse escritório contava com uma gerência do Fundo Amazônia que trabalhava em parceria com outros representantes do Banco naquele escritório. Entretanto, antes mesmo de sua instalação definitiva em Belém, a estrutura foi descontinuada em julho de 2016 durante processo de reestruturação da instituição.

Assim, por não ser uma instituição que estruturalmente tenha capilaridade, a compreensão do modo de funcionamento para recepção de propostas, procedimentos de análise, contratação e acompanhamento de projetos são fatores que influenciam de forma direta os custos de transação envolvidos e as relações de agência que decorrem do estabelecimento de uma relação formal do banco com o beneficiário.

A questão do uso das regras internas do Banco para o tratamento dos projetos submetidos ao Fundo Amazônia fica explícito no primeiro relatório anual de atividades do Fundo, 2009 na seguinte passagem:

Escolhido como gestor do Fundo, o BNDES cumpre essa missão seguindo as normas, os procedimentos e as políticas que o tornaram uma instituição reconhecida por sua seriedade e credibilidade no trato de recursos públicos. Pelas razões já expostas, é importante destacar que a aplicação de recursos do Fundo também difere da prestação de serviços ou da transferência de recursos executada por mecanismos simplificados de repasses. (BNDES, 2010, p.104)

A argumentação de ter procedimentos confiáveis, que conferem reputação à entidade, é utilizada para retirar de discussão qualquer mecanismo que pudesse vir a ser implementado ou sugerido para simplificação ou eliminação de exigências feitas aos projetos recebidos pela instituição ao longo dos anos de existência do Fundo. Na seção da pesquisa referente às motivações e a

escolha de modelos que diminuíssem custos de transação e diminuísse custos de agência do banco para pequenos projetos essa posição argumentativa do Banco é bastante presente. Nesse sentido, é relevante compreender a sistemática de atuação do BNDES em relação aos projetos.

Até setembro de 2018, o ciclo completo de um projeto no BNDES era composto por quatro estágios: enquadramento, análise, contratação e desembolso. Esse ciclo é seguido por todos os projetos apresentados ao Banco, de crédito ou não reembolsáveis. No caso dos financiamentos, há regras que definem se a atuação do banco é direta com o tomador de recursos ou se uma instituição financeira é que será a intermediária. Essa definição, via de regra, é feita pelo valor do Projeto e poderia variar a depender do setor de atuação ou programa específico.

Assim, no caso de financiamentos, o Banco tem um piso de valor para atuação ficando, assim, projetos pequenos para a operação por instituições financeiras parcerias. O mesmo não ocorre no caso dos recursos não reembolsáveis (nesse caso Fundo Amazônia). Nesses casos não há um piso para a atuação do banco e, via de regra, todos os projetos, independente do valor, precisam passar por todas as fases do ciclo interno de projeto e o estabelecimento formal da relação com o Banco.

Para avançar na compreensão desse ciclo segue desenho esquemático abaixo com alguns detalhes de sua governança:

Figura 10: Etapas Operacionais do BNDES



Fonte: Relatório de Atividades 2014 (BNDES, 2015, p.32)

a) **Enquadramento:** Esse fluxo inicia-se com a formalização da solicitação de apoio por meio do preenchimento e entrega de um documento chamado “carta consulta”. Essa Consulta prévia é feita por meio de um modelo específico disponibilizado pelo BNDES. Até 2016 esse documento estava disponível na página do BNDES na *internet*, devia ser preenchido, assinado e enviado para a sede do BNDES em meio físico para protocolo e tramitação. De 2016 em diante, o recebimento de consultas prévias passou a ser feito por meio de formulário eletrônico, preenchido e enviado virtualmente. Convencionalmente, o processo de elaboração das cartas consultas não tem apoio do banco, tão pouco existe uma rede de consultores credenciados para isso. Apesar disso, o Gestor do Fundo Amazônia tem desenvolvido ações para facilitar esse processo, como disponibilizar, em sua página na *internet*, manuais para facilitar a compreensão e o preenchimento da carta consulta, além de realizar, junto com parceiros, atividades de capacitação e fortalecimento institucional das entidades proponentes de projetos. O processo de elaboração das consultas é, em geral, custoso para as entidades e representa um custo de transação inicial muito elevado para organizar as informações e levantar todos os documentos necessários para dar início ao processo de solicitação de recursos. Em termos de estrutura organizacional, essas propostas eram recepcionadas pelo Departamento de Prioridades da Área de Planejamento do Banco. Esse departamento era responsável por verificar a aderência da solicitação aos critérios, diretrizes e políticas operacionais do Fundo Amazônia e do BNDES. É nessa etapa que são realizadas as consultas cadastrais em relação à instituição proponente de apoio, estrutura, diretoria, governança, capacidade de gestão, relacionamento com sistema financeiro e questões judiciais que por ventura existam. Nesse momento já ocorre uma primeira avaliação gerencial e de capacidade de gestão de projetos. Essas propostas eram então encaminhadas para o Comitê de Enquadramento e Crédito – CEC, comitê colegiado composto por superintendentes do BNDES, para decisão quanto ao prosseguimento do projeto para as outras etapas do processo. Nesse ponto o CEC pode

negar ou aprovar a promoção do projeto para a etapa de análise, além de fazer recomendações.

- b) **Análise:** uma vez promovido para a etapa de análise o projeto é encaminhado para o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia, alocado a uma gerência e iniciado o processo de análise da proposta apresentada. Nessa fase o projeto é detalhado na parte técnica, orçamentária, de governança e institucional. Metas e resultados são pactuados e avaliações jurídicas mais detalhadas são feitas. Durante essa fase é frequente que técnicos do Banco, sediados no Rio de Janeiro, se desloquem para os locais onde as intervenções serão realizadas para fazer visitas de análise e colher mais dados e informações para subsidiar a elaboração do documento “Relatório de Análise”. Esse documento subsidia a deliberação da Diretoria do banco sobre a aprovação ou não da proposta apresentada. Esse processo envolve muitas reuniões e trocas de informações e documentos entre a instituição proponente e o BNDES. Junto com o relatório técnico, a equipe também envia para a Diretoria a minuta de contrato que formalizará a relação com a instituição beneficiária. Essa minuta contratual já deve ser validada pela instituição proponente e, uma vez aprovada pela Diretoria, só pode ser alterada em assuntos substantivos, com uma nova provocação e deliberação desse colegiado. As reuniões de diretoria do BNDES ocorrem uma vez por semana e as pautas das matérias ocorrem na semana anterior à realização da reunião. Durante a reunião de Diretoria o relatório técnico é avaliado e podem ser feitas sugestões e recomendações que podem ser incorporadas ao relatório ou ao contrato que está sendo apreciado.
- c) **Contratação:** Desde que aprovado pela Diretoria do BNDES, o projeto está apto a ser contratado. Durante a fase de análise, as equipes podem fazer recomendações ou solicitar documentos adicionais que devem ser cumpridas e apresentados ao banco antes da formalização do contrato. Via de regra essas recomendações incluem a apresentação de certidões, certificados e licenças, ou seja, a instituição deve estar em dia

com todas as suas obrigações com o setor público e não ter nenhuma pendência ou estar inscrita em lista de impedimento de contratação. As instituições tinham o prazo de 60 dias para formalizar a contratação, prazo que podia ser prorrogado. Cumpridas as prévias e assinado o contrato pelas partes envolvidas, o documento devia seguir algumas formalidades de registro e publicação. Em 2016 o banco deixou de exigir o registro de todos os contratos assinados em cartórios, salvo em casos estritamente necessários.

- d) **Desembolso:** Assim como para a contratação, o início dos desembolsos pode ou não estar condicionado ao cumprimento de prévias. Essas prévias podem ser documentos pendentes ou ações que devam ser feitas antes do início dos desembolsos. O projeto pode até ter início antes do cumprimento das prévias, mas os recursos do BNDES só passarão a ser desembolsados para a instituição implementadora depois das prévias para a primeira liberação serem cumpridas. Algumas prévias estendem-se para todas as liberações subsequentes. Pela prática do BNDES os desembolsos ocorrem em parcelas, de acordo com o cronograma de atividades e a execução delas. Operacionalmente a instituição solicita um valor a ser liberado e encaminha juntamente com o pedido os documentos das prévias a serem cumpridas e um relatório com a execução das atividades realizadas com a parcela liberada anteriormente. Com base nessas informações a equipe técnica do Fundo Amazônia realiza a verificação por meio do acompanhamento físico financeiro, incluindo visitas a campo para comprovação de utilização dos recursos na finalidade acordada. O acompanhamento das operações do Fundo Amazônia obedece às normas internas do BNDES e cada projeto é objeto de monitoramento de seus impactos por meio de um quadro lógico específico (será detalhado na próxima subseção dessa pesquisa). As ações realizadas ao longo do projeto são disponibilizadas de forma individual (projeto a projeto) na página do Fundo Amazônia na *internet*. A frequência mínima para acompanhamento é anual

e) **Avaliação:** ao fim da execução do projeto e da liberação dos recursos, com a sua inteira comprovação de utilização, é realizado um relatório de conclusão do projeto com a seguinte estrutura: aspectos institucionais e administrativos, indicadores de resultados e impactos, lições aprendidas e sustentabilidade dos resultados. Esse relatório é disponibilizado na página do Fundo Amazônia na *internet*. É obrigação do beneficiário enviar ao BNDES o Relatório de Desempenho final. Além desse relatório de acompanhamento final, até a data referência dessa pesquisa, 30 de junho de 2018, os projetos concluídos também passavam por uma avaliação de efetividade realizada por consultores externos. Essas avaliações servem para verificar o alinhamento dos projetos com o PPCDAm, com base nos critérios da OCDE de relevância, eficácia, eficiência, impactos e sustentabilidade, bem como consideram os impactos transversais de redução da pobreza, equidade de gênero e temas relacionados às salvaguardas de REDD+. Para a realização dessas avaliações há um documento intitulado “Marco Conceitual de Avaliação de Efetividade dos Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia¹¹” que está disponível na página do Fundo na *internet*. Além disso, estavam disponíveis também na página, o relatório de efetividade de 5¹² projetos concluídos¹³.

As informações detalhadas para cada uma dessas etapas, documentos necessários para apresentação, análise e execução dos projetos, bem como prazos, procedimentos a serem seguidos são disponibilizados nas páginas do BNDES e do Fundo Amazônia na *internet*. Além disso, nos Relatórios Anuais de Atividades do Fundo, editados desde 2010, essas informações do fluxo são apresentadas, mesmo que de maneira concisa. Ao longo dos anos de existência do Fundo Amazônia muitas regras e condições para os projetos ou proponentes, principalmente questões operacionais, foram alteradas e essas alterações são refletidas nos contratos.

¹¹ Documento elaborado no âmbito da Cooperação Técnica com a GIZ e finalizado em janeiro de 2016

¹² Os Projetos são: (i) Virada Verde; (ii) Sementes do Portal; (iii) Olhos d’água da Amazônia; (iv) Gestão Socioambiental de Municípios do Pará e; (v) Disseminação e Aprimoramento das técnicas de manejo florestal sustentável

¹³ Os primeiros projetos concluídos no Fundo Amazônia foram no ano de 2013

Os projetos apresentados para o Fundo Amazônia, além de cumprir as regras do BNDES também devem estar aderentes às Diretrizes e Critérios do Fundo Amazônia e os focos de apoio estabelecidos pelo COFA, as diretrizes do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+).

Em seções posteriores dessa pesquisa, principalmente nas seções relacionadas à escolha de modelos para ganho de capilaridade, a questão das exigências feitas pelo BNDES e os custos a elas envolvidas ficam explicitados na análise dos resultados encontrados.

3.3.4 Quadro Lógico do Fundo Amazônia

Antes de finalizar essa seção do trabalho, com uma análise da carreira de projetos, apresenta-se brevemente o Instrumento de Monitoramento dos resultados alcançados pelo Fundo e pelos projetos apoiados por ele.

Já no início das atividades do Fundo, em 2009, a adoção de um instrumento que possibilitasse fazer ao mesmo tempo o monitoramento dos resultados do Fundo Amazônia e dos projetos apoiados foi uma das primeiras atribuições da equipe do BNDES dedicada à gestão do Fundo. No Relatório Anual de Atividades do ano de 2010 há expressa menção à elaboração e à implementação do Quadro Lógico como uma das funções do Departamento de Gestão do Fundo Amazônia. (BNDES, 2011, p.67). No registro da reunião do COFA de 26 de março de 2010, constava como item de pauta a apresentação, pela equipe do Fundo Amazônia, para os membros do Comitê, de uma primeira versão do instrumento, restando naquela data o debate inconcluso face às questões levantadas. (BNDES, 2010, p.7).

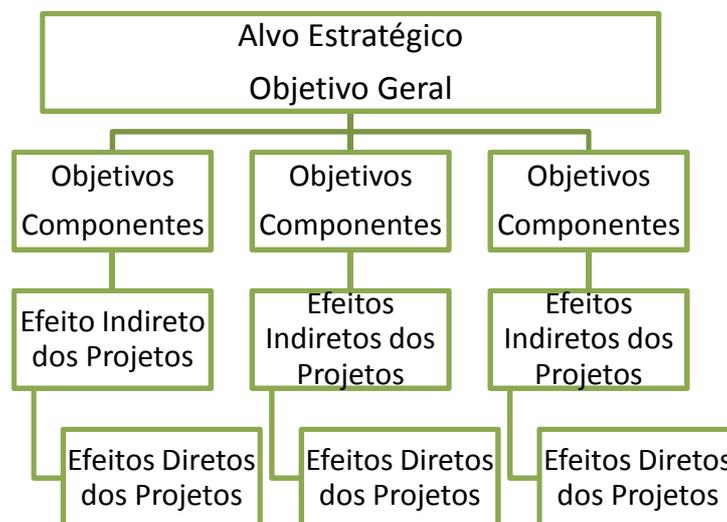
A primeira versão da Matriz do Quadro Lógico do Fundo Amazônia foi disponibilizada ao público em setembro de 2010 e, posteriormente, atualizada

em 2017. Por esse motivo, no Documento de Projeto de 2008 ainda não constava a existência desse instrumento. Na atualização do Documento de Projeto, em 2013, o Quadro Lógico já ganhou uma seção específica como um dos instrumentos de monitoramento dos resultados do Fundo.

De acordo com o documento do Quadro Lógico de 2010, ele é uma ferramenta gerencial para assegurar que os projetos apoiados pelo Fundo estejam alinhados com o objetivo central. Foi elaborado pelo BNDES em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as agências de Cooperação Internacional da Noruega (NORAD) e da Alemanha (GIZ).

De acordo com o modelo adotado, foi elaborada inicialmente uma Matriz do Quadro Lógico Geral para o Fundo Amazônia e, a cada projeto apoiado, é elaborado um Quadro Lógico específico que tem vinculação com o Quadro Geral. Com a adoção desse modo é possível agregar indicadores relacionados a objetivos e consolidar os resultados alcançados por todos os projetos. Isso é possível pois os indicadores são padronizados para todos os projetos. A Matriz do Quadro Lógico do Fundo, de maneira esquemática, está estruturada nas seguintes camadas de informação:

Figura 11: Desenho esquemático das camadas de informação do Quadro Lógico



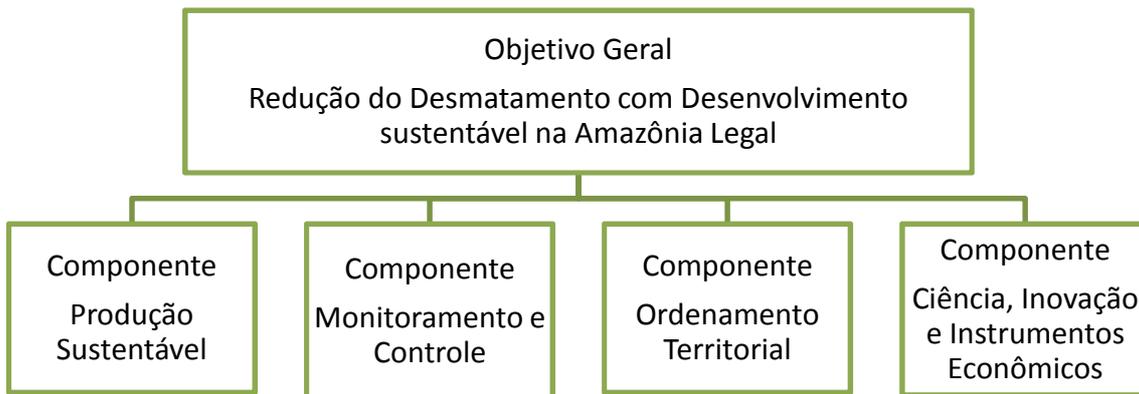
Fonte: Elaborado pelo autor

Para cada camada há objetivos específicos (o que se espera alcançar ou a realidade a ser alterada), indicadores e riscos que devem ser monitorados. Além disso, a Matriz tem um Plano de Acompanhamento já definido. Esse Plano indica a descrição dos indicadores, o método de verificação e a periodicidade de aferição dos dados. Os resultados consolidados são apurados e relatados anualmente nos Relatórios Anuais de Atividades do Fundo.

A Matriz do Quadro Lógico do Fundo foi atualizada em 2017 para refletir, não só os avanços no uso do instrumento, mas também as mudanças no contexto no qual está inserido o Fundo, principalmente relacionadas à nova dinâmica do desmatamento no bioma, a revisão do PPCDAm, que foi realizada em 2016 com o lançamento do PPCDAm IV, e o novo Decreto do Fundo Amazônia, editado também em 2016 (BNDES, 2017, p.3).

Nessa versão atualizada do Quadro Lógico foi alterado o Alvo Estratégico, passando a vigorar com o seguinte enunciado: “Redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal”. Além disso, foi alterado o componente 4 para agregar a expressão “instrumentos econômicos” advinda da nova fase do PPCDAm. Foram atualizados também os indicadores e os riscos relacionados a cada componente da Matriz. Na próxima página encontra-se a figura com a lógica da intervenção do Quadro Lógico, em termos de Objetivo Geral e Componentes. Cabe destacar que os projetos não precisam estar inteiramente vinculados a um componente de resultados esperados. Há projetos que tem ações vinculadas a mais de um componente, mas todas as ações de um projeto precisam, necessariamente, estar vinculadas a algum componente e resultado esperado direto e indireto.

Figura 12: Objetivo Geral e Componentes do Fundo Amazônia



Fonte: Adaptado pelo autor. Relatório Anual de Atividades 2017 (BNDES, 2018, p.52)

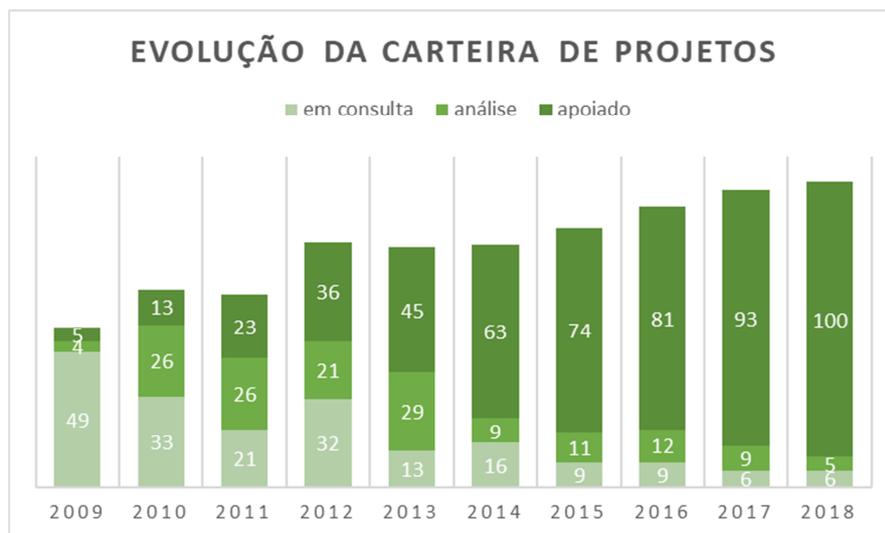
3.3.5 Carteira de Projetos em 30.06.2018

Como apresentado no item 1.3 dessa dissertação, essa pesquisa tem como delimitação de escopo a Carteira de projetos do Fundo Amazônia na data base de 30 de junho de 2018. Assim, para finalizar o capítulo reservado à contextualização, apresenta-se nessa subseção a evolução da carteira do fundo, desde a sua criação até a data base. Além disso, estará descrita a caracterização da carteira em termos de número de projetos, valores de apoio, natureza dos proponentes e o desempenho em termos de desembolso do fundo para projetos. Apesar do foco principal da pesquisa estar nos projetos classificados como “apoiados” (contratados e aprovados), essa subseção apresenta uma visão geral do contexto da carteira na data estabelecida como corte.

De acordo com o Boletim Informativo disponibilizado na página do Fundo Amazônia na *internet*, referente ao dia 30 de junho de 2018, havia um total de 100 projetos apoiados, dos quais 15 totalmente concluídos. Os recursos financeiros alocados aos projetos apoiados somavam R\$ 1,78 bilhão, sendo que 54% desses valores já foram desembolsados para os beneficiários

(BNDES, 2018, p.9). Dos 100 projetos apoiados, 91 deles apresentavam algum desembolso de recurso até a data corte dessa pesquisa. Para ter uma perspectiva histórica da evolução do fundo, os gráficos abaixo foram elaborados com base em mais de um boletim informativo e representam a evolução do número de projetos apoiados ao longo dos anos e o valor desembolsado aos beneficiários ano a ano.

Gráfico 4: Evolução da Carteira de Projetos do Fundo Amazônia

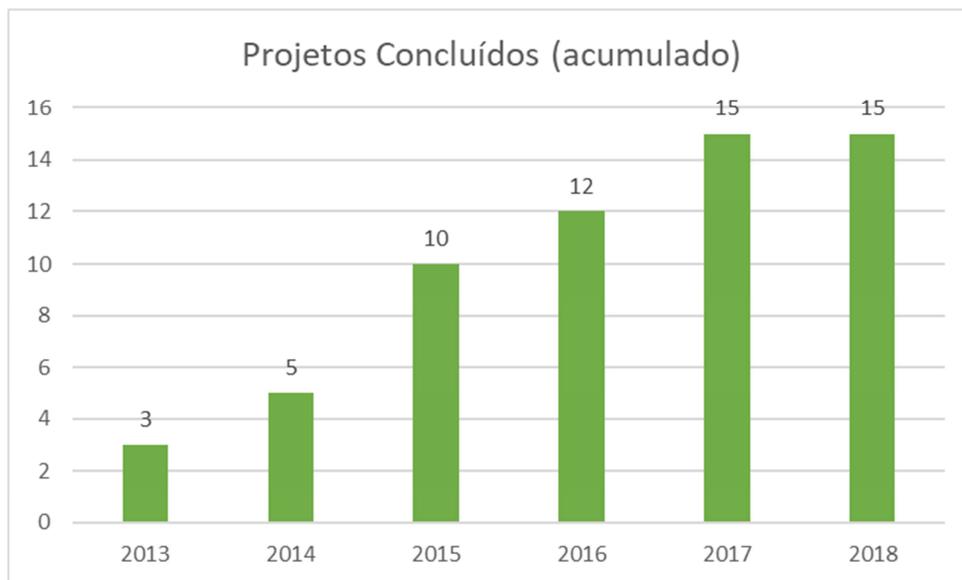


Fonte: Boletim de Carteira - Fundo Amazônia. Elaborado pelo autor.

Os primeiros projetos do Fundo foram aprovados e contratados no ano de 2009. Com o passar dos anos o número de projetos apoiados foi aumentando e o número de consultas e análises foi diminuindo, parte dessa mudança de padrão explica-se por três movimentos distintos, o primeiro deles referente à promoção daqueles projetos que estavam em análise para as fases seguintes, o segundo motivo relaciona-se à quantidade excessiva de projetos que chegavam ao fundo, em um primeiro momento e que não tinham aderência às regras ou vinham de proponentes que não tinham as condições mínimas necessárias para operar com o BNDES e, o terceiro motivo, principalmente a partir de 2012, a mudança de padrão de recebimento de projetos pelo BNDES. Quando adota-se a diretriz de apoiar apenas projetos estruturantes ou projetos selecionados por Chamadas Públicas. Essa mudança na maneira de operar do Fundo é o objeto principal de estudo dessa dissertação.

Uma vez contratados, os projetos começam a ser implementados e vão sendo finalizados e concluídos alguns anos depois de sua contratação. Os primeiros projetos concluídos no Fundo datam de 2013 e seu número vem aumentando ano a ano conforme gráfico abaixo:

Gráfico 5: Projetos concluídos (acumulado)



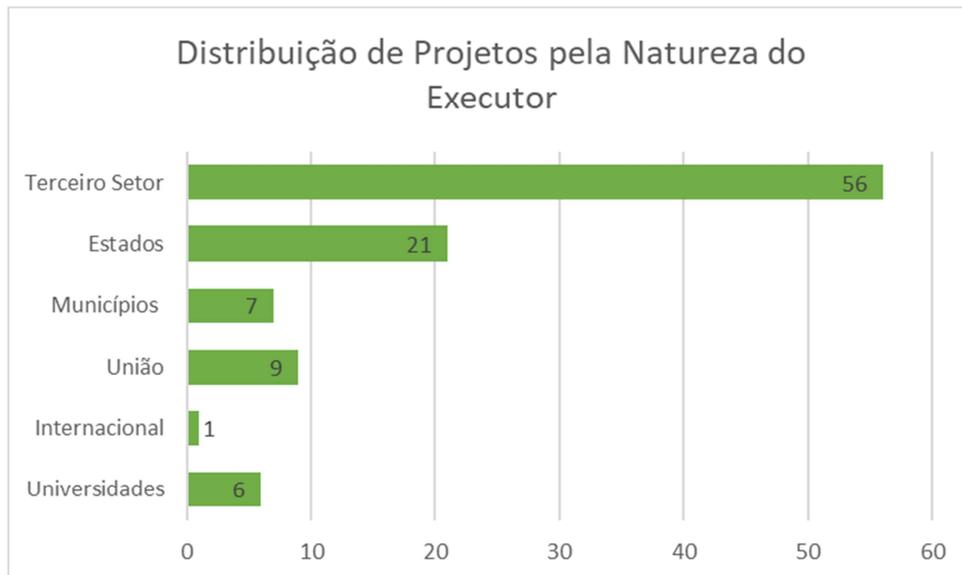
Fonte: Boletim de Carteira - Fundo Amazônia. Elaborado pelo autor

A tendência é de que o número de projetos concluídos comece a crescer nos próximos anos, vez que o prazo médio de execução e conclusão dos projetos tem sido de quatro anos e meio.

Como os proponentes executores dos projetos podem ter naturezas jurídicas distintas, uma maneira relevante de observar a carteira é a distribuição dos projetos em relação à natureza jurídica dos executores. Como essa pesquisa está relacionada com os modelos adotados pelo Fundo para ganhar capilaridade por meio de instituições do Terceiro Setor, é importante verificar que, depois de 10 anos de existência do Fundo, mais da metade dos projetos apoiados é com organizações dessa natureza, com 56% dos projetos apoiados, seguido pelos projetos com Estados que totalizam 21%. Os dados

referentes à distribuição dos projetos em relação à natureza dos proponentes estão representados no gráfico abaixo.

Gráfico 6: Distribuição de Projetos Pela natureza do Proponente (número de projetos)



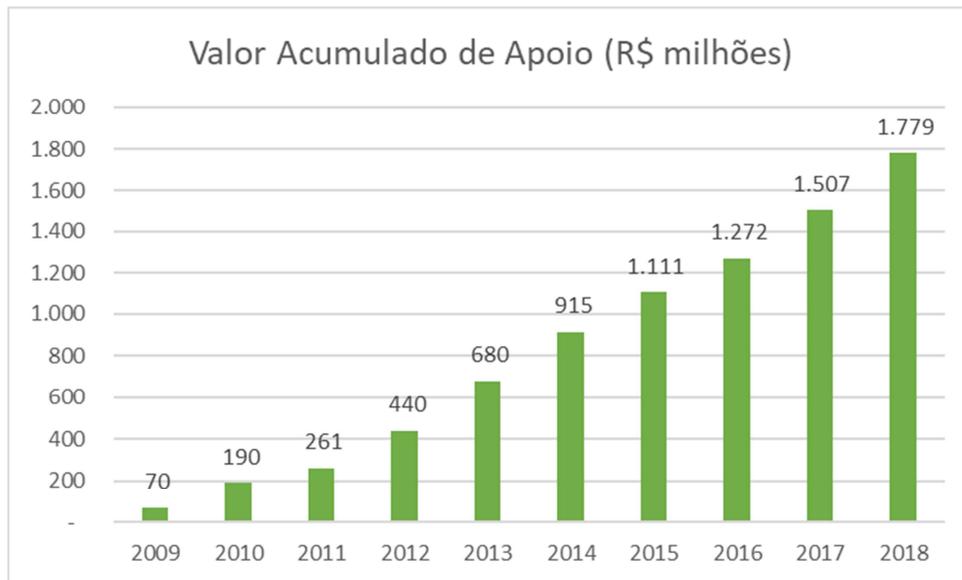
Fonte: Fundo Amazônia. Elaborado pelo autor.

Ainda com relação à natureza dos proponentes e, fazendo referência ao grupo pesquisado nesse trabalho, do total de 15 projetos concluídos até o ano de 2018, 40% são do terceiro setor (6 projetos concluídos). Essa informação denota que, dos 56 projetos apoiados pelo Fundo tendo o terceiro setor como executor, 90% ainda estão em fase de execução ou de comprovações finais.

A carteira também pode ser apresentada em função do montante de recursos alocados nos projetos. O próximo gráfico apresenta a evolução dos recursos alocados aos projetos apoiados, de forma cumulativa, ano a ano. Comparando os dados de número de projetos com o valor alocado aos projetos apoiados ao longo dos anos, temos que o ticket médio dos projetos começando em R\$ 14 milhões em 2009 e passando para R\$ 18 milhões em 2018.

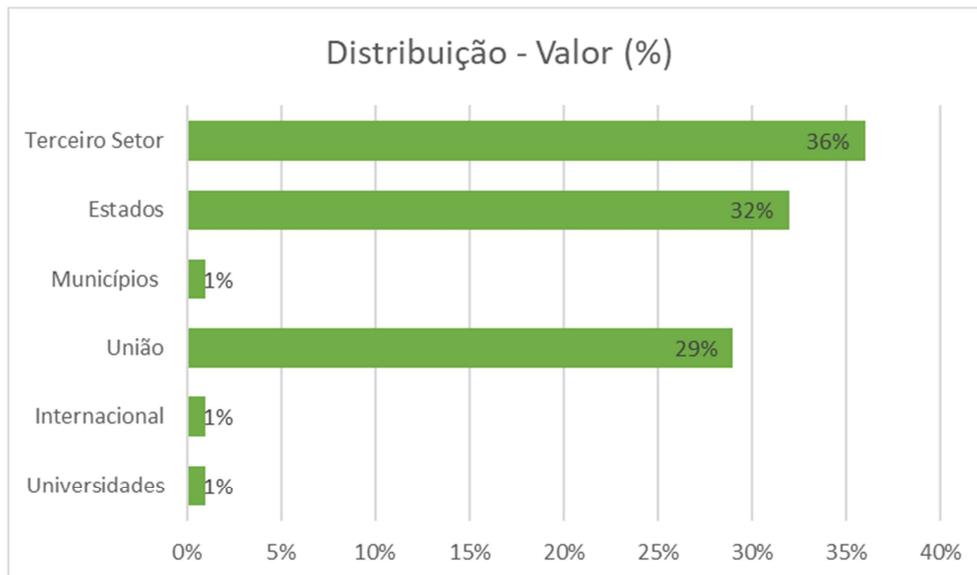
Com relação à natureza do proponente, a alocação de recursos do Fundo em projetos na situação de apoiado, para os dados da carteira de 30 de junho de 2018, apresenta o padrão descrito no **Gráfico 7**, a seguir.

Gráfico 7: Valor alocado nos projetos apoiados (acumulado em R\$ milhões)



Fonte: Elaborado pelo Autor

Gráfico 8: Alocação dos recursos para projetos apoiados – natureza do executor



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao compararmos a participação do Terceiro Setor como executor de projetos, observamos que, apesar de representar 56% dos contratos, apenas 36% dos recursos estão alocados para os projetos executados por esses proponentes, o que denota que o valor médio dos projetos desse segmento é inferior ao valor médio dos projetos de outros executores. De fato, o ticket médio dos projetos do terceiro setor é de R\$ 11 milhões, abaixo da média de R\$ 18 milhões do

total da carteira e ainda mais baixo perto do valor médio dos projetos dos demais executores que é de R\$ 25,8 milhões. Esse dado é relevante uma vez que os projetos tramitam no BNDES passando pelas mesmas etapas e cumprindo as mesmas exigências, independente do valor. Nesse sentido, em uma análise relativa, os custos de transação para projetos do terceiro setor são mais elevados em proporção ao seu valor de apoio quando comparados aos custos de transação proporcionais dos demais executores.

Como será possível verificar mais adiante nessa pesquisa, os movimentos de formação da carteira do Fundo Amazônia, em relação a entidades do terceiro setor, foram muito influenciados pelos modelos de atuação com esse segmento, tanto em relação ao número de contratos firmados, quanto no valor dos projetos apoiados e na abrangência de subprojetos ou de instituições efetivamente apoiadas. Nesse ponto é relevante esclarecer que, no caso dos projetos do terceiro setor contabilizados nessa subseção, cada contrato pode subdividir-se em uma miríade de projetos de menor escala executados na ponta por outras organizações. Estudar como ocorreu o processo de definição da atuação com parceiros aglutinadores, as motivações que levaram a escolha e desenvolvimento institucional desse tipo de parceria, a tipologia de modelos adotados e as implicações desses modelos em relação a custos de transação e relação de agência são o fundamento da pesquisa que está descrita nas próximas seções.

4 METODOLOGIA

Conforme relatado no item 1 dessa dissertação, o objetivo geral dessa pesquisa é estudar, à luz das teorias dos custos de transação e de agência, a relação do Fundo Amazônia com organizações do terceiro setor, para a busca de capilaridade de sua ação no território amazônico.

Para buscar evidências que auxiliassem na interpretação desse fenômeno foi desenvolvida uma pesquisa de caráter qualitativo. De acordo com Denzin e Lincoln (2006) a pesquisa qualitativa está relacionada ao estudo e à coleta de uma diversidade de materiais empíricos, como por exemplo, estudo de caso, textos e experiências pessoais. Além disso, envolve métodos e técnicas distintas para compreender com profundidade um fenômeno. Assim, para avançar nessa compreensão, utilizam-se “conjuntos distintos de métodos, como a análise semiótica, a análise narrativa, do conteúdo, do discurso e a fonêmica, até mesmo as estatísticas, as tabelas, os gráficos e os números” (DEZIN e LINCOLN, 2006).

Uma estratégia utilizada em pesquisas qualitativas para contornar questões relacionadas à validação de evidências é a prática da triangulação. A triangulação compreende a utilização de três perspectivas diferentes com o intuito de analisar um mesmo fenômeno com distintas “lentes”, assim, quanto mais técnicas são utilizadas, maior a validação dos dados e, por conseguinte, a confiabilidade da interpretação.

A triangulação, como estratégia na pesquisa qualitativa, pode ser feita de diversas formas. Denzin (1978) enumera quatro formas de triangulação: (i) dados; (ii) pesquisadores; (iii) teoria e; (iv) metodologia. Esta pesquisa utilizará a triangulação de dados por meio de técnicas distintas para coleta. Utilizou-se a pesquisa documental, a pesquisa em dados de arquivo e a observação direta. Dessa forma, a triangulação agrega elementos para uma compreensão mais geral do objeto de estudo, com diferentes ângulos e perspectivas, incorporando mais camadas de informação à análise dos resultados.

4.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Para a realização dessa pesquisa foram utilizadas informações disponíveis sobre o Fundo Amazônia desde a sua proposição (documentos de projeto) até o ano de 2018. No que diz respeito aos projetos, o campo temporal da análise foi a Carteira do Fundo Amazônia desde o início de sua operacionalização, em 2009, até a data de 31 de junho de 2018.

4.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DOS DADOS

Conforme descrito acima, essa pesquisa utiliza triangulação de dados para abordar as diferentes faces de um mesmo objeto de estudo. Cada fonte utilizada está associada a uma série de dados e evidências. As técnicas utilizadas para a coleta dos dados foram: (i) documental; (ii) registros em arquivo; e (iii) observação direta (YIN, 2015). Para cada uma delas foram utilizados procedimentos distintos, conforme descrito nas subseções a seguir.

4.2.1 Documental

Foram coletados os seguintes grupos de documentos para a elaboração dessa pesquisa: documentos administrativos, estudos e avaliações formais, relatos de reuniões e eventos.

Mais especificamente, foram utilizados todos os registros disponíveis das Reuniões do COFA (23 registros), todas as atas das Reuniões anuais de doadores (7 atas), todos os Relatórios Anuais de Atividades (9 relatórios), os editais de seleção de parceiros lançados pelo Fundo Amazônia em 2012 e 2014 (2 editais), Documentos Elaborados por entidades do Terceiro Setor (3 documentos), Relatórios de Seminários e Oficinas (3 relatórios), Relatórios de

Avaliação Internacional (2 avaliações), Documentos de Diretrizes e Focos do Fundo Amazônia (diversas versões), informações da página de cada projeto no portal do Fundo Amazônia na *internet* e os contratos de operações selecionadas (33 contratos).

A base principal da pesquisa documental focou os Registros de Temas e Encaminhamentos das Reuniões do Comitê Orientador do Fundo Amazônia. Foram levantados 23 registros de reuniões que abrangem o relato das reuniões realizadas de 24 de outubro de 2008 (primeira reunião do Comitê) até 20 de outubro de 2017 (última data com Registro disponível). Conforme relatado na seção 3.3.3.2.2, esses documentos não são a transcrição literal da reunião, podendo haver limitações e perdas de informações na tentativa de resumir as discussões e o posicionamento de cada um dos participantes da reunião.

Apesar das limitações, são fonte relevante para a identificação de posicionamentos, identificação de origem de sugestões e motivações para a adoção de novas diretrizes para a atuação do Gestor do Fundo. Os registros das reuniões foram obtidos na página do Fundo Amazônia na *internet* e coletados no período compreendido entre 01 de outubro de 2018 e 05 de outubro de 2018.

Outra fonte documental utilizada foram as Atas das reuniões anuais com Doadores do Fundo Amazônia, essas atas abrangeram as reuniões de 2010 até 2017, perfazendo 7 atas. A sua disponibilização não está franqueada no Portal do Fundo na *internet*, foram solicitadas à equipe do Fundo Amazônia, que, após a utilização das informações lá contidas manifestou-se em relação ao sigilo do que poderia ser divulgado nesse estudo.

Além dos Registros e Atas de reuniões, foram utilizados também os Relatórios Anuais de Atividades do Fundo Amazônia. Como são elaborados anualmente pelo Gestor do Fundo, apresentam os resultados e as ações mais importantes realizadas no ano anterior, são, dessa forma, fonte importante de identificação de posicionamentos do gestor e de compreensão do contexto no qual as decisões do COFA foram tomadas. Para essa etapa da pesquisa foram

levantados os relatórios relativos aos anos de 2009 até 2017, 9 relatórios ao todo. Os relatórios foram acessados pela página do Fundo Amazônia na *internet*.

Foram também utilizados os Relatórios de avaliação externa *ex-post* do Fundo feitos pela Agência de Cooperação Norueguesa (Norad) e o relatório de avaliação do KfW, ambos vinculados aos Doadores internacionais do Fundo. Os respectivos relatórios foram elaborados em 2014 e 2016 e acessados nas páginas das respectivas instituições na *internet*.

Em relação ao Editais, apesar do Fundo já ter lançado quatro chamadas públicas de projetos, foram utilizados apenas aqueles que já possuíam algum projeto na situação de “apoiado”. Sendo assim, restaram o Edital da Chamada Pública para Projetos de Produção Sustentável, lançado pelo Fundo Amazônia em 2012, e o Edital da Chamada Pública de Projetos voltados ao apoio a PGTAs, de 2014, ambos acessados no portal do Fundo Amazônia na *internet*, durante o mês de outubro de 2018.

As Diretrizes e Focos de Atuação do Fundo Amazônia, a partir de 2009, e suas alterações posteriores, também foram base para a pesquisa. Esses documentos são encontrados como anexos do Relatório de Atividades e são aprovados pelo COFA para que o Gestor do Fundo utilize como instrumento do seu trabalho de apoio a projetos apresentados ao Fundo.

Foi também utilizado o Documento de Projeto do Fundo, a versão original de 2008 e a versão atualizada de 2013. Esse documento é a base conceitual do Fundo Amazônia e elenca os elementos básicos de funcionamento, governança e forma de atuação, é utilizado por novos doadores e para que os doadores existentes tenham um documento que explicita toda a forma de funcionamento do Fundo. As versões do documento de projeto foram disponibilizadas pela equipe gestora do Fundo Amazônia, mediante solicitação do pesquisador.

Além disso, foram consultados os documentos de relato das seguintes atividades do Fundo Amazônia:

- Mesa Redonda – 6 anos de Fundo Amazônia – 23 de março de 2015 – Rio de Janeiro
- Oficina de Intercâmbio de Experiências entre Projetos de Produção Sustentável – 8 e 9 de junho de 2016 – Rio de Janeiro
- Oficina – Fundo Amazônia: Evolução, desafios e perspectivas – 07 de outubro de 2016 – Rio de Janeiro

Em relação a documentos elaborados durante o período delimitado da pesquisa, foram identificados quatro documentos adicionais, são eles, em ordem cronológica:

- (i) Recomendações ao Fundo Amazônia (2010) – Documento apresentado pela representação do Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), na reunião do COFA realizada em março de 2010.
- (ii) Evolução, Desafios e Perspectivas do Fundo Amazônia – documento sem data definida mas que foi elaborado com informações de projetos até dezembro de 2011.
- (iii) Relatório do Grupo de Trabalho Fundo Amazônia - Grupo composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente e do BNDES, relatório interno e finalizado em 2012.
- (iv) Contribuições da Sociedade Civil para o Fundo Amazônia – documento apresentado pelas organizações da sociedade civil na ocasião da reunião do Comitê Orientador do Fundo Amazônia de 25 de junho de 2015 (17ª Reunião do COFA).

Do portal do Fundo Amazônia foram extraídas informações da seção “Documentos Jurídicos para Apoio Financeiro”, esses dados foram pesquisados entre os dias 15 e 19 de outubro de 2018, e informações das páginas de cada um dos projetos em situação “apoiado”. As pesquisas nessa base de informação foram feitas entre os dias 10 e 24 de outubro de 2018.

Cada projeto apoiado pelo Fundo Amazônia tem uma página própria dentro do Portal do Fundo na *internet*.

Por fim, foram utilizadas cópias digitalizadas dos contratos de operações com executores do Terceiro Setor. Esses contratos são de caráter público, porém, ainda não estão disponíveis na página do Fundo Amazônia na *internet*. Podem ser solicitados ao BNDES tanto pelos canais da Lei de Acesso à Informação quanto direto aos beneficiários ou nos cartórios de registro dos contratos. No caso dessa pesquisa, o pesquisador tem acesso à base de informações contratuais do Fundo Amazônia por trabalhar na instituição. Nem todos os contratos com o terceiro setor foram utilizados.

Consultou-se, apenas, os contratos das operações apoiadas pelo Fundo Amazônia com executores do Terceiro Setor que possuíam características de aglutinação de projetos, o que fez 33 contratos analisados.

4.2.2 Registros em Arquivo

Além dos documentos elencados acima, essa etapa da pesquisa utilizou informações de registros de Arquivo do BNDES em relação a operações apresentadas ao Fundo Amazônia entre os anos de 2008 e 2018.

Foram utilizadas duas bases de dados. A primeira delas relativa à Carteira de Projetos do Fundo Amazônia na data base de 31 de junho de 2018. Foi realizada uma extração na base de operações do BNDES com os seguintes filtros: (i) Operações do Fundo Amazônia; (ii) Anos de 2008 até 2018; (iii) operações em situação de contratada, aprovada e concluída.

A segunda base é relativa aos projetos não acolhidos ou que não seguiram nos trâmites de análise do banco. A extração foi feita da base de informações de operações do BNDES na data de 23 de outubro de 2018 com os seguintes filtros: (i) operações do Fundo Amazônia; (ii) Anos de 2008 até 2018; (iii)

operações com situação de “cancelada”. Os dados coletados foram tratados conforme procedimentos descritos na seção 4.3.2, abaixo.

4.2.3 Observação Direta

De acordo com Yin (2015), uma das fontes de evidência para estudos qualitativos é a observação direta ou experiência pessoal. De acordo com esse autor, “é uma modalidade especial de observação na qual você não é simplesmente um observador passivo. Em vez disso, você pode assumir vários papéis na situação do trabalho de campo e participar realmente das ações sendo estudadas.” (YIN, 2015, p.119). Essa forma de coleta de dados também foi utilizada na seção referente à contextualização desse trabalho. Ainda de acordo com o autor, essa é uma “oportunidade diferenciada (...) de captar a realidade do ponto de vista de alguém “interno”.” (YIN, 2015, p. 121).

Essa forma de coletar evidências foi utilizada em função do pesquisador ocupar, desde 2012, cargo de assessoramento estratégico da Diretoria do BNDES na qual está vinculada a equipe de Gestão do Fundo Amazônia, tendo participado de inúmeras reuniões e eventos sobre o Fundo Amazônia ao longo dos últimos 7 anos. Essa condição do pesquisador, apesar de, segundo a literatura, ter limitações como a de introduzir algum tipo de tendência ou não possibilitar o registro exato de todas as etapas, foi fundamental para o acesso a documentos, informações e acionar membros da equipe de gestão do Fundo Amazônia quando necessário.

4.3 TRATAMENTO DOS DADOS

Como essa pesquisa utiliza triangulação de dados, foram utilizadas distintas técnicas para tratamento dos dados coletados, principalmente em relação aos

dados documentais e aos dados de arquivo. Os procedimentos adotados seguem descritos nas próximas subseções.

4.3.1 Tratamento dos dados Documentais

Os dados documentais coletados foram submetidos a tratamento utilizando a técnica da análise de conteúdo descrita por Bardin (2010). A análise de conteúdo é uma técnica que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição com o objetivo de ultrapassar incertezas e enriquecer a leitura do que foi levantado na coleta. Há outros autores que também se dedicaram a conceituar e descrever o método de análise de conteúdo como Flick (2009) e Chizzotti (2006), ressaltam que a análise de conteúdo é um procedimento clássico de análise que objetiva compreender criticamente o sentido do que está registrado nos documentos sejam eles explícitos ou não. Descreve Flick (2009, p. 291) que a análise de conteúdo “é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material”.

Como a técnica utilizada para o tratamento dos dados documentais referencia-se no trabalho de Bardin (2010), é importante frisar que o autor organiza o processo de análise de conteúdo em três fases: (i) a pré-análise, (ii) a exploração do material e (iii) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Resumidamente, a fase da **pré-análise** é a fase de organização do material coletado de modo a sistematizar e tornar operacional as ideias iniciais, definindo-se o universo da análise de conteúdo. Para essa pesquisa, na fase de pré-análise, foi feita a leitura dos documentos coletados para identificar aqueles que seriam foco de análise, sendo o universo, todos os documentos citados na seção sobre a coleta de dados documentais. Para assegurar a regra de exaustividade e representatividade da amostra, todos os documentos foram objeto de análise de conteúdo. Já no que diz respeito ao critério de inclusão, foram objeto de estudo todos os documentos que abordavam os temas

relacionados ao terceiro setor e ao apoio do Fundo Amazônia a pequenos projetos. Respeitou-se nessa etapa da pesquisa a regra de homogeneidade de Bardin (2010), pela qual a análise deve ser realizada unicamente pelo autor do estudo.

Como os documentos coletados foram utilizados em momentos distintos da análise de resultados, selecionou-se para um estudo mais aprofundado todos os registros das reuniões do COFA (que foram submetidas a todo o processo de etapas enunciado por Bardin), o conteúdo das páginas dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia com executores do terceiro setor, os dados contidos na seção “Aspectos Jurídicos” do portal do Fundo Amazônia e os contratos do Fundo com organizações do terceiro setor com características de aglutinadoras.

Com relação aos registros das reuniões do COFA, ainda na fase da pré-análise, proposta por Bardin (2010), foram escolhidos índices para a seleção e organização dos trechos de cada documento que seriam utilizados nas fases subsequentes. Assim, foram selecionados os trechos das reuniões que tratavam de assuntos relativos aos seguintes índices: “terceiro setor”, “apoio a pequenos projetos”, “parceiros”, “aglutinadores” “chamada pública” “pequenos projetos”, “capilaridade”, “atuação no ponta”, “resultados”, “diretrizes” “critérios de apoio”.

Na segunda fase de tratamento dos registros das reuniões do COFA, relacionada à **exploração do material**, foi utilizada uma codificação para categorizar cada trecho em duas dimensões:

- **Primeira Dimensão** - relacionada ao conteúdo do trecho. Categorias: (i) apresentação de documento; (ii) aprovação; (iii) comentário; (iv) encaminhamento; (v) informe; (vi) identificação de dificuldade; (vii) proposta e; (viii) solicitação.
- **Segunda Dimensão** - ator vinculado aquele trecho do relato. Categorias: (i) BNDES; (ii) Sociedade Civil; (iii) MMA; (iv) Membro do COFA; (v) membro de comissão criada pelo COFA.

Com base nessas codificações foi montada uma tabela geral que identificava para cada trecho, o ano da reunião, a data da reunião, o número da reunião, o ator responsável pelo trecho relatado, a ação relatada e um resumo do trecho destacado.

Os dados assim codificados e categorizados foram submetidos à terceira fase de Bardin (2010), relativa ao **tratamento dos resultados, inferências e interpretações**. Para essa fase, os dados foram agrupados e apresentados em formato quantitativo e em gráficos de frequência. Para a categoria “identificação de dificuldade”, foram adotadas etapas adicionais para a construção da **Matriz de Impactos Cruzados**, instrumento elaborado para apresentar os resultados alcançados e facilitar a interpretação.

Sendo assim, todos os registros identificados como “identificação de dificuldade” foram submetidos novamente à segunda etapa de Bardin (2010). Ou seja, o conteúdo dos trechos relacionados a essa categoria foi novamente codificado. Para tanto, foram criados dois novos critérios para caracterizar cada trecho, o primeiro critério de codificação foi a “categoria de custo de transação”, utilizando os conceitos apresentados na seção 2.3, e o segundo critério estava relacionado a qual “fase do ciclo de projeto” que essa dificuldade se relacionava, conforme elementos apresentados na seção 3.3.3.3 dessa dissertação. Os dois grupos de categorias a que cada trecho foi classificado foram os seguintes:

- **Custos de Transação:** (i) assimetria de informação, (ii) arranjo contratual; (iii) complexidade; (iv) incerteza; e (v) monopólio de recursos.
- **Etapas do Projeto:** (i) elaboração; (ii) apresentação; (iii) análise e contratação; (iv) acompanhamento; (v) transversal (quando a dificuldade estava presente em todas as fases do ciclo de projeto).

A Matriz e seus resultados estão apresentados na seção de análise dos resultados no capítulo posterior dessa dissertação.

Avançando no intuito de aprofundar o entendimento sobre a influência de atores intermediários na execução de projetos do Fundo Amazônia, e a influência dos custos de transação, outra forma de agrupar os dados coletados foi por meio da proposição de uma tipologia para classificação dos modelos adotados para a seleção dos parceiros do terceiro setor.

Essa informação foi utilizada para buscar evidências sobre o comportamento dos custos de transação em cada uma das modalidades de seleção utilizada. Muitos critérios poderiam ser empregados para elaborar essa tipologia, entretanto, para essa pesquisa foi utilizado um aspecto da teoria da agência, descrito na seção 2.4 dessa dissertação, em especial a literatura que trata de instituições intermediárias ou diferentes níveis de agência.

Mais uma vez a análise de conteúdo da Bardin (2010) foi utilizada. Primeiro foram definidos os padrões de classificação e os critérios para categorização e, em um segundo momento, essas categorias foram utilizadas para debruçar-se sobre os documentos coletados e classificar cada projeto em cada um dos grupos sugeridos.

Para a proposição da tipologia, foram usados os seguintes documentos: (i) as páginas de cada projeto do Fundo Amazônia na *internet*, (ii) os dados qualitativos da carteira de projetos; e (iii) os contratos. Nos casos em que as informações da página da *internet* não eram conclusivas, utilizou-se a busca direta nos contratos, assim a pesquisa documental auxiliou a sanar dúvidas ou identificar características adicionais.

A **Matriz de Tipologia das Formas de Seleção de Parceiros** foi criada com elementos dos referenciais teóricos apresentados nas seções 2.1 e 2.4 desse trabalho. No campo metodológico, mais especificamente sobre a forma para a classificação dos modelos, foi utilizado o instrumento da Matriz 2x2 (MATLAND, 1995). Esse tipo de matriz tem dois eixos distintos com duas variáveis cada, criando 4 grupos de categorias. Seria necessário então definir quais seriam os eixos e quais as variáveis a serem utilizadas.

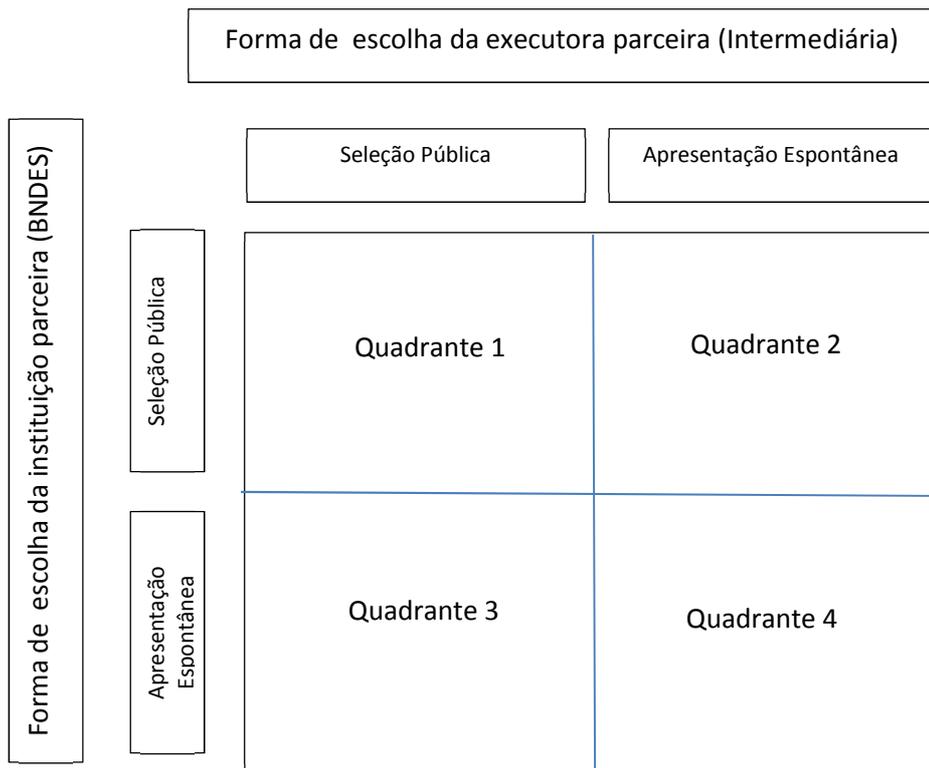
Os eixos foram definidos como: (i) Forma do BNDES escolher o Parceiro Intermediário e (ii) Forma adotada pelo Parceiro Intermediário para escolher o Parceiro Executor (eixos da matriz). O qualificador para de cada eixo foi: (i) apresentação espontânea ou (ii) seleção pública.

Para a escolha desses critérios foram adotados, como base, os estudos de Teoria da Agência, principalmente os estudos que tratam de múltiplos níveis de relação principal-agente e o papel das formas de escolha dos agentes como forma de minimizar custos de agência (NIELSON e TIERNEY, 2003; BERGAN, MULLER e STROM, 2000, KISER, 1999; DRESSEL, CHEVERS e ZEPETELLA, 2017).

Aqui há duas esferas distintas na teoria que precisam ficar claras (já tratadas em mais profundidade na seção 2.4 desse trabalho), a primeira delas é referente à existência de intermediários em uma relação principal agente e a segunda delas é a forma de escolha do agente como um fator de mitigação dos custos de agência. A opção foi utilizar a referência relativa ao segundo tópico, a importância do processo de busca e escolha de agentes pelo principal. As questões relativas à existência do intermediário e a implicação de cada forma utilizada para a escolha já serão analisadas à luz da teoria dos custos de transação em outras partes da análise dos resultados.

Sendo assim, o modelo conceitual proposto para a Classificação das experiências de parcerias com aglutinadores no âmbito do Fundo Amazônia é o que segue:

Figura 13: Matriz de Tipologia das Formas de Seleção de Parceiros



Fonte: Elaborado pelo autor

Uma vez definido o modelo de Matriz que seria adotado foi preciso tratar os dados da Carteira de Projetos para identificar quais projetos tinham as características para estar na pesquisa e em qual das 4 categorias cada um deles se encaixava. Nesse momento foram tratados os dados de arquivo e os dados documentais.

Sobre a planilha inicial, composta pelos 100 projetos apoiados pelo Fundo Amazônia até 31 de junho de 2018 (concluídos ou não), foram aplicados os seguintes filtros: (i) executor terceiro setor, e (ii) projetos com ações em estados da Amazônia Legal¹⁴. Restaram 56 projetos dos 100 iniciais.

A segunda camada de informações para avançar na identificação dos projetos foco de análise foi a página de cada um dos projetos no Portal do Fundo Amazônia na *internet*. Nas abas “descrição” e “evolução” foram buscadas informações que identificassem que aquele projeto possuía para a sua

¹⁴ Amazônia Legal é composta pelo território dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins

implementação a construção de uma rede de subprojetos executados por organizações no território. Nos casos em que não foi possível identificar a existência ou não desses parceiros pelas informações da *internet*, foram consultados os contratos. Sendo assim, dos 56 projetos com entidades do Terceiro Setor, apenas 33 possuíam características de aglutinadores de subprojetos.

As informações desses 33 projetos foram novamente submetidas à análise de conteúdo para identificar elementos que identificassem a forma que cada um desses parceiros foi escolhido; e como esse parceiro realiza a escolha das organizações executoras. Com base nesses passos metodológicos descritos, e usando a matriz sugerida, foram encontrados os resultados relatados e analisados na próxima seção dessa dissertação.

Por fim, para auxiliar na construção da análise da incidência dos custos de transação em cada um dos quadrantes da Matriz apresentada acima, foram selecionados os três elementos de custo de transação mais frequentes na Matriz de Impactos Cruzados: (i) complexidade; (ii) estrutura contratual e; (iii) monopólio de recursos.

Para cada uma dessas categorias foi definido um indicador relacionado aos projetos, conforme abaixo:

- **Complexidade:** tempo de tramitação do projeto do momento do protocolo do pedido até a contratação;
- **Estrutura contratual:** número de cláusulas prévias à liberação de recursos presente em cada contrato;
- **Monopólio de recursos:** número de instituições parceiras locais em cada contrato.

Assim, quanto maior o tempo de tramitação (complexidade) maior o custo de transação, quanto maior o número de prévias (maior complexidade contratual) maior o custo de transação e quanto maior o número de parceiros, menor o monopólio de recursos e, por conseguinte, menor o custo de transação.

Cada projeto teve cada um desses indicadores apurado e formou-se a média simples dos valores para cada quadrante. Assim, para cada quadrante foi indicada uma média de prazo de tramitação, uma média de cláusulas prévias à liberação de recursos e a média de entidades aglutinadas em cada contrato. Esses resultados foram então interpretados e analisados conforme descrito mais a frente nesse estudo.

4.3.2 Tratamento dos Dados de Arquivo

Conforme descrito no item 4.2.2, foram coletadas duas bases de arquivos relevantes para a pesquisa. A primeira delas relativa à Carteira de Projetos do Fundo Amazônia na data base de 31 de junho de 2018 e a segunda relativa a projetos apresentados e não acolhidos pelo Fundo.

Para o primeiro grupo o tratamento consistiu em separar as informações relevantes da base de informações, aplicando filtros e adicionando dados à tabela inicial. Assim, para a base da carteira de projetos apoiados (aprovados e contratados) foi aplicado o filtro adicional: “operações com terceiro setor”, restando 56 projetos. As colunas mantidas na tabela foram: (i) nível do projeto (contratado, aprovado ou concluído); (ii) sigla do projeto; (iii) razão social do proponente; (iv) objetivo; (v) valor do apoio; (vi) data de protocolo; (vii) data de enquadramento; (viii) data de aprovação; (ix) data de contratação. Foram adicionadas as seguintes colunas para imputar os dados absorvidos por meio do tratamento dos dados documentais: (i) Projeto Selecionado por Chamada Pública? (sim ou não); (ii) Projeto seleciona parceiro final por chamada? (sim ou não); (iii) número de organizações aglutinadas; (iv) prazo (em dias) entre protocolo e contratação; (v) número de prévias contratuais para a primeira liberação de recursos; e (vi) quadrante na Matriz de tipologia proposta (1, 2, 3 ou 4).

Já a segunda base de dados foi tratada utilizando os seguintes filtros adicionais: (i) operações do Fundo Amazônia; (ii) Anos de 2008 até 2018; (iii) operações com situação de “cancelada”. As colunas que permaneceram nessa tabela foram: (i) data do cancelamento e (ii) valor do pleito. Para não ser possível identificar qual instituições teve projeto cancelado, por ser informação abarcada por sigilo, os demais dados foram excluídos da tabela e cada projeto recebeu um número.

Para os dados levantados e tratados conforme descrito acima, foram utilizadas técnicas de estatística descritiva simples. Buscou-se, com isso, resumir e descrever os achados para complementar as evidências coletadas com os dados documentais e na observação direta. As informações foram agrupadas em tabelas e gráficos com a representação de contagens, médias e frequências. Essas técnicas também foram utilizadas para representar alguns achados das análises documentais, conforme será visto a seguir.

5 RESULTADOS E ANÁLISES

Com o objetivo já descrito na seção 1, de compreender, à luz da teoria dos custos de transação e da teoria da agência, a relação do Fundo Amazônia com organizações do terceiro setor, na busca por capilaridade, essa seção da dissertação é dedicada a apresentar os resultados da pesquisa e a análise referente aos resultados observados.

A seção está dividida em quatro partes, sendo que a primeira descreve as evidências encontradas em relação aos custos de transação enfrentados por pequenos projetos do terceiro setor com o Gestor do Fundo Amazônia. A segunda, relacionada à consolidação do modelo de aglutinadoras. A terceira parte relata os resultados alcançados pelo modelo de aglutinação de pequenos projetos em termos de capilaridade e, por fim, a última parte faz uma análise de custo-eficiência das distintas modalidades de seleção dos parceiros aglutinadores.

5.1 LIMITES DA CAPILARIDADE – OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA RELAÇÃO GESTOR X PROPONENTES DE PROJETOS

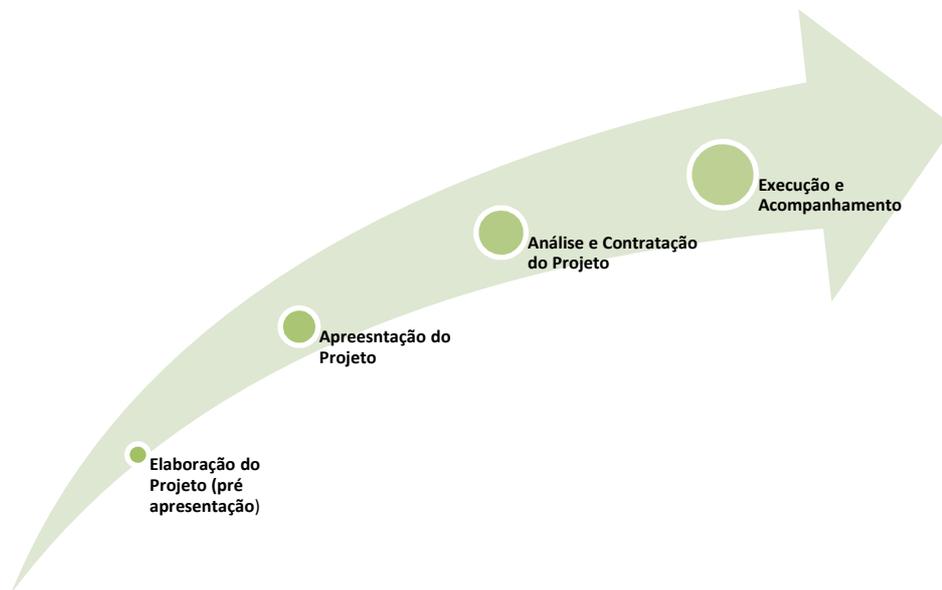
O ponto de partida dessa pesquisa foi compreender, com base nos relatos das reuniões do COFA, os motivos pelos quais a carteira de projetos do Fundo não absorveu apoios diretos a pequenos projetos e qual a relação com elementos da Teoria dos Custos de Transação.

Conforme tratado de forma mais exaustiva na seção 2.3 desse trabalho, de acordo com Daly e Farley (2004), os “custos de transação são todos aqueles necessários para que as partes envolvidas em uma negociação cheguem a um acordo, incluindo tempo e recursos financeiros usados para a negociação, formalização e garantia de cumprimento do acordo”. Esses custos podem ser mais altos ou mais baixos em decorrência de algumas especificidades como as

apontadas por Fiani (2002), relativas à assimetria de informação ocasionada por complexidade, incerteza, arranjos contratuais e de governança para evitar comportamentos oportunistas e monopólio de recursos.

Utilizando o conceito de Willianson (1993), de que a unidade de análise dos custos de transação é a transação em si e não os contratos, é relevante definir qual a transação analisada. Trata-se da transação de um pequeno projeto no acesso a recursos do Fundo Amazônia, mais especificamente, a capacidade de um pequeno projeto na Amazônia conhecer, acessar, apresentar um projeto, atender aos critérios de conteúdo e formais para ter seu pleito aprovado pelo gestor do Fundo. O esquema abaixo foi elaborado para auxiliar na apresentação da análise dos resultados e está referenciado nas etapas descritas na seção 3.3.3.3 referentes ao Gestor do Fundo Amazônia.

Figura 14: Fases Gerais de um Projeto no Fundo Amazônia



Fonte: Elaborado pelo Autor

Aplicando-se a metodologia descrita na seção 4.3.1, observou-se que questões relativas ao terceiro setor e a pequenos projetos foram abordadas em todas as reuniões realizadas pelo COFA, exceto na primeira reunião do Comitê.

A tabela abaixo apresenta a frequência com que esses temas foram tratados em cada ano e a média de intervenções sobre o assunto por reunião.

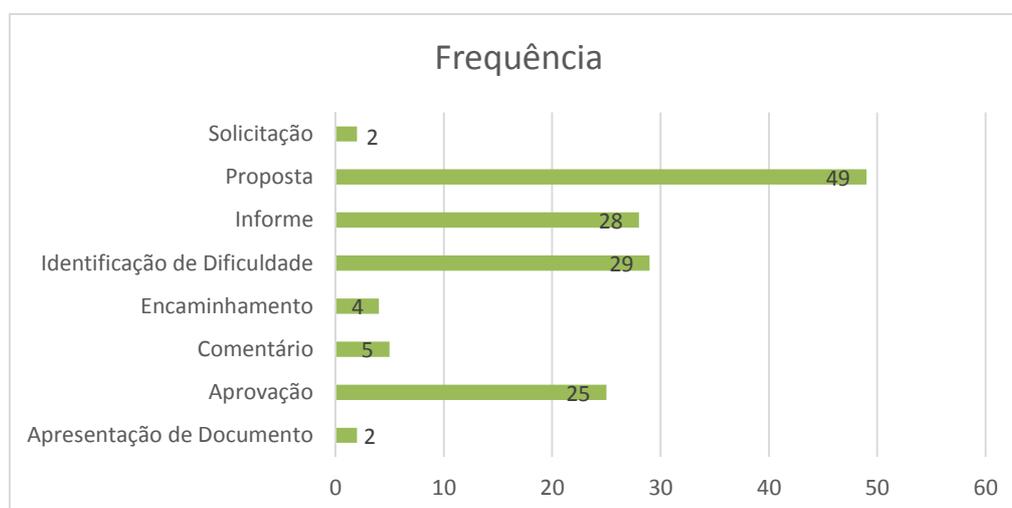
Tabela 2: Frequência de Assuntos Referentes a pequenos projetos e terceiro setor nos Registros de Reuniões do COFA – 2009 – 2017

Ano	Número de intervenções	Média de intervenções/Reunião
2008	1	0,5
2009	23	5,75
2010	52	13
2011	28	14
2012	0	0
2013	11	5,5
2014	4	2
2015	10	3,3
2016	2	1
2017	10	5
Total	141	6,13

Fonte: Elaborado pelo autor

O ano de 2012 não está na tabela uma vez que não houve reunião do comitê nesse ano. Nota-se que a curva desses registros é bastante acentuada nos anos de 2009, 2010 e 2011, anos que coincidem com o início da implementação do Fundo Amazônia e geralmente anos de aprendizado institucional. A frequência começa a diminuir a partir de 2012 com a incorporação de mudanças no modo de operação do Fundo e o maior conhecimento em relação aos seus mecanismos de atuação.

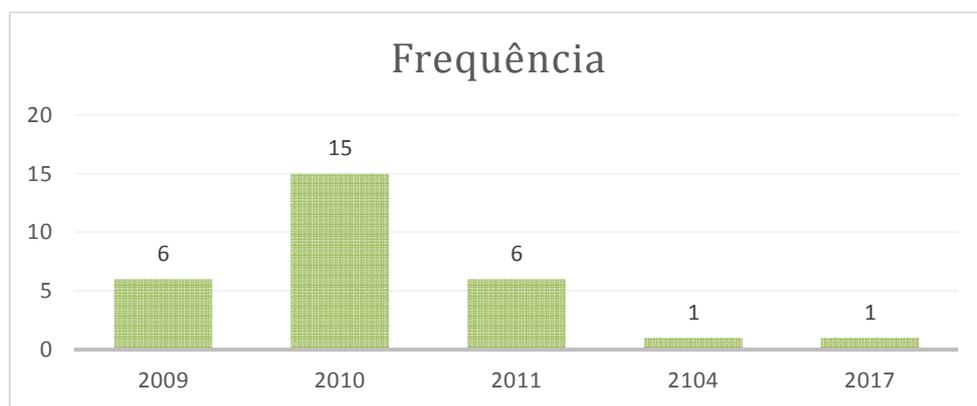
Gráfico 11: Frequência das Categorias de registro



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao classificar os registros nas categorias de tipo de intervenção, representado no **Gráfico 10**, as intervenções relacionadas a “Propostas”, “Identificação de Dificuldades”, “Informes” e “Aprovações do Comitê” foram as mais frequentes. Para essa parte dos resultados, o mais relevante foi avançar nos registros sobre as dificuldades relatadas e como elas estavam relacionadas aos elementos de custos de transação descritos no Referencial Teórico. As “Propostas”, “Aprovações” e “Informes” estão mais vinculados à subseção 5.2 e serão analisadas ali. A “identificação de dificuldades” começa a aparecer, ainda que de forma tímida, na 3ª reunião do COFA, em maio de 2009 e apresentou um padrão de distribuição de frequência conforme descrito no gráfico abaixo:

Gráfico 12: Frequência da Categoria “Identificação de Dificuldades”



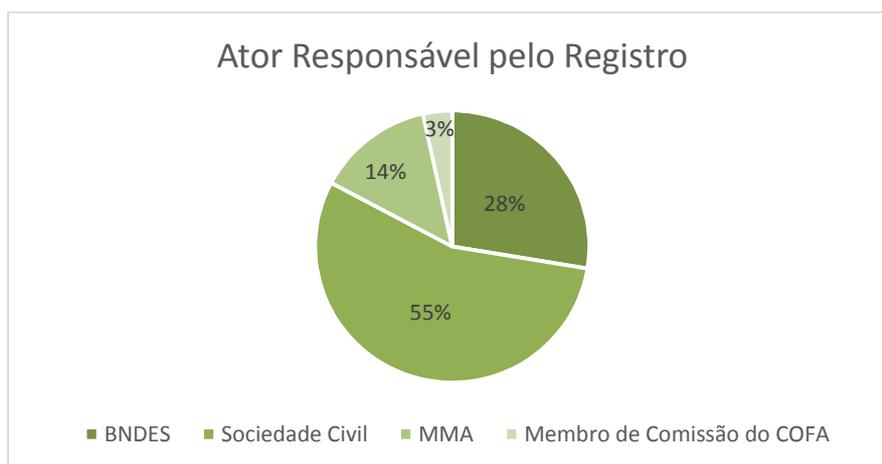
Fonte: Elaborado pelo autor

O relato das dificuldades, vivenciadas por executores do terceiro setor e pequenos projetos, teve seu pico no ano de 2010, mas também foi relevante nos anos de 2009 e 2011. Essa frequência mais elevada foi acompanhada pela apresentação de uma série de propostas para dar tratamento a esses problemas. Esse padrão, de concentração dos relatos de dificuldades nos anos iniciais de operacionalização do Fundo, também revela uma curva de aprendizagem, tanto do Gestor quanto dos proponentes de projetos.

Outro fator relevante para a análise é identificar que ator presente no COFA foi responsável pelo relato da dificuldade registrada. Como é possível observar no gráfico abaixo, os membros da Sociedade Civil no COFA, majoritariamente, de

organizações do terceiro setor, foram os que mais apontaram dificuldades enfrentadas para acesso aos recursos. Em seguida há o Gestor do Fundo reconhecendo ou identificando alguns obstáculos ainda não explicitados e, por fim, o Ministério do Meio Ambiente, presidente do Comitê e Membros de Comissões criadas pelo COFA. Essa evidência demonstra que os representantes da bancada da Sociedade Civil, no COFA, eram capazes de trazer para a arena de debate as dificuldades que os pequenos projetos estavam enfrentando para acesso aos recursos. Além disso, algumas das organizações da bancada da Sociedade Civil também eram proponentes e executoras de projetos o que as tornavam porta-vozes de limitações que estavam enfrentando diretamente.

Gráfico 13: Ator Responsável pela intervenção de Identificação de alguma dificuldade relatada



Fonte: Elaborado pelo autor

Com base na técnica de análise do conteúdo, pormenorizada na seção de metodologia, foi elaborada a **Matriz de Impactos Cruzados**, com o seguinte resultado:

Tabela 3: Matriz de Impactos Cruzados

	Assimetria de Informação	Arranjo Contratual	Complexidade	Incerteza	Monopólio de Recursos
Elaboração	4		1		4
Apresentação	1		2		3
Análise/Contratação		4	2		2
Acompanhamento		6	1		
Transversal			3	4	

Fonte: Elaborado pelo autor

A matriz apresenta a frequência de relato de dificuldades em relação ao elemento de custo de transação e à fase no ciclo de projeto associada. Dessa forma é possível afirmar que há uma assimetria em relação à frequência de cada elemento de custo de transação e a sua distribuição em relação às fases do ciclo de projeto.

Para interpretar a tabela é conveniente ressaltar que quanto maior a assimetria de informação, maior o custo de transação, quanto mais complexo e formal um arranjo contratual, maior o custo de transação, quanto maior a complexidade e a incerteza, maior o custo de transação e quanto mais concentrados os recursos, maiores os custos de transação. Todos os elementos que influenciam os custos de transação foram encontrados nos relatos de dificuldades, com maior prevalência para as categorias de arranjo contratual (10), complexidade (9) e monopólio de recursos (9).

Algumas categorias, entretanto, podem ser mais características de uma fase do ciclo de projeto do que outras, é o que ocorreu para a Assimetria de Informação e Monopólio de recursos, mais concentradas nas fases iniciais do ciclo (elaboração e apresentação do projeto) e Arranjo Contratual nas fases finais (análise/contratação e acompanhamento). Relevante ressaltar que os relatos referentes à assimetria de informação concentraram-se nos anos de 2009 e 2010, período de início das atividades do Fundo e em que havia poucas informações na página do Fundo na *internet*. Conforme os anos passam e os

projetos avançam, as barreiras nas outras fases do ciclo de projeto começam a ficar mais explícitas e mais relevantes em 2010 e 2011.

Ou seja, percorrer as etapas da **Figura 14** toma tempo, recursos financeiros e humanos das instituições, sem que haja a certeza do apoio ao final. Nesse caso, quanto mais tempo alocado entre a fase de elaboração do projeto e contratação com o BNDES, mais recursos dispendidos. Essa constatação já havia sido apontada por Marcovitch e Pinsky (2014) quando argumentam que o processo de análise e aprovação de projetos do Fundo Amazônia é excessivamente complexo e implica em custos de transação.

De modo a identificar evidências adicionais que vão além dos relatos das dificuldades apontadas no COFA, buscou-se fatores que fossem relacionados aos três elementos de custo mais frequentes nos relatos: (i) arranjo contratual; (ii) complexidade; e (iii) monopólio de recursos. As subseções abaixo especificam evidências encontradas na pesquisa que explicitam os custos de transação enfrentados pelos proponentes de pequenos projetos e por entidades do terceiro setor.

5.1.1 Evidências de custos relacionados aos Arranjos Contratuais

Como visto na Matriz de Impacto Cruzado, os custos contratuais representaram a maior fonte de relato de dificuldades. Sua maior incidência foi nas fases de análise/contratação e de acompanhamento e significaram uma carga maior de esforço institucional para formalizar a relação com o gestor do Fundo Amazônia e nos processos de prestação de contas. Foram utilizadas duas formas de retratar esse tipo de custo, a primeira relacionada aos documentos jurídicos que as instituições precisam apresentar ao Gestor do Fundo e a segunda sobre uma questão prática relacionada a uma cláusula contratual adotada.

A apresentação dos documentos jurídicos solicitados pelo Gestor do Fundo independe do tamanho do projeto, do tamanho do proponente, da avaliação de

mérito do projeto ou de aspectos técnico-orçamentários. São critérios rígidos que determinam quais instituições conseguem prosseguir formalmente com o pleito ou não. A ausência desses documentos inviabiliza a tramitação de um projeto. A tabela abaixo foi elaborada com base na contagem de documentos solicitados para cada tipo de proponente em cada fase do ciclo de projeto. As informações foram tabuladas com base em conteúdo documental encontrado no portal do Fundo Amazônia na *internet*.

Tabela 4: Documentos Jurídicos a serem encaminhados ao BNDES por tipo de proponente, em cada fase do ciclo de projeto

Tipo de Proponente	Enquadramento	Análise	Contratação	Total
Associações e Fundações Privadas	7	12	12	32
Sociedade de Economia Mista e empresas Públicas	7	11	11	29
Autarquias e Fundações Públicas	6	4	12	22
Estados e Municípios	5	6	12	23
União Federal por intermédio de seus órgãos da administração direta	5	8	9	22

Fonte: Elaborado pelo Autor

Os resultados encontrados acima sugerem a existência de um custo maior de transação para as organizações do terceiro setor em relação aos outros proponentes. A tabela acima foi elaborada considerando-se o máximo de documentos jurídicos que podem ser solicitados de acordo com a lista apresentada na página da *internet* do Fundo. Há, entretanto, ressalva na página, informando que, em função de questionamentos da equipe do banco, documentos adicionais, não relacionados, também podem ser solicitados.

Para os projetos relacionados a Associações e Fundações Privadas, foco dessa pesquisa, os 32 documentos solicitados podem ser classificados, em categorias propostas pelo autor, conforme a tabela a seguir:

Tabela 5: Classificação dos Documentos Jurídicos Solicitados

Tipo de Documento	Número de Documentos Solicitados
Documentos Administrativos	7
Certificados	5
Fichas Preenchidas	1
Certidões	4
Licenças e Autorizações	4
Declarações	11

Fonte: Elaborado pelo autor

Do total de documentos jurídicos solicitados, 60% são declarações ou documentos administrativos, os outros 40% são documentos que demandam uma complexidade maior de ações para a sua emissão e envio ao banco. Muitos deles, principalmente as Certidões, Certificados e Licenças, são precedidos de atos administrativos e processos que envolvem outras instituições públicas e privadas. O processo de organização desse material e a manutenção de todos eles em dia, principalmente sem pendências, demanda um esforço institucional relevante das instituições. Esse esforço institucional também é componente dos custos de transação envolvidos na relação dessas instituições com o Fundo Amazônia. Grande parte dos documentos solicitados são obrigações legais que o BNDES, como instituição financeira, deve respeitar em função da supervisão dos órgãos de controle do executivo e do Banco Central.

A formalização da relação do BNDES com essas organizações ocorre por meio do que é chamado de contrato de “colaboração financeira não reembolsável”. Esse contrato contém condições de execução que, quando não cumpridas, ensejam a modificação do instrumento jurídico para a assunção de uma dívida característica de uma operação de financiamento, com seus devidos encargos. Para dar conta dessa complexidade, o documento contratual e os documentos solicitados são excessivos para boa parte das instituições de pequeno porte.

As evidências relatadas acima indicam que os custos relacionados à formalização contratual das transações de uma entidade de pequeno porte, do terceiro setor, são muito elevados em relação ao tamanho dos projetos (em valor), apresentados ao Fundo. A identificação dessas barreiras e da necessidade de dar resposta a pressões por aumento de capilaridade e abrangência de ação territorial ensejaram, no âmbito das recomendações do COFA, a mudança de postura do Gestor do Fundo e a busca por soluções organizacionais que dessem conta dessa rigidez e complexidade contratual.

A segunda estratégia utilizada para encontrar evidências dos custos relacionados ao arranjo contratual relaciona-se à busca de uma solução para amortecer a custosa rigidez contratual. Com base na análise de conteúdo dos registros das reuniões do COFA, é possível afirmar que é emblemática a discussão acerca da Cláusula do Vencimento Antecipado, presente nos contratos do Fundo. Pode ser tratado como um caso típico de alto custo de transação e muito descritivo das barreiras enfrentadas na construção de uma relação entre uma instituição executora do terceiro setor e o Gestor do Fundo.

Como essa relação é formalizada por meio de contrato, instrumento típico de análise da teoria dos custos de transação e da teoria da agência (FIANI, 2002), é forçoso lembrar que, quando do início da operação do Fundo Amazônia no BNDES, a decisão foi a de se utilizar a mesma estrutura de análise usada para os projetos convencionais econômicos. Assim, os procedimentos, os documentos solicitados, as etapas internas e os instrumentos e ritos de formalização da relação entre o banco e o beneficiário seriam os mesmos utilizados para qualquer outro projeto acolhido pelo BNDES. Essa decisão dava credibilidade para os doadores, mas por outro lado impunha aos proponentes de projetos a necessidade de lidar com uma estrutura diversa da que estavam acostumados em situações parecidas.

Sendo assim, quando as primeiras instituições do terceiro setor percorreram todas as etapas para a contratação, depararam-se com um instrumento formal de contratação que, dentre suas cláusulas padrão, (ou seja, cláusulas

utilizadas para todos os financiamentos independente do Porte ou valor) incluía a seguinte redação:

Cláusula Sétima

Vencimento Antecipado

O BNDES poderá declarar esse contrato vencido, antecipadamente, com a imediata sustação de qualquer desembolso, se comprovado o descumprimento das obrigações nele estabelecidas, ficando a BENEFCIÁRIA sujeita a devolver ao BNDES, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contadas da comunicação do BNDES, por escrito, os valores utilizados atualizados pelo critério estabelecido na Lei instituidora da Taxa de Juros de Longo Prazo, TJLP para a determinação dos saldos devedores dos financiamentos contratados pelo sistema BNDES até 30 de novembro de 1994, acrescidos de juros moratórios de 1% (um) ao ano, e multa de 10% (dez) ao ano incidente sobre os valores utilizados, devidamente atualizados, inclusive em caso de cobrança judicial, quando a BENEFCIÁRIA se responsabilizará, também, pelas despesas extrajudiciais e honorários advocatícios, devidos a partir da data de propositura da medida judicial de cobrança. (TNC e BNDES, 2010)”

O *caput* da cláusula ainda é seguido, no caso desse contrato, de três parágrafos especificando ainda outras situações nas quais o vencimento antecipado poderia ser acionado e condições adicionais conforme descritas abaixo:

Parágrafo Primeiro

Na hipótese de aplicação dos recursos concedidos por este Contrato em finalidade diversa da prevista na Cláusula Primeira, o BNDES, sem prejuízo do disposto no “caput” desta Cláusula, comunicará o fato ao Ministério Público Federal, para fins e efeitos da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

Parágrafo Segundo

Este Contrato também vencerá antecipadamente, com exigibilidade com a exigibilidade dos recursos utilizados, atualizados pelo critério estabelecido no “caput” desta Cláusula, e imediata sustação de qualquer desembolso, na data da diplomação como Deputado (a) Federal ou Senador (a), de pessoa que exerça função remunerada na BENEFCIÁRIA, ou esteja entre os proprietários, controladores e diretores, pessoas incursas nas vedações previstas pela Constituição Federal, art. 54, incisos I e II. Não haverá incidência dos encargos mencionados no “caput” desta Cláusula, desde que a devolução dos recursos ocorra no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data de diplomação, sob pena de não o fazendo incidirem esses encargos.

Parágrafo Terceiro

Este contrato vencerá, ainda, com a exigibilidade dos recursos utilizados pelo critério estabelecido no “caput” desta cláusula e imediata sustação de qualquer desembolso, se for comprovada pelo BNDES a existência de sentença condenatória transitada em julgado em razão da prática de atos, pela BENEFCIÁRIA, ou por seus dirigentes, que importem em discriminação de raça ou de gênero, trabalho infantil, trabalho escravo, assédio moral ou sexual ou crime contra o meio ambiente. (TNC e BNDES, 2010)

Os registros das reuniões indicam que a existência dessa cláusula, nos termos supracitados, reflete um caso típico de alto custo de transação quando há um único detentor dos recursos com poder de barganha superior aos demais. Nesse caso, o Gestor do Fundo em relação às instituições proponentes e executoras de projetos. Além disso, outro critério típico nas análises dos custos de transação refere-se aos arranjos contratuais utilizados para evitar o oportunismo dos agentes o que diminuiria a assimetria de informações e consequentemente os custos de transação.

A cláusula, da maneira como está redigida, deixa claro que o Gestor do Fundo, como forma de diminuir a incerteza em relação aos agentes executores, adotou uma cláusula contratual para evitar a ação oportunista dos agentes. De acordo com Fiani (2002), conforme já abordado em seções anteriores, o oportunismo dos atores em uma transação pode ser *ex-ante*, quando o executor já sabe de antemão que não conseguirá cumprir o que está acordando, quanto pode ser *ex-post*, quando o agente deliberadamente descumpra cláusulas do acordo de transação como forma de maximizar os seus resultados.

Nesse caso específico, a cláusula, com suas condições punitivas bastante severas e expressas, busca coibir essas duas ações dos agentes executores. Entretanto o que aconteceu na prática foi que as organizações só tiveram conhecimento do teor do contrato na fase final de análise dos projetos. Na premência de assegurar os recursos, e depois de já ter percorrido as todas as fases de tramitação do projeto, assinaram o contrato. No caso específico, há cláusulas da minuta padrão que não são passíveis de negociação, ou aceita a cláusula da forma que está posta ou o contrato não é assinado. Uma posição adotada pelo Gestor também relatada na literatura dos custos de transação como o “problema do refém” (FIANI, 2002).

Assim, a Fundação Amazônia Sustentável - FAS, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, e a *The Nature Conservancy* Brasil – TNC, com contratos assinados respectivamente em março, abril e julho de 2010, logo em sequência, levaram duas questões aos representantes da Sociedade Civil

no COFA. A primeira relacionada à disponibilização das minutas contratuais com antecedência e a segunda, propondo a revisão e alteração na Cláusula do Vencimento Antecipado. Em paralelo, as mesmas instituições questionaram o Gestor do Fundo em relação a essa possibilidade de mudança na redação da cláusula.

Esse assunto foi levado pela primeira vez ao COFA na reunião de 6 de dezembro de 2010. Na ocasião, a argumentação utilizada pelo lado dos que solicitavam a alteração da cláusula foi a de que a existência dela impunha um custo de transação elevado demais para as instituições do terceiro setor o que inviabilizaria novas operações e até mesmo a contratação com organizações menores. Do ponto de vista das argumentações do Gestor, nessa ocasião e em outras, registradas nas reuniões subsequentes, a cláusula não era aplicada sem antes ter uma série de ações precedentes, que a sua utilização nunca havia ocorrido e que era necessária para manter a seriedade e o compromisso das instituições executoras em relação ao acordado.

Ou seja, além das questões inerentes aos custos de transação, a posição reiterada pelo Gestor ia no sentido de que a cláusula era utilizada também para assegurar que, na condição de uma transação caracterizada como uma relação principal-agente, se diminuíssem os custos de agência relacionados ao não alinhamento do agente em relação aos interesses do principal e que ela diminuiria os riscos de desvio, minimizando assim outros custos de agência.

As reuniões subsequentes demonstram que a proposta de alteração da redação da cláusula foi uma mudança basilar na relação do Gestor com as organizações executoras do terceiro setor. Foi preciso quase um ano entre a reunião em que a questão foi levantada pela primeira vez e a aprovação final do Comitê em relação à sugestão de cláusula feita pela comissão criada para estudar o assunto. Quando comparados os contratos assinados antes dos debates no COFA e depois da aprovação das sugestões da Comissão, a solução adotada não foi a mudança ou flexibilização da cláusula. A solução adotada foi o estabelecimento de um protocolo a ser seguido, com várias etapas para, só no fim, poder acionar a cláusula de vencimento antecipado.

O primeiro contrato assinado com uma organização do Terceiro Setor, depois da aprovação da sugestão no COFA, foi o projeto do Instituto Floresta Tropical, assinado em 15 de abril de 2011. Segue abaixo o texto inserido no contrato para tentar contornar as questões levantadas pelas organizações executoras do terceiro setor em relação à Cláusula do Vencimento Antecipado:

Cláusula sexta

Notificação

O BNDES, na hipótese de detectar a ocorrência de evento que possa caracterizar o descumprimento de obrigação estabelecida neste Contrato, em relação a qual não haja termo fixado para o seu cumprimento, notificará por escrito o BENEFICIÁRIO, conferindo-lhe o prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da data de recebimento da notificação, para apresentar comprovação de correção e/ou justificativa acerca do referido evento.

Parágrafo Primeiro

Poderá o BNDES, a seu critério, sem prejuízo de outras providências previstas neste Contrato e nas “Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES”:

- I - aceitar a comprovação de correção e/ou justificativa apresentada, devendo dar ciência por escrito à BENEFICIÁRIA;
- II - exigir a devolução dos recursos, notificando o BENEFICIÁRIO para tanto, nos termos do inciso XXIX da Cláusula Terceira (Obrigações Especiais da Beneficiária); ou
- IV - declarar o vencimento antecipado do contrato, nos termos da Cláusula Oitava (Vencimento Antecipado), e, ainda, se houver sido comprometida a finalidade prevista na Cláusula Primeira (Natureza, Valor e Finalidade do Contrato), aplicar o disposto no parágrafo primeiro da Cláusula Oitava (Vencimento Antecipado). (IFT e BNDES, 2011)

Além disso, os relatos demonstram que o processo levou tempo e exigia a aprovação em instâncias internas do Gestor. A solução pactuada não afastou a incidência do vencimento antecipado, apenas previu um rito para a execução e a possibilidade de haver a devolução do recurso sem que houvesse o vencimento antecipado. Nesse caso, e por paradoxal que possa parecer, aumentou-se a complexidade contratual para diminuir o custo de transação. A cláusula adicionada trouxe previsibilidade para a execução, diminuindo o “problema do refém”, apontado acima nessa análise, já que diminuiu a arbitrariedade, por parte do Gestor, em executar a Cláusula de Vencimento Antecipado. Essa mudança na estrutura contratual é emblemática pois foi a única relatada e debatida nas reuniões do Comitê Orientador.

5.1.2 Evidências Relacionadas ao Monopólio de Recursos

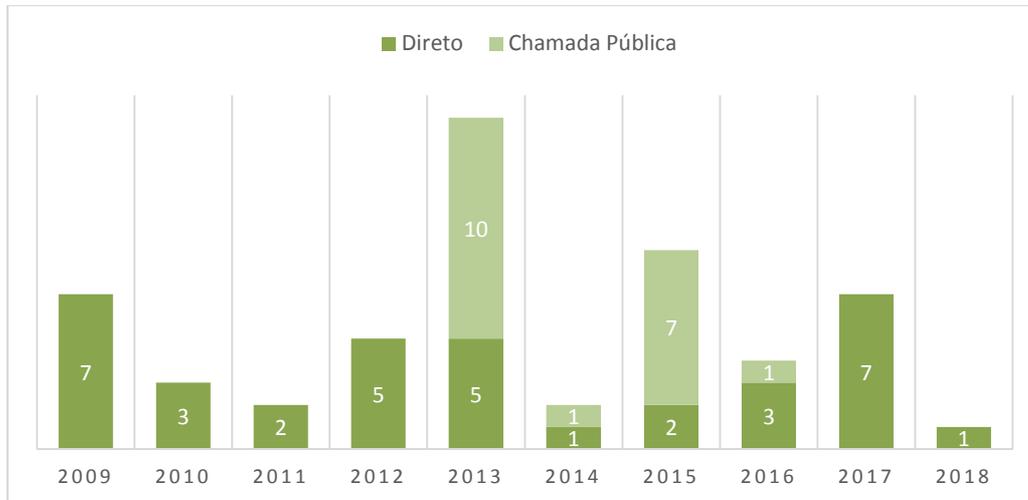
Seguindo os resultados obtidos na Matriz de Impacto Cruzado, temos as dificuldades relatadas relacionadas ao monopólio de recursos. Como apresentado na matriz, essas dificuldades estão mais concentradas nas fases iniciais do ciclo de projeto. 78% das observações estão concentradas nas fases de elaboração e apresentação dos projetos. Esse resultado corrobora a literatura de custos de transação onde há maiores custos de transação quanto maior a concentração de recursos.

Como relatado na seção 3.3.3.3 desse trabalho, o Gestor do Fundo Amazônia está localizado na cidade do Rio de Janeiro, com baixa capilaridade e sem presença física na região amazônica, somado a isso, é o único agente habilitado a receber e aplicar os recursos de doação do Fundo. Essa posição confere ao Gestor um papel central de definição e condução das questões operacionais. Verificar como foi o padrão de acesso das organizações do terceiro setor e a tramitação de pequenos projetos ao longo dos últimos anos é bastante revelador desse poder de monopólio. Quanto maior o número de operações com o terceiro setor, menor seria o custo de transação.

Essa análise pode ser feita tanto do ponto de vista dos projetos que foram bem sucedidos no processo de acesso aos recursos quanto do ponto de vista dos projetos que não tiveram sucesso em sua tramitação.

Na base utilizada como referência para essa pesquisa, com a data referencial de 31 de junho de 2018, haviam 56 operações apoiadas com organizações do terceiro setor. O gráfico abaixo apresenta a distribuição dessas operações em relação à data em que foram enquadradas pelo BNDES (conceito descrito na seção 3.3.3.3). Apesar do Fundo ter sido criado em 2008, as primeiras operações foram enquadradas a partir de 2009.

Gráfico 13: Ano de enquadramento das operações em situação “apoiada” pelo Fundo Amazônia na data de 31 de junho de 2018, com executores do Terceiro Setor



Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados apresentados no gráfico não têm um padrão muito definido, afora os anos de 2013 e 2015 que tiveram grande número de enquadramentos em função dos projetos selecionados por meio das chamadas públicas. Em 2012 foi realizada chamada de seleção de projetos de produção sustentável e, em 2014, chamada de projetos vinculados à implementação da PNGATI. Em ambos os casos havia a indicação no edital de que só seriam selecionados projetos cujos executores fossem entidades do terceiro setor. Pelo fluxo convencional do BNDES as operações eram enquadradas individualmente com documentos específicos encaminhados ao Comitê de Enquadramento e Crédito (CEC). No caso das chamadas públicas, uma vez selecionados pelos comitês de seleção (compostos por indicados do BNDES e de outras instituições, a depender do edital da chamada¹⁵), os projetos foram enquadrados em uma única reunião, em um documento único de instrução, à

¹⁵ A comissão de Seleção da Chamada de Projetos Produtivos sustentáveis era composta por: 1 indicado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA; 1 indicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; 1 indicado pelo Ministério de Pesca e Aquicultura – MPA; 1 indicado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI; 1 indicado pelo Serviço Florestal Brasileiro – SFB; 1 indicado pela bancada da sociedade civil do Comitê Orientador do Fundo Amazônia; 1 indicado pela bancada dos governos estaduais do Comitê Orientador do Fundo Amazônia; 1 indicado pelo Fórum de Secretários Estaduais de Meio Ambiente da Amazônia Legal; e 4 indicados pelo BNDES. A comissão de seleção da chamada de projetos de elaboração e implementação de PGTA's era composta por 2 indicados pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA; 2 indicados pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI; 2 indicados pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB, entidade de representação indígena no Comitê Orientador do Fundo Amazônia; 2 indicados pelo BNDES; 1 indicado pela representação dos estados no Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

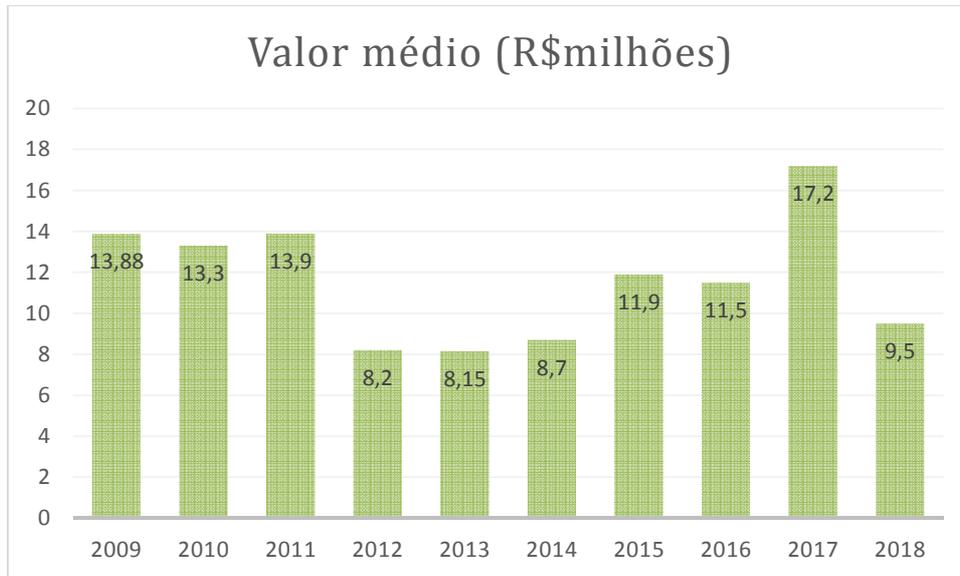
exceção de um projeto em 2014 e um em 2016 que, apesar de selecionados, tinham alguma pendência documental ou de cadastro no momento do enquadramento conjunto.

Quando ajustamos o foco para a análise do acesso de “pequenos projetos” aos recursos do Fundo Amazônia, é preciso definir “pequeno projeto” operacionalmente. O critério mais utilizado para a definição do porte de um projeto tem sido o valor. Apesar de existirem outros critérios que poderiam ser usados, como abrangência territorial e resolubilidade em relação ao problema alvo, por exemplo, o critério de valor é mais objetivo e foi o utilizado nas tentativas de se conceituar um “pequeno projeto” no âmbito do Fundo Amazônia.

De acordo com os relatos das reuniões do Comitê, essa definição não foi simples. Demandou trabalhos paralelos e reuniões entre a data de criação da Comissão designada para propor soluções para as questões levantadas, em 26 de março de 2010, na 7ª (sétima reunião do COFA), e a 11ª (décima primeira reunião), em 27 de outubro de 2011, na qual se definiram os critérios a serem adotados. Conceituou-se pequeno projeto, a operação direta com o BNDES em valor inferior a R\$ 500 mil reais. Sendo assim, além de analisar o número de operações enquadradas a cada ano, é relevante analisar o valor das operações enquadradas para se ter uma visão relativa a respeito do tamanho médio dos projetos aprovados em relação ao que se conceituou como “pequeno projeto”.

A operação com terceiro setor, apoiada, de valor mais baixo encontrada na carteira foi de R\$ 1,4 milhão de reais, enquadrada no ano de 2012, valor quase 3 vezes superior ao que se convencionou ser um “pequeno projeto”. Essa diferença fica ainda mais clara quando se observa o valor médio dos projetos “apoiados” com entidades executoras do terceiro setor. O gráfico abaixo apresenta essa distribuição ao longo dos anos, também mantendo como base o ano de enquadramento da operação no BNDES:

Gráfico 14: Valor Médio dos Projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, em relação ao ano de enquadramento



Fonte: Elaborado pelo autor

Nos primeiros anos de funcionamento do Fundo, o valor médio dos projetos com executores do Terceiro Setor estava situado em valores próximos a R\$ 14 milhões por projeto, essa média cai nos anos subsequentes, principalmente em função dos valores dos projetos enquadrados nas Chamadas Públicas. Nas duas chamadas lançadas havia condição no edital de limite máximo de valor para os projetos apoiados. No caso da Chamada de Projetos Produtivos sustentáveis a faixa estava entre R\$ 2 milhões e R\$ 10 milhões e na Chamada para projetos de elaboração e implementação de PGTA's esse valor foi alterado para a faixa entre R\$ 4 milhões e R\$ 12 milhões. Essa imposição de faixas explica a diferença da média dos valores no ano de 2013 e 2015, quando houve o maior número de enquadramentos de projetos das duas chamadas.

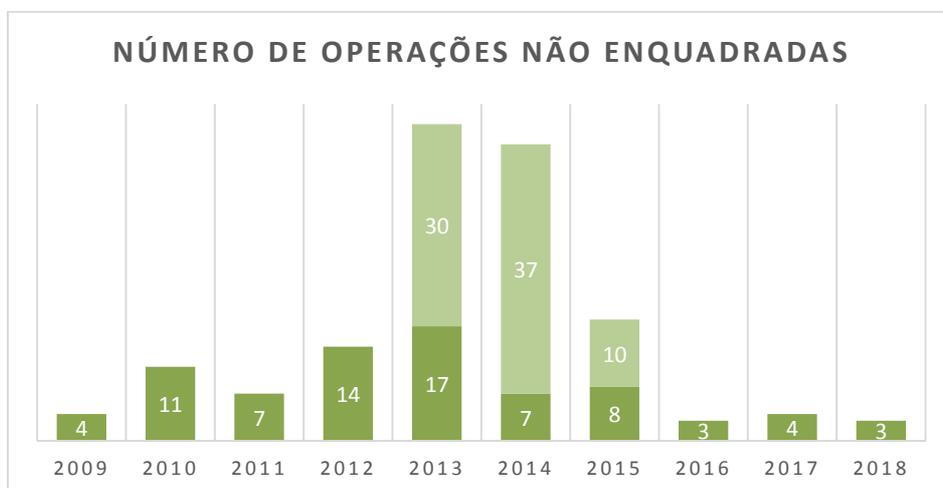
Esses dois gráficos conjugados revelam que, desde o início da operação do Fundo, os projetos que conseguiram percorrer o ciclo até a etapa de “apoiado” (aprovados e contratados) são projetos de grande valor e com um número não muito elevado de instituições. Quando retirados os projetos selecionados por Chamada Pública, a média de operações enquadradas com o terceiro setor ao

longo dos anos de análise desse estudo é de 3,6 projetos enquadrados por ano, mas com um valor médio elevado, de R\$11,6 milhões por projeto.

Com esse perfil, de número e valor dos projetos enquadrados, para um território vasto e com desafios relevantes, representava uma baixa capilaridade no território. Se o padrão 1 contrato equivalesse a 1 projeto, haveria, em 9 anos de operação do Fundo, apenas 56 projetos com executores da sociedade civil. Entretanto, a tabela acima agrega tanto projetos unitários quanto contratos que são executados em subprojetos em parceria com outras organizações na ponta.

Uma das questões mais frequentes apontada como dificuldade na categoria “monopólio de recursos” refere-se ao baixo acesso de pequenas organizações aos recursos do Fundo. A crença existente, conforme registros das reuniões, era a de que pequenos projetos apresentavam propostas de apoio que não eram acolhidas. Entretanto, resgatando na base da carteira histórica do Fundo, encontramos que 155 operações com terceiro setor não passaram pela primeira etapa do ciclo de projeto que é o enquadramento. Dessas 155 operações, apenas 4 eram de projetos menores do que R\$ 1 milhão, e todos apresentados antes de 2012. As tabelas seguintes apresentam a frequência e os valores médios dos projetos não enquadramentos ao longo dos anos.

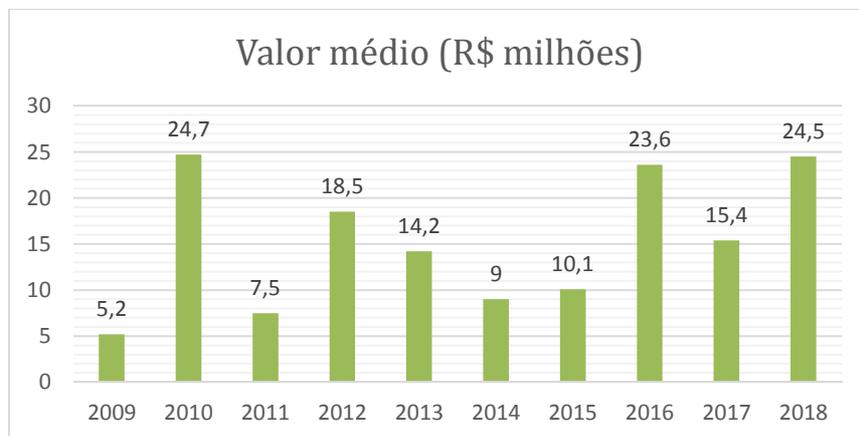
Gráfico 15 – Número de operações não enquadradas com o terceiro setor



Fonte: Elaborado pelo autor

A diferença de cores nas barras de 2013, 2014 e 2015 foram propositais uma vez que o número de projetos indicados na parte mais clara das barras refere-se a projetos que foram comprovadamente protocolados por consultor que agia de forma deliberada apresentando projetos iguais, em conteúdo e valor, mas para organizações e CNPJ's distintos. Na ocasião o Gestor do Fundo identificou essa prática, adotou ações de comunicação nos locais de ação do referido consultor e encaminhou o caso para as instâncias de fiscalização e apuração adequadas.

Gráfico 16: Valor médio dos projetos executados pelo terceiro setor não enquadrados



Fonte: Elaborado pelo Autor

O valor médio dos projetos não enquadrados sempre foi elevado e muito distante do conceito de “pequeno projeto”. Muitas das operações propostas possuíam valor extremamente elevado para a estrutura de operação da organização e não condizente com os projetos geridos pelas instituições até aquele momento.

Essa informação corrobora a indicação de que os pequenos projetos nem ao menos eram apresentados ao Gestor do Fundo, seja por falta de conhecimento de sua existência, seja pela falta de informação em relação aos procedimentos ou pela baixa capacidade de elaboração e submissão de propostas de apoio. Ou seja, enquanto as informações sobre os projetos apoiados evidenciam a existência de custos de transação elevados, em função do monopólio de

recursos do gestor, para as instituições do terceiro setor percorrerem todo o ciclo de projeto, as informações sobre os projetos não acolhidos evidenciam o alto custo de transação relacionado à baixa capilaridade, outra característica da categoria “monopólio de recursos”.

5.1.3 Evidências de Custos Relacionados à Complexidade

Para encerrar essa subseção, avançou-se no estudo de evidências para a categoria “complexidade”, apresentada na Matriz de Impacto Cruzado. Conforme apresentado nos resultados, essa categoria espraiou as dificuldades e custos por todas as fases do ciclo de projeto. Por mais diversas que fossem as dificuldades relatadas nessa categoria, todas implicavam uma estrutura maior das organizações proponentes, mais recursos financeiros, mais recursos humanos e, por conseguinte, mais tempo disponível para dar tratamento a todas as demandas relativas à concretização da transação com o Gestor do Fundo. Assim, para análise dessa categoria, buscou-se uma referência de tempo para concretização da transação e o resultado encontrado indica uma complexidade evidentemente elevada e conseqüentemente um alto custo de transação.

Dos 56 projetos apoiados com executores do terceiro setor, 53 já estavam contratados na data base desse estudo e tiveram o tempo médio entre a apresentação do projeto e a contratação de 636 dias. A diferença da média de dias dos projetos que foram selecionados nas chamadas públicas e os demais foi bastante significativa. Enquanto que a média de dias de tramitação dos projetos diretos foi de 541 dias, os projetos selecionados por chamadas públicas tiveram uma média de tramitação de 805 dias.

Essa diferença é explicada por uma questão operacional. Os projetos submetidos por meio de Chamada Pública passam por duas etapas, uma da seleção em si, com avaliação da comissão de seleção, a outra, referente ao ciclo completo de tramitação no BNDES. Dessa forma, os prazos médios

apresentados para os projetos selecionados em Chamadas somam os dias necessários para cobrir essas duas fases. São quase dois anos de equipe alocada sem contar a fase da elaboração do projeto, antes do protocolo para solicitação dos recursos. Pela interpretação desses dados, e somando-se às evidências levantadas nas outras categorias, é possível inferir que os custos de transação tornam inviáveis projetos de pequena monta numa relação direta com o Gestor do Fundo.

5.2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO COMO INDUTORES DE MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS – O MODELO DE AGLUTINADORAS

Os relatos de dificuldades encontradas por pequenos projetos para acessar recursos do Fundo Amazônia, conforme descritos na seção anterior, indicariam duas questões principais, a primeira referente às dificuldades que pequenas instituições tem em elaborar os projetos no nível de complexidade exigido pelo Gestor do Fundo e a segunda referente à falta de estrutura para percorrer as etapas de formalização dessa transação.

Nos relatos de reuniões do COFA há manifestações no sentido de buscar modelos que pudessem levar ao maior acesso de pequenos projetos aos recursos do Fundo Amazônia desde a 4ª reunião do Comitê, em 7 de agosto de 2010. Nessa reunião foi aprovada a criação de uma comissão temporária para propor ações de fomento a esses projetos e também a recomendação de estabelecimento de uma parceria, por meio de um acordo de cooperação, entre MMA, BNDES e SFB. Essa parceria teria, dentre outros objetivos, a função de adotar ações conjuntas de fomento e auxílio a pequenos projetos.

Pela dinâmica da governança do Fundo, as mudanças efetivas só acontecem quando uma proposta é feita ao Comitê, é aprovada e incorporada ao documento de Diretrizes e Critérios de apoio do Fundo. Nesse sentido, as aprovações de alterações nas Diretrizes diretamente relacionadas a incentivar o apoio a pequenos projetos foram três. A primeira delas ocorreu na última

reunião de 2009, em dezembro, quando foi incluída a possibilidade de apoio a Fundos de pequenos projetos, a segunda ocorreu na primeira reunião de 2010, com a inclusão da possibilidade de apoio a iniciativas agregadoras de pequenos projetos, e por fim, mais recentemente, em maio de 2017, a inclusão da possibilidade de apoio a Fundos Rotativos de projetos. Cada alteração foi precedida por propostas de alguma das bancadas e baseada nas dificuldades das pequenas organizações em operar com o Banco.

Estratégia comumente utilizada pelo comitê para tratar das questões que envolveram essas definições foi a criação de comissões. Essas comissões reúnem apenas alguns representantes do COFA e tem o intuito de, entre reuniões ordinárias ou extraordinárias do comitê, discutir soluções para os problemas apontados, elaborar propostas e levar para deliberação.

Isso ocorreu quando da criação da Comissão temporária, na reunião de agosto de 2009, de acordo com o registro da reunião:

Criou-se comissão temporária com objetivo de:

- (i) propor critérios para limitação de aplicação de recursos não reembolsáveis em projetos com fins lucrativos;
- (ii) propor mecanismo de abertura de informações sobre propostas de projetos apresentados ao Fundo Amazônia;
- (iii) propor critérios de hierarquização e priorização de projetos, incluindo a questão da escala. (COFA, 2009, p.6)

O principal resultado dessa comissão, entretanto, não foi no sentido de buscar novas formas e propostas para ampliar a escala e a capilaridade. A principal proposta que teve rebatimento nesses pontos foi a imposição de um teto de valor para os projetos, limitando, assim a aprovação de projetos muito grandes que pudessem consumir o orçamento e limitando o acesso por outras organizações.

Foram criadas outras três comissões além dessa de 2009, uma em 23 de março de 2010, durante a 7ª reunião do Comitê, responsável por elaborar uma nova cláusula para o vencimento antecipado nos contratos do Fundo Amazônia (caso relatado na seção 5.1.1 dessa dissertação), a segunda, para tratar de critérios e soluções para chamada pública para pequenos projetos, em junho

de 2010, durante a 8ª reunião do COFA, e a terceira para buscar alternativas de acesso a recursos do Fundo Amazônia por organizações indígenas, em 27 de outubro de 2011.

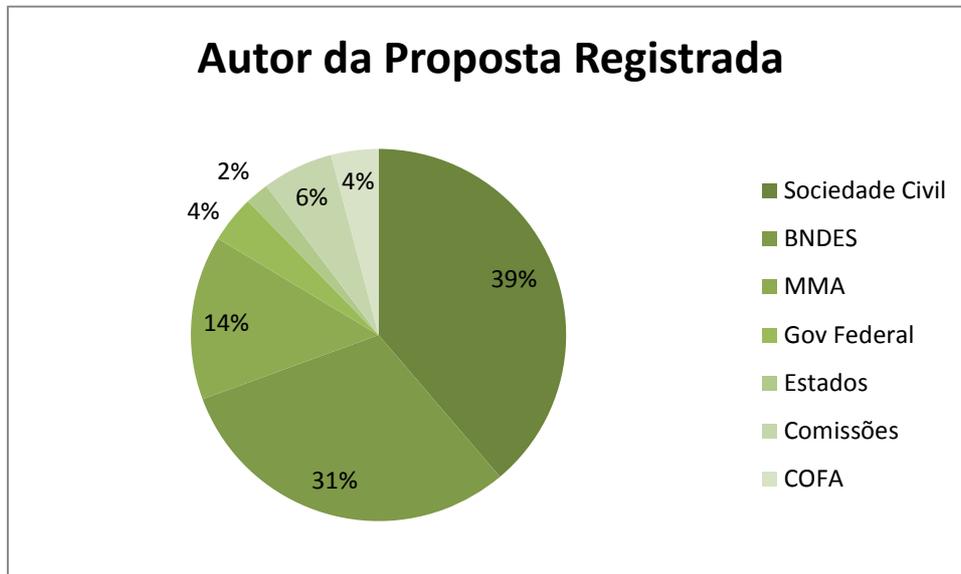
A existência das barreiras e custos de transação, descritos na seção anterior, e os resultados relatados nessa seção, evidenciam que havia uma pressão para mudanças e para a busca de novos arranjos. Esses achados da pesquisa coadunam com resultados e relatos de outros estudos de Teoria dos Custos de Transação em que “os agentes econômicos são inovadores e buscam formas contratuais para diminuir os custos de troca. A introdução de novas formas contratuais pode ser comparada a inovações tecnológicas” (EGGERSTON, 1990, p. 47). Nesse caso a inovação tecnológica pode ser entendida como um meio novo de ganhar capilaridade, diminuindo o peso do monopólio de recursos e, conseqüentemente, diminuindo os custos de transação. Essa vocação inovadora do Fundo já havia sido pontuada por Carlos Young, economista da UFRJ, em relato de seminário realizado em 2010 no BNDES: “*I see the Amazon Fund as a way to incubate new fundraising instruments.*” (BNDES, 2010, p.34).

Essa pressão por mudanças foi muito presente nas reuniões de 2010 e 2011, com início, entretanto, na 5ª reunião do Comitê, em setembro de 2009. O padrão observado nos relatos é o levantamento do tema pela bancada da Sociedade Civil, seja por provocações diretas, como no caso da Cláusula de Vencimento Antecipado, seja em função da apresentação de documentos síntese, frutos de reuniões próprias que aconteciam antes das reuniões do COFA. A estratégia de apresentação de documentos síntese foi utilizada em três ocasiões, na 5ª reunião do COFA em setembro de 2009, na 9ª reunião em agosto de 2010 e na 17ª em junho de 2015.

Não à toa, ao se tabular os registros de propostas feitas ao Comitê, para alavancar o apoio a pequenos projetos, a maior parte dos 49 registros categorizados como “propostas” foram provenientes da Sociedade Civil, seguido depois pelo Gestor do Fundo (**Gráfico 17**). Por um lado, aqueles que

vivenciam as dificuldades, do outro a organização que conhece os instrumentos e os processos em detalhe para poder propor melhorias.

Gráfico 17: Autor da Proposta Registrada



Fonte: Elaborado pelo autor

Entretanto, ao analisar o conteúdo das propostas e as alternativas que foram se consolidando, nota-se, mais uma vez, uma tendência encontrada nos estudos de custos de transação e mudanças organizacionais onde *“transaction cost analysis suggests that entrepreneurs will take such costs into account in considering alternative forms of economic organization, including network-based quase-firms.”* (NEE, 2005, p.53). Ou seja, corroborando a literatura da Teoria dos Custos de Transação, os modelos bem sucedidos foram aqueles que criaram redes de pequenos projetos, aglutinados e coordenados por um ator central.

A decisão do melhor modelo a ser adotado não foi imediata e, de acordo com os registros das reuniões, não foi unânime, foi um processo que foi consolidando-se aos poucos. A sugestão da adoção de parceiros aglutinadores de pequenos projetos já estava presente em documento apresentado pela bancada da Sociedade Civil em setembro de 2009. Em conjunto com essa proposta também havia a sugestão de apoio a Fundos de Pequenos projetos. Em um primeiro momento a alternativa de Fundos de pequenos projetos foi a

utilizada, ensejando a inclusão dessa possibilidade nas Diretrizes no Fundo logo na reunião seguinte, em dezembro de 2009. A alternativa de adotar o modelo de aglutinadora só foi incorporada às Diretrizes em março de 2010, duas reuniões depois.

Entretanto, essa alteração na Diretriz, em março de 2010, não encerrou as discussões sobre modelos que deveriam ser utilizados para apoio a pequenos projetos. Durante muitas reuniões e discussões, não só do COFA, mas também da comissão de estruturação de propostas para a seleção e apoio de pequenos projetos, a possibilidade de apoio direto do Gestor do Fundo a pequenos projetos foi aventada e proposta.

Apenas em outubro de 2011, durante a 11ª reunião do COFA, é que a alternativa de apoio direto foi definitivamente excluída sob os argumentos de que não seria possível chegar à simplificação dos procedimentos e exigências necessárias para atender as pequenas organizações. Além disso, ainda haveria a questão do acesso, pela falta de capilaridade do Gestor na região e, principalmente, a relação custo/benefício da mobilização de uma estrutura custosa, em termos de home/hora, para atender projetos de pequena monta.

Sobre os esforços para simplificação de solicitações e processos, o trecho destacado abaixo, apresenta a manifestação da então Presidente do COFA e é revelador quanto ao que se indicava como diretriz de ação:

A Ministra Izabella Teixeira (...) fazendo referência a um dos temas da agenda da reunião, que versa sobre a estruturação de pequenos projetos, manifestou que a busca pela celeridade deve ser moderada pelo necessário atendimento ao ordenamento legal nacional. (COFA, 2011, p.5)

Já no que diz respeito à questão dos custos de gestão do Gestor do Fundo, a escala do projeto (grandes projetos) era importante para justificar a alocação de seus recursos. Esse fator fica explícito nos trechos de relato da fala da Ministra, presidente do COFA, e do Diretor do BNDES responsável pela gestão do Fundo:

Elvio Gaspar (BNDES) inicialmente destacou que todos estão de acordo que as operações do Fundo Amazônia necessitam mudar de escala. Mencionou que a análise de pequenos projetos individuais é muito onerosa em termos de homem/hora e que com frequência é grande a distância que existe entre o pequeno proponente e as definições e exigências do BNDES. (COFA, 2011, p.19)

Sobre a limitação de capilaridade, ficou definido que esta seria atingida por meio de parceiros e por chamadas públicas de projetos e não por balcão ou por uma comissão permanente de fomento e pré-seleção de projetos (propostas apresentadas nas 8ª e 9ª reuniões do Comitê). Sendo assim, a comissão que havia sido instituída para propor mecanismos para a seleção desses projetos de pequeno porte conclui seu trabalho e apresentou as propostas ao Comitê Orientador durante a 11ª reunião.

A proposta consistia em fazer uma chamada para projetos com valores entre R\$ 250 mil e R\$500 mil na modalidade individual (com procedimentos e regras mais simplificadas, inclusive de carta consulta) e uma segunda parte para seleção de aglutinadores de pequenos projetos que poderiam ser de até R\$ 300 mil (agrupados em propostas que poderiam variar de R\$ 1 milhão até R\$ 2 milhões). A decisão final do Comitê consolidou alguns pontos que repercutiram na atuação do Fundo em todos os anos subsequentes, destacando-se:

- Realizar chamadas públicas para seleção de parceiros
- Realizar chamadas em outros temas
- Descartada a possibilidade de simplificação de procedimentos e exigências para o apoio direto a pequenos projetos
- Consolidação do modelo de aglutinadora

Outras questões também são encontradas nos registros como relevantes para a consolidação desse modelo. Como, por exemplo, as duas oportunidades em que o representante do Gestor do Fundo no Comitê propôs que os Estados fossem os parceiros aglutinadores prioritários, com o lançamento, por esses executores, de chamadas públicas para seleção de pequenos projetos. Essa proposta foi feita pela primeira vez durante a 10ª reunião do Comitê, em novembro de 2010, e reiterada mais de uma vez na 11ª reunião do Comitê.

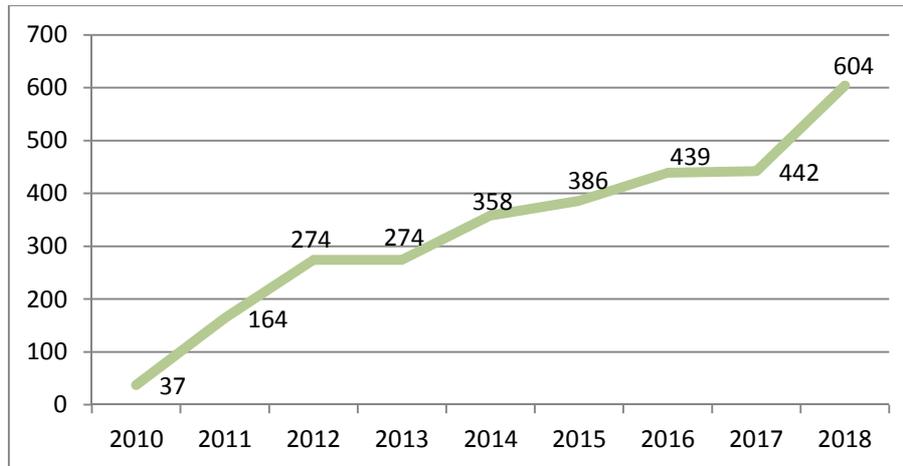
Entretanto essa proposta não reverberou nem mesmo nos representantes dos Estados no Comitê. Essa proposta por fim é completamente esquecida quando, já em 2015, durante as 18ª e 19ª reuniões do Comitê, depois da experiência de implementação de muitos projetos, foram apresentados dados de execução física e financeira em que os estados estavam em condição muito pior que os executores do Terceiro Setor.

O modelo final adotado, além de reforçar o que já estava descrito na literatura sobre custos de transação, conforme analisado, também reforçou achados de estudos empíricos sobre apoio a projetos de REDD+. De acordo com Skutsch et al. (2011) a falta de pequenos projetos entre os proponentes diretos reforça o papel central dos intermediários, já que estes têm papel central em conectar usuários da terra com financiadores, reduzindo custos de transação. Sendo que, para Cacho, Lipper e Moss (2013), fica evidente a necessidade de avaliar o agrupamento de propriedades, tanto para uso de infraestrutura física quanto gerencial e institucional, como forma de viabilizar as transações.

5.3 O ALCANCE DA CAPILARIDADE: RESULTADOS GERAIS DO MODELO AGLUTINADOR

Para demonstrar o postulado por Eggerston (1990), de que no momento da busca por soluções que diminuam os custos de transação, a introdução de novas formas contratuais pode ser comparada a inovações tecnológicas, podemos analisar o resultado que a estratégia de utilização de aglutinadoras gerou em termos de capilaridade do Fundo. Conforme já descrito na metodologia, da carteira base dessa pesquisa, de 100 projetos apoiados até 30 de junho de 2018, 33 tem alguma característica que o enquadre como aglutinador. Em relação às 56 operações com o terceiro setor, isso representa 58,9% das operações.

Gráfico 18: Número de Subprojetos apoiados, acumulado 2010/2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Mas o mais relevante está no ganho de capilaridade. Dos 33 projetos, foi possível identificar em 30 o número de subprojetos apoiados ou expectativa de apoio, chegando-se ao número de 604 subprojetos apoiados ao longo de 10 anos, com uma média de 20 subprojetos por contrato de aglutinadora. Há, entretanto, diferenças grandes na amplitude dessa capilaridade, com projetos envolvendo apenas 1 (um) subprojeto adicional, e outro com 124 subprojetos. Os valores dos apoios e tamanho desses subprojetos também varia muito, sendo possível encontrar subprojetos de R\$ 11 mil, valor bastante improvável para apoio direto do banco dados os custos de transação relatados.

A evolução dos números demonstra que a adoção do modelo de parceria por aglutinador, como forma de diminuir os custos de transação para aumento da capilaridade, resultou em maior acesso de pequenos projetos aos recursos do Fundo Amazônia.

A forma de seleção desses parceiros, entretanto, foi realizada de formas bastantes distintas. Apresentar os resultados e analisar como cada modelo de seleção se comporta em relação a elementos dos custos de transação é o objetivo da última subseção de resultados dessa pesquisa.

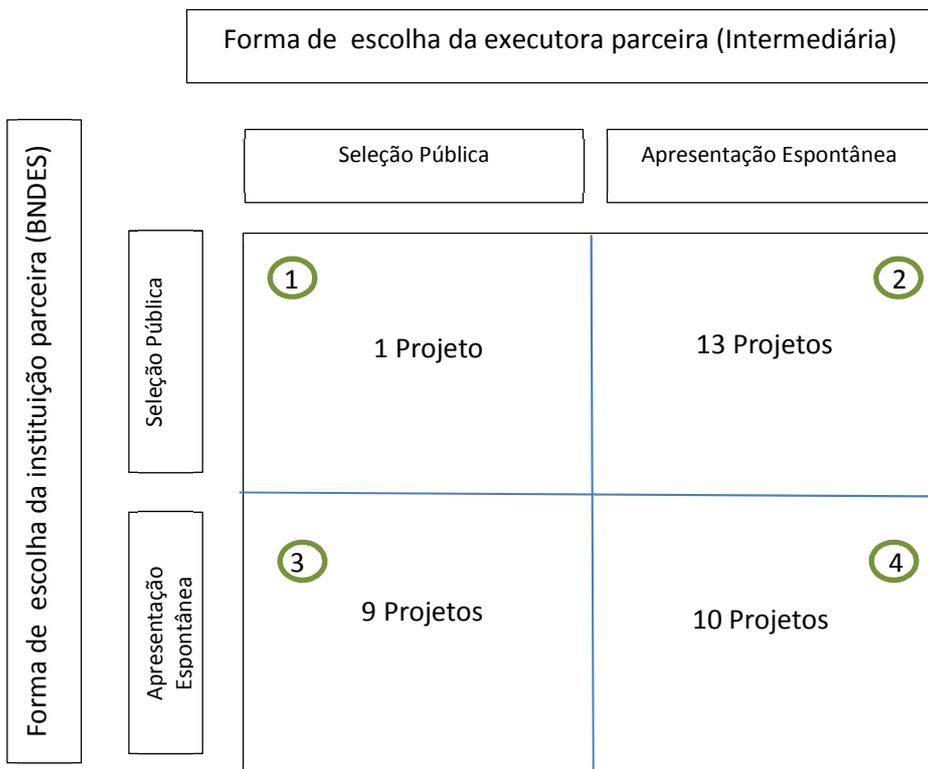
5.4 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS PARCEIROS AGLUTINADORES E SUA RELAÇÃO COM OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Depois de 10 anos do início das atividades do Fundo, e de 6 anos da decisão de adoção de parceiros aglutinadores, é importante analisar como as formas empregadas para a seleção desses parceiros estão relacionadas com o comportamento dos elementos de custo de transação mais relevantes da Matriz de Impactos Cruzados: Complexidade, Arranjo Contratual e Monopólio de Recursos.

Para tanto, e conforme descrito na seção de metodologia, foram identificados os projetos com o Terceiro Setor com característica de aglutinação de pequenos projetos, foi elaborada uma proposta de tipologia para separar esses projetos em grupos distintos e, por fim, foi feita uma avaliação de custo-eficiência das diferentes formas de seleção, baseando-se nas três dimensões apontadas acima. O objetivo principal foi o de olhar para a experiência passada, sistematizá-la e criar instrumentos de avaliação que auxiliem os gestores públicos na tomada de decisões futuras.

Sendo assim, com base nos procedimentos metodológicos descritos na seção 4.3.1, foi possível identificar que dos 56 projetos com situação de “apoiado” pelo Fundo Amazônia em 30 de junho de 2018, 33 possuíam características específicas de entidades parceiras intermediárias, com a articulação e seleção de outras organizações executoras na ponta. Aplicando os critérios para classificação desses projetos, também detalhada na metodologia, chegou-se ao seguinte resultado:

Figura 15: Resultado da Alocação dos Projetos na Matriz de Tipologia



Fonte: Elaborado pelo Autor;

Legenda - ○ - Número do quadrante para análise

Algumas informações são importantes para compreender o padrão de distribuição dos projetos nas categorias e fazer uma análise do resultado encontrado. Para tanto, os quadrantes foram separados em dois grupos: (i) Grupo 1 – Quadrante 1 e 2; e (ii) Grupo 2: Quadrantes 3 e 4. A lista dos 33 projetos, separados pelos quadrantes e com informações como: entidade proponente, nome do projeto e valor pode ser encontrada no **Anexo 1**.

5.4.1 Grupo 1 – Quadrantes 1 e 2

A característica comum desse Grupo é que todos os projetos foram escolhidos por meio de Chamadas Públicas do Fundo Amazônia. A modalidade de Chamada Pública passou a ser utilizada pelo BNDES como forma de seleção de projetos a partir do lançamento do primeiro chamamento, em 2012, com o

foco em “Projetos Produtivos Sustentáveis na Amazônia” (Chamada APS). Depois dessa chamada já foram lançadas outras três, são elas:

- Chamada Pública de Projetos Voltados ao Apoio à PGTA's (Chamada PNGATI) – 2014;
- Consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas - Primeiro Semestre de 2017; e
- Chamada Pública Recuperação da Cobertura Vegetal – Segundo Semestre de 2017.

Até a data base dessa pesquisa, havia projetos com situação de “apoiado” apenas nas duas primeiras Chamadas Públicas. Essas duas Chamadas selecionaram, respectivamente, 18 e 9 projetos que foram submetidos às etapas do ciclo de projeto do BNDES (conforme descrito na seção 3.3.3.3). Dessas 27 propostas selecionadas, apenas 20 estavam como apoiadas em 30 de junho de 2018, as demais foram canceladas ou houve desistência do proponente. Nem todos esses projetos tinham as características de parceiros intermediários com outras organizações executoras na ponta, restando finalmente, 14 projetos. A distribuição dessas operações entre o quadrante 1 e 2 é desigual em função de características específicas de cada uma das Chamadas. O Edital da Chamada de apoio a projetos produtivos sustentáveis dispunha claramente no item 4.1 de seu Edital que:

As propostas apresentadas devem ser da modalidade aglutinadora: empreendimento gerenciado por uma entidade e composto por subprojetos de outras entidades, orientados para o desenvolvimento de cadeias de valor relacionadas às categorias previstas no item 3 (BNDES, 2012, p. 2).

O edital da PNGATI não tinha previsão expressa de utilização de organizações executoras ou subprojetos executados por terceiros parceiros na ponta, tampouco fazia vedação a essa prática.

Sendo assim, todos os projetos selecionados pela Chama APS ficaram classificados no Quadrante 2 da Matriz (12 projetos). No momento da aprovação das propostas pelo BNDES as instituições parceiras da ponta já deveriam ser apresentadas como uma rede de implementadores das ações.

Não havia espaço para a realização posterior de chamamentos públicos para a seleção de organizações executoras. Por isso a quantidade elevada de Projetos nesse Quadrante.

Já os projetos selecionados na Chamada PNGATI tinham a opção de executar as suas ações finalísticas com ou sem a escolha de outras instituições locais. Como essa opção foi facultada aos proponentes, a decisão de escolher um modelo que envolvesse outras entidades foi de inteira responsabilidade da instituição que participou da seleção. Nesse contexto, apenas 2 das propostas selecionadas apresentaram esse modelo como estratégia de implementação do projeto. Desses 2 projetos, um está no Quadrante 2 e o outro está no Quadrante 1. Fator a ser destacado é que a Instituição responsável pelo projeto alocado no Quadrante 1 já havia sido selecionada na Chamada APS e também está no Quadrante 2 representada por outro projeto.

5.4.2 Grupo 2: Quadrantes 3 e 4

Nesses dois quadrantes estão classificados os projetos que estão em situação de “apoiado” pelo Fundo Amazônia mas não foram selecionados por meio de chamada pública pelo BNDES. Esses 19 projetos foram apresentados ao Banco em momentos distintos. Os projetos pioneiros no modelo de aglutinar outros pequenos projetos foram contratados pelo Fundo Amazônia antes do lançamento da Chamada Pública de 2012. Foram 6 projetos que serviram de base e experimentação para “testar” essa modelagem de parceria, são eles (com os respectivos anos de contratação): Fundação Amazonas Sustentável – FAS (2010), Funbio, Arpa, Fase II (2010), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação – FASE (2011), Fundo Kayapó (2011), Fundação Banco do Brasil I (2012) e Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPN (2012). Com relação ao modo de operação desses projetos, 4 deles utilizaram mecanismos de edital e seleção por chamamento dos parceiros executores e 2 deles não utilizaram esses mecanismos.

A distribuição das operações nos quadrantes 3 e 4 é mais balanceada que a distribuição dos projetos nos quadrantes 1 e 2 da matriz. Nesse caso em função de não haver uma regra rígida como a do edital de APS's.

O Quadrante 3, com 9 operações classificadas, tem uma proporção elevada dos projetos pioneiros na modelagem de aglutinar subprojetos, 4 das operações são dos anos iniciais dessa modelagem, 3 dos dois últimos anos (2017 e 2018) e os 2 restantes foram contratados entre os anos de 2013 e 2016.

O Quadrante 4 representa o modelo mais utilizado em operações mais recentes com aprovação ou contratação em 2017 e 2018, das 10 operações classificadas nesse quadrante, 6 são de 2017 e 2018, 2 são do período inicial do modelo (2010 e 2012) e apenas 2 foram apoiadas no período que se estende de 2013 até 2016.

O que se nota dessa questão temporal é que os projetos selecionados e classificados em um desses dois quadrantes ocorreu nas franjas da realização das chamadas públicas que selecionaram os projetos que estão classificados nos quadrantes 1 e 2. Ou seja, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 os esforços das equipes do BNDES junto com as limitações impostas pelos editais de não acolher novas propostas de entidades do Terceiro Setor em temáticas atinentes às chamadas, limitaram o número de projetos apoiados nessas modalidades.

5.4.3 Análise da relação Custo-Eficiência dos modelos de seleção

A proposição da tipologia apresentada acima teve como propósito organizar os Projetos com característica de aglutinadores em categorias para uma avaliação de custo-eficiência de cada modelo. Os resultados apresentados abaixo são uma tentativa de buscar insumos para decisões futuras ou aprimoramentos na implementação das ações do Fundo Amazônia.

Conforme descrito na metodologia e buscando as referências na teoria da Agência, a forma de seleção dos parceiros implementadores de projetos tende a influenciar a estrutura de custos de uma relação principal-agente. Para a realização de uma comparação de resultados dos projetos agrupados em cada quadrante em relação de custo-eficiência, chegou-se à seguinte tabela de resultados:

Tabela 6: Matriz de Indicadores Custo-Eficiência

Elemento de Custo		Complexidade	Arranjo Contratual	Monopólio de Recursos
Indicador		Média de dias de tramitação	Média de prévias para liberação	Média de aglutinadas
Quadrante	1	634	10	30
	2	874	14	7
	3	563	16	44
	4	400	15	17

Fonte: Elaborado pelo autor

Legenda:

- Quadrante com Elemento de custo mais elevado
- Quadrante com Elemento de custo mais baixo

Os resultados encontrados, conforme apresentados na tabela acima não são conclusivos em relação ao modelo que teve melhor desempenho. Uma forma de ordená-los é por meio de um índice de custo-eficiência, sendo que Complexidade e Arranjo Contratual seriam relacionados ao custo e a Média de Aglutinadas o resultado alcançado (frente ao objetivo de aumentar a capilaridade).

Se sintetizarmos as duas primeiras colunas em uma unidade que represente o “esforço” da instituição aglutinadora e compararmos com o resultado que cada

grupo teve, em média, no aumento de capilaridade de acordo com a seguinte fórmula:

Índice de Custo-Eficiência = (Resultado Alcançado/Unidade de esforço)

Onde:

Resultado Alcançado = Média de Aglutinadas por Contrato

Unidade de Esforço = Média de dias de Tramitação / Média de Prévias à liberação

O Resultado desse cálculo para cada quadrante, já na ordem de melhor custo-eficiência está na tabela abaixo:

Tabela 7: Índice Custo-Eficiência dos Quadrantes

Quadrante	Índice
3	0,78
4	1,55
1	2,11
2	8,93

Fonte: Elaborado pelo Autor

Dessa forma é possível visualizar quanto de unidade de esforço foi necessária, em média, para chegar a cada aglutinada na ponta. Os projetos que tiveram os melhores resultados foram aqueles que, apesar de não terem sido selecionados pelo BNDES por chamada Pública, utilizam esse modelo para a escolha dos parceiros finais na ponta – quadrante 3. Nesse caso, para cada aglutinada foi necessário 0,78 unidades de esforço da aglutinadora. Por outro lado, os Projetos que foram selecionados pelo BNDES por meio de Chamada, mas que não fizeram chamadas para a escolha dos parceiros finais, apresentaram um resultado de custo-eficiência muito ruins – Quadrante 2.

Nesses casos, foram necessárias quase 9 unidades de esforço para cada aglutinada final, valor 11 vezes maior do que o modelo mais eficiente.

Ou seja, é possível concluir que o modelo de escolha dos parceiros tem influência na estrutura de custos de transação, mais uma vez corroborando as evidências já apontadas no Referencial Teórico da Teoria da Agência.

6 CONCLUSÕES

Criado na esteira dos resultados obtidos pelo Brasil na redução do desmatamento da floresta amazônica, principalmente a partir de 2004, o Fundo Amazônia completou 10 anos em 2018. Instrumento financeiro inovador, tem sua principal característica, receber doações com base em resultados, medidos e verificados. Ou seja, a redução do desmatamento na Amazônia é condição prévia ao recebimento de novos recursos. A aplicação dessas doações ficou a cargo do BNDES, que faz a gestão financeira e operacional do Fundo. Com doações da Noruega, Alemanha e Petrobras, alcançou, também em 2018 a marca de R\$ 1 bilhão desembolsados para projetos que contribuem para a contínua redução do desmatamento e o uso sustentável da Floresta.

Um dos principais desafios para a implementação do Fundo era a reduzida capilaridade do BNDES na região, além de um desenho de governança complexo para os moldes de atuação do Banco. Ou seja, ganhar escala no território e diminuir os custos operacionais eram imperativos nos primeiros anos de funcionamento. Com o intuito de atingir esses resultados, a instituição, pressionada pelas instâncias de Governança do Fundo e pelos altos custos de transação, teve que adotar modelos diferentes de parcerias, os aglutinadores. Esses parceiros são os que estabelecem a relação formal com o BNDES, mas tem sob esse guarda-chuva, uma rede de pequenas organizações na ponta que não teriam condições de estabelecer a relação formal com o ente público.

Tendo como pano de fundo esse contexto, a pesquisa em tela buscou **identificar como os custos de transação influenciaram a definição de novos modelos de parceria pelo Fundo Amazônia** nesse processo de busca por capilaridade. Com base em uma extensa análise documental foi possível chegar a resultados que merecem destaque. A aplicação da técnica da análise de conteúdo nos registros das reuniões do COFA possibilitou identificar, à luz da teoria dos custos de transação, quais os fatores influenciam nos custos de transação que eram mais frequentes nos relatos de dificuldades das entidades do terceiro setor em acessar recursos do Fundo.

A construção da **Matriz de Impactos Cruzados** revelou que elementos como Complexidade, Monopólio de Recursos e Arranjos Contratuais eram os fatores que mais foram apontados ao longo desses últimos 10 anos. Além disso, foi possível identificar, que a incidência desses custos não é uniforme em relação às fases do ciclo de projeto. Enquanto fatores como Arranjo Contratual incidem mais sobre as fases de análise/contratação e acompanhamento, Monopólio de Recursos está mais presente nas fases iniciais como apresentação do projeto e análise/contratação. Ou seja, os resultados obtidos com a elaboração da Matriz de Impactos Cruzados subsidiam os gestores públicos na identificação dos fatores que precisam ser trabalhados para diminuir os custos de transação em cada fase do ciclo de projeto.

Além disso, foi significativa a compreensão de que, corroborando os enunciados teóricos da teoria dos custos de transação, a **existência desses custos**, conforme evidenciado nos exemplos tratados na pesquisa, **foi fundamental para a mudança institucional que consolidou o modelo de aglutinadores** de pequenos projetos como o mais adequado para o ganho de capilaridade do Fundo Amazônia. Esse modelo, sedimenta-se em 2012, quando decide-se definitivamente, abandonar as tentativas de contratação direta de pequenos projetos e lança-se a primeira chamada pública de seleção de aglutinadores. Os **custos de transação** envolvidos na relação principal-agente no Fundo Amazônia são **impeditivos para uma relação direta de um pequeno projeto com o Gestor do Fundo**.

Com o projeto direto de menor valor, na casa dos R\$ 1,5 milhão, as pequenas organizações nunca conseguiriam operar de forma direta com o gestor do Fundo para operações de R\$ 11 mil (menor subprojeto identificado entre os aglutinados). Esse modelo de parceria gerou um resultado significativo, no qual 30 contratos são hoje responsáveis por 604 subprojetos de pequeno porte nos territórios.

Entretanto, ainda não é consenso qual a melhor forma de escolher esses parceiros e como esses parceiros devem escolher os subprojetos. Para tanto foi proposta uma **tipologia de classificação dos Parceiros Aglutinadores**,

utilizando conceitos da Teoria da Agência, que possibilitou comparar como cada fator (os 3 mais preponderantes identificados na Matriz de Impactos Cruzados) de custo de transação impacta cada uma das modelagens de seleção. Mais uma vez, o postulado por alguns estudos de teoria da agência, de que a **maneira de escolher os agentes influencia na estrutura final de custos**, foi observada nesse estudo.

Com a utilização de um **índice de custo-eficiência** foi possível chegar ao resultado de que, no caso do Fundo Amazônia, a estratégia com melhor custo-eficiência foi a daqueles projetos de apresentação espontânea mas que na ponta utilizam mecanismos de chamada pública para seleção de subprojetos. O modelo menos eficiente foi aquele que os parceiros aglutinadores são selecionados por chamada pública e estes não utilizam seleção para os subprojetos. O índice de custo-eficiência precisa ser melhor testado e aprimorado com a utilização dos resultados das novas chamadas públicas que o BNDES lançou em 2017.

Os instrumentos como o da Matriz de Impacto Cruzado, a tipologia de classificação e o índice de custo-eficiência são as contribuições que essa dissertação de mestrado oferece aos gestores de políticas públicas. Há uma agenda vasta de pesquisa que pode se seguir a esse estudo, como o de avaliar os custos de agência em cada um dos grupos da tipologia, aprofundar estudos sobre a percepção dos pequenos projetos em relação ao acesso aos recursos do fundo além de cruzar informações sobre os resultados finalísticos e as avaliações de impacto de cada projeto. Além disso, com o avanço da operação do *Green Climate Fund*, e o apoio dos doadores do Fundo Amazônia a outros países, há uma série de países adotando o mesmo modelo para a implementação das suas políticas de REDD+. Uma agenda de pesquisa futura é identificar como esses fundos tem criado soluções institucionais para reduzir custos de transação para aumento de capilaridade. Além disso verificar se os resultados em relação aos modelos de seleção de parceiros, quando houver, são próximos aos revelados nessa pesquisa.

REFERÊNCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992. P.8.

_____. Estudio Introdutorio. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas, Coletânea – Volume 1**. Brasília: Enap, 2006. p.43-65.

ARRAES, E. Y. et al. **Public Policies can reduce tropical deforestation: Lessons and Challenges from Brazil**. Land Use Policy, v.41, p.465,473, nov.2014.

ASSUNÇÃO, Juliano; GANDOUR, Clarissa; ROCHA, Romero. **DETERring deforestation in the Brazilian Amazon: environmental monitoring and law enforcement**. Rio de Janeiro: Núcleo de avaliação de Políticas Climáticas da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro & Cimate Policy Initiative Rio de Janeiro, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARRETO, P.; AMARAL, P. **Plano Amazônia Sustentável: solução adequada para o desenvolvimento atual da Amazônia?** In: ENCONTRO DE ENTIDADES DE ECONOMISTAS DA AMAZÔNIA LEGAL, 4., 2008. Belém: Enam, 23 e 24 de abril de 2008. 25 slides. Color

BASU, V.; LEDERER, A. **Agency theory and consultant management in enterprise resource planning systems implementation**, ACMSIGMIS Database, Vol. 42 No. 3, pp. 10-33, 2011.

BNDES, **Documento de Projeto – Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2008.

_____, **Relatório Anual de Atividades – 2009 - Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2010.

Disponível em: < http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2009_port.pdf >. Acesso em: 08 nov. 2018

_____, **The Amazon under debate: opportunities, challenges and solutions**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

_____, **Relatório de Atividades – 2010 - Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011. Disponível em: < http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2010_port.pdf >. Acesso em: 08 nov. 2018

_____, **Relatório de Atividades – 2011 - Fundo Amazônia, Caderno 2**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2011_caderno02_port.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____, **Chamada Pública de Projetos Produtivos Sustentáveis**. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2012. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/chamadapublica/Chamada_Publica_APS_04_2012.pdf > Acesso em: 9 de nov. 2018.

_____, **Fundo Amazônia – Documento do Projeto**. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2013.

_____, **Relatório de Atividades – 2013 - Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. Disponível em: < http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2013_port.pdf >. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____, **Relatório de Atividades – 2014 - Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2015. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2014_port.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____, **Boletim Fundo Amazônia**, Rio de Janeiro, RJ: Departamento de Gestão do Fundo Amazônia – BNDES, n.59, jan. fev. mar. 2017. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/comunicacao/boletim/59Boletim_jan-mar_2017.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

_____, **Relatório de Atividades – 2016 - Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017. Disponível em: <www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2016_port.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. **Quadro Lógico do Fundo Amazônia – 2017**. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2017.

_____, **Relatório de Atividades – 2017 - Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/Book_RAFA2017_PORT_27jun18_WEB.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 4 ago. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm> Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm> Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política

Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 10 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm> Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 28 mai. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013. Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 16 mai. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12810.htm>. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. Decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 27 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8576.htm> Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. Decreto nº 8.773, de 11 de maio de 2016. Altera o Decreto no 6.527, de 1o de agosto de 2008, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 12 mai. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8773.htm> Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. **ENREDD+: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação**

dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal. Brasília: MMA, 2016.

_____. Decreto nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017. Institui a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: 24 jan. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D8972.htm> Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. **Planaveg: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa.** Brasília, DF: MMA, 2017.

CACHO, O. J., LIPPER, L. e MOSS, J. **Transaction costs of carbono offset projects: a comparative study.** *Ecological Economics*, v.88, p. 232-243, abr. 2013.

CHANG, C.Y. **Principal-agent model of risk allocation ins construction contracts and its critique.** *Journal of Construction Engineering and Management*, v. 140, n. 1, p. 1 – 9, 2014.

CHEUNG, Steven, N. S. “The structure of a contract abd the theory of a Non-exclusive Resource”. *Journal of Law and economics* 13, No. 1, p.49-70, abr. 1970

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm.** *Economica* 4, p.386-405, nov. 1937

_____. **The Federal Communications Comission.** *The Journal of Law and Economics* 2, p.1-40, out. 1959.

COFA. **Registro de Encaminhamento e Temas (RET) – da 2ª reunião.** Brasília, DF: BNDES, 18 nov. 2008. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_02a_Reuniao_COFA.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018

_____. **Regimento Interno do Comitê Orientador do Fundo Amazônia.** Rio de Janeiro, RJ: BNDES, nov. 2008. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/COFA_Regimento_nov2008.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

_____. **Diretrizes para Aplicação do Fundo Amazônia – 2009.** Rio de Janeiro, RJ: 2008

_____. **Registro de Encaminhamento e Temas (RET) – da 4ª reunião.** Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 7 ag. 2009. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_04a_Reuniao_COFA.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018

_____. **Registro de Encaminhamento e Temas (RET) – da 7ª reunião.** Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 26 mar. 2010. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_07a_Reuniao_COFA.pdf> . Acesso em: 9 nov. 2018

_____. **Registro de Encaminhamento e Temas (RET) – da 11ª reunião.** Brasília, DF: BNDES, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_11a_Reuniao_COFA.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018

_____. **Registro de Encaminhamento e Temas (RET) – da 12ª reunião.** Brasília, DF: BNDES, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_12a_Reuniao_COFA.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018

_____. **Registro de Encaminhamento e Temas (RET) – da 14ª reunião.** Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 12 dez. 2013. Disponível em: <www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_14a_Reuniao_2013.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018

_____. **Registro de Encaminhamento e Temas (RET) – da 22ª reunião.** Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 9 mai. 2017. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_22a_Reuniao_COFA.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative and mixed method approaches.** Thousand Oaks: Sage, 2002.

CTFA, **Ata de Reunião do Comitê Técnico do Fundo Amazônia,** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 20 out. 2011. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/ctfa/Ata_CTFA_2011_4a.PDF> Acesso em 9 nov. 2018.

_____, **Ata de Reunião do Comitê Técnico do Fundo Amazônia,** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 14 nov. 2012. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/ctfa/Ata_CTFA_2012_5a.pdf> Acesso em 9 nov. 2018.

CUEVAS-RODRIGUEZ, G., GOMEZ-MEJIA, L. R.; WISEMAN, R. M. **Has agency theory run its course – Making the theory more flexible to inform the management of reward systems.** *Corporate Governance: An International Review.* v. 20, n. 6, p. 526-546, 2012

DENZIN, N. K. **The Research Act: a theoretical introduction to sociological methods.** New York: McGraw-Hill, 1978

DEZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DEZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** 2 ed. Porto Alegre: ARTMED, 2006.

DRESSEL, Uwe; PARKER, David W.; CHEVERS, Delroy; ZEPPELELLA, Luca. **Agency Theory perspective on public-private-partnerships: international development Project.** *International Journal of Productivity and Performance Management.* v. 67, n. 2, p. 239-259, 2018.

EGGERTSSON, Tharainn. **Economic Behavior and Institutions.** Cambridge: Cambridge Press, p.46-53, 1990.

ELMORE, R. **Organizational models of social program implementation.** *Public Policy,* 26, 1978, p.187.

EISNHARDT, Kathleen M. **Agency theory: an assesment and review.** *Academy of Management Review,* v. 14, n.1, p. 57-74, 1989.

FERREIRA, M. D. P. e COELHO, A.B. **Desmatamento recente nos Estados da Amazônia Legal: uma análise da contribuição dos preços agrícolas e das políticas governamentais.** *Revista de Economia e Sociologia Rural,* v.53, n.1, p. 91-108, mar. 2015.

FIANI, R. **Teoria dos Custos de Transação.** In: KUPFER, David. HASENCLEVER, Davis (org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.* Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3. ed. São Paulo: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo. Atlas, 1991.

GUNNINGHAN, N.; GRABOSKY, P. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy,** Oxford: Oxford University Press, 1998.

HAMILTON, Thomas; BIGGART, Nicole Woolsey, **Making the Dilettante an Expert: Personal Staffs in PublicBureaucracies.** *Journal of Appliaied Behavioral Science.* n. 16, p. 192-210, 1980.

HARGROVE, E. C. **The missing link**. Washington. DC: Urban Institute, 1975.

HILL, Michael. Implementação: Uma Visão Geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas, Coletânea – Volume 2**. Brasília: Enap, 2006. p.62-89.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **The policy orientation**. Centre for the Study of Public Policy, Glasgow: University of Strathclyde, 1981.

IFT; BNDES. **Contrato de Concessão de Colaboração Financeira não reembolsável nº 10.2.1901.1 que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Instituto Floresta Tropical - IFT**. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 15 abr. 2011.

IMMERGUT, Elen M. Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas – Coletânea, Volume I**. Brasília, DF: ENAP, 2007.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. *Journal of Financial Economics*, v. 3, p. 305-360, 1976.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Matthew D. **The logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process**. Chicago, Universidade de Chicago Press, 1991.

KISER, E. **Comparing varieties of agency theory in economics, political Science, and sociology: na ilustration from state policy implementation**. *Sociological Theory*, v. 17, n. 2, p. 146-170, 1999.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Politique, p.11-44, 2005.

LAMBERT, R. **Long Term contracts and moral hazard.** *Bell Journal of Economics.* v. 14, n. 2, p. 441-452. 1983

LOPOLA, D. M. et al. **Pervasive transition of the Brazilian land-use system.** *Nature Climate Change*, v.4, n.1, p 27-35, dez. 2013.

MARCOVITCH, J. e PINSKY, V. C. **Amazon Fund: financing deforestation avoidance.** *Revista de Administração, São Paulo*, v. 49, n.2, p. 280-290, jun. 2014.

MATLAND, Richard E. **Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.** *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol.5, No 2., p.145-174, 1995.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and Public Policy.** Maryland: University Press of America, 1983.

MAY, T. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos.** Artmed, 3ª edição, 2004.

MELLO, Natália Girão Rodrigues de; ARTAXO, Paulo. **Evolução do Plano de Ação para Preservação e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.** *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil*, n.66, p.108-129, abr. 2017.

MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. The Contribution of Douglas North to New Institutional Economics. In: GALANI, Sebastian; SENED, Itai. **Institutions, Property Rights and Economic Growth: The legacy of Douglass North**, Cambridge University Press, 2014.

MIGNONAC, K. HERRBACH O. **Linking work events, affective states, and attitudes: an empirical study of managers' emotions.** *Journal of Business and Psychology.* v. 19, n. 2, p. 221-240, 2004.

MOTA, José Aroudo. GAZONI, Jefferson Lorentini. **Plano Amazônia Sustentável: Interações Dinâmicas e Sustentabilidade Ambiental**. Texto para Discussão 1731. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2012

NEE, Victor. The New Institutionalisms in Economics and Sociology. In: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard. **The Handbook of Economic Sociology. Second Edition**. New York: Princeton University Press, p.49-74, 2005.

NIELSON, Daniel; TIERNEY, Michael. **Addressing the Agent: Domestic Institutions and the Demand for MDB Loans**, 96th Annual Meeting of American Political Science Association, Atlanta, Georgia, setembro, 1999.

NORAD. **Real-time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative, Syntesising Report 2007-2013**. Oslo: Norad, ago. 2014.

NORTH, Douglass. **Structure and change in economic history**. New York: Norton, 1981.

_____. An Introduction to Institutions and Institutional change. In: Institutions, **Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, C. B. **Problemas de Agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras**. Dissertação de Mestrado, FGV-EBAPE, 2016.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas, Coletânea – Volume 1**. Brasília: Enap, 2006. p.67-95.

PETERS, B. Guy. **Policy instruments and public management: bridging the gaps**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 10, n. 1, p. 35-47, jan. 2000.

PPCDAm. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal. Fase II.** Brasília, DF: Casa Civil, 2009.

_____. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal. Fase IV.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2016.

PRATES, Rodolfo Coelho. **O desmatamento desigual da Amazônia brasileira: sua evolução, suas causas e consequências sobre o bem-estar.** Tese (Doutorado em Ciências). Escola Superior de Agricultura, Luiz de Queiroz. Piracicaba: Universidade de São Paulo, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira.** Brasília: MMA, 2008.

ROSS, Stephen. **The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem.** American Economic Review, 63 (2), p. 134-139, 1973.

RUA, Maria das Graças. **O Estudo da Política: Tópicos Selecionados,** Paralelo 15, Brasília, 1998.

SAETREN, Harald. **The Implementation of Public Policy.** Norwegianan, Oslo Universitetsforlaget, 1983

SALAMON, Lester M. *The tools of government: a guide to the new governance.* Nova York: Oxford University Press, 2002.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas Públicas, Coletânea – Volume 1.** Brasília: Enap, 2006. p.21-42.

SALLES, Guilherme Piffer; SALINAS, Delhi Teresa Paiva, PAULINO, Sônia Regina. **Execução de Projetos de REDD+ no Brasil por meio de diferentes**

modalidades de financiamento. Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, SP: v.55 n.3, p. 445-464, jul./set. 2017.

SALTAJI, Issan MF. **Corporate governance and agency theory: how to control agency costs.** *Internal Auditing and Risk Management*, v. 8, n. 4, p. 47-60, 2013.

SCHIEG, M. **Strategies for avoiding asymmetric information in construction Project management.** *Journal of Business Economics and Management*. v. 9, n. 1, p. 47-51. 2008.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** Cengage Learning, São Paulo, 2016.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, **Fundo Amazônia.** Livreto. Brasília, DF: s.d.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. **A survey of corporate governance.** *The Journal of Finance*. v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SILVIA-CHÁVEZ, G.; SCHAAP, B. e BREITFELLER, J. **REDD+ Finance Flows 2009-2014: Trends and Lessons Learned in REDD+ Countries.** Washington, DC: Forest Trends, nov. 2015

SKUTSCH, M. et al. **Alternative models for carbono payments to communities under REDD+: A comparison using the Polis model of actor inducements.** *Environmental Science & Policy*, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas y eficiencia de la administración.** Madrid: INAP/MAP, 1989.

THOENIG, Jean-Claude. L'analyse de politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. **Traité de Science politique**. V.4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985. p.7.

TNC; BNDES. **Contrato de Concessão de Colaboração Financeira não reembolsável nº 09.2.1386.1 que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Instituto de Conservação Ambiental “The Nature Conservancy Brasil”**. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 13 abr. 2010.

UNFCCC. **Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 november to 11 december 2015**. Geveva: UNFCCC, 2016.

_____. **Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Marrakech from 7 november to 18 november 2016**. Geveva: UNFCCC, 2017.

VIANA, V. M. **Financing REDD: how government funds can work with the carbon Market**. International Institute for Environment and Development Policy Brief, 2009.

WILLIAMSON, O. E. **Transaction Cost Economics and Organization Theory**. In: Industrial and Corporate Change. Oxford: Oxford University Press, 1993.

_____. **The Mechanisms of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILSON, R. **On the Theory of Syndicates**. *Econometrica*. n.36, p. 119-132, janeiro, 1968.

ANEXO 1 – LISTA DE PROJETOS AGLUTINADORES

Quadrante da Tipologia	Instituição	Objetivo do Projeto	Chamada Pública	Valor (R\$)	Data de Aprovação no BNDES
1	INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	GESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS DAS BACIAS DO RIO NEGRO E XINGU	PNGATI	11.712.000,00	27/06/2016
2	INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	ESTRUTURACAO E FORTALECIMENTO DAS CADEIAS DE VALOR DA SOCIOBIODIVERSIDADE JUNTO AS POPULACOES INDIGENAS, EXTRATIVISTAS E AGRICULTORES FAMILIARES DA BACIA DO XINGU, VISANDO O AUMENTO DA QUALIDADE DE VIDA DESSAS POPULACOES E A PRODUCAO SUSTENTAVEL AGROFLORESTAL E EXTRATIVISTA NA AMAZONIA BRASILEIRA.	APS	8.023.856,00	03/12/2013
2	COOPERATIVA DOS AGRICULTORES DO VALE DO AMANHECER	REDUZIR O DESMATAMENTO, GERAR RENDA DE FORMA SOLIDARIA E PROMOVER A INCLUSAO SOCIAL, DE JOVENS E DE MULHERES, ATRAVES DO MANEJO SUSTENTAVEL DA CASTANHA DO BRASIL, GARANTINDO ALIMENTACAO DE ALTO VALOR NUTRITIVO A CRIANCAS, GESTANTES E IDOSOS EM RISCO DE INSEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.	APS	5.288.817,00	04/02/2014
2	INSTITUTO PEABIRU	FORTALECER A CADEIA PRODUTIVA DO MEL DE ABELHAS NATIVAS EM COMUNIDADES TRADICIONAIS DOS MUNICIPIOS DE CURUCA, ALMEIRIM E MONTE ALEGRE, NO ESTADO DO PARA, E MACAPA E OIAPOQUE, NO ESTADO DO AMAPA, DE MODO A CONSTITUIR ALTERNATIVA ECONOMICA SUSTENTAVEL AO DESMATAMENTO.	APS	2.030.000,00	13/05/2014

2	INSTITUTO MANEJO E CERTIFICACAO FLOREST AGRIC.-IMAFLOA	FORTALECER O EXTRATIVISMO E A AGRICULTURA FAMILIAR COMO VETORES DO DESENVOLVIMENTO DA CALHA NORTE PARAENSE, POR MEIO DA IMPLANTACAO DE UNIDADES DE BENEFICIAMENTO DE ALIMENTOS, DE VIVEIRO DE MUDAS PARA SISTEMAS AGROFLORESTAIS (SAFS) E DE MARCENARIA COMUNITARIA, EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS E ASSENTAMTO	APS	3.312.877,00	26/08/2014
2	ASSOC. EM AREAS DE ASSENTAMENTO NO ESTADO DO MARANHAO	APOIAR A CONSERVACAO E O MANEJO SUSTENTAVEL DE BABACUAIS E A RECUPERACAO DE AREAS DEGRADADAS POR MEIO DE SISTEMAS AGROFLORESTAIS (SAFS) EM TRES MUNICIPIOS INTEGRANTES DO BIOMA AMAZONIA, NA REGIAO DO MEDIO MEARIM NO ESTADO DO MARANHAO.	APS	5.286.300,00	02/09/2014
2	ASSOCIACAO DO CENTRO DE TECNOLOGIA ALTERNATIVA	APOIAR O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICIPIOS DO BIOMA AMAZONIA DA REGIAO SUDOESTE DO ESTADO DE MATO GROSSO, POR MEIO DA IMPLANTACAO E CONSOLIDACAO DE SISTEMAS AGROFLORESTAIS, DO APOIO A ESTRUTURAS COLETIVAS DE BENEFICIAMENTO DA PRODUCAO E DA ESTRUTURACAO DOS CANAIS DE COMERCIALIZACA	APS	3.238.032,00	02/09/2014
2	COOP. CENTRAL DE COMERC. EXTRATIVISTA DO EST-AC LTDA.	CONTRIBUIR PARA O FORTALECIMENTO DE UMA ECONOMIA DE BASE FLORESTAL MULTICADEIAS NO ESTADO DO ACRE COM RECUPERACAO DE AREAS DEGRADADAS E ALTERADAS, FORTALECIMENTO DA GESTAO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA COOPERACRE E DIVERSIFICACAO DE PRODUTOS E MELHORIA DOS PROCESSOS PRODUTIVOS.	APS	5.081.763,00	23/09/2014
2	ASSOCIACAO DOS PEQUENOS AGROSSILVICULTORES DO PROJ RECA	SUPLEMENTACAO DE RECURSOS PARA A REESTRUTURACAO DE UNIDADE DE BENEFICIAMENTO DE OLEOS VEGETAIS E DE GALPAO DE ARMAZENAMENTO DE CASTANHA E DE SEMENTES.	APS	6.422.748,00	14/10/2014

2	OPERACAO AMAZONIA NATIVA-OPAN	APOIAR O MANEJO PESQUEIRO E DE RECURSOS FLORESTAIS NAO MADEIREIROS EM TI E UC E FORTALECIMENTO DE ASSOCIACOES INDIGENAS E DE ASSOCIACOES DE PRODUTORES EXTRATIVISTAS.	APS	6.364.730,00	28/10/2014
2	ASSOCIACAO SOS AMAZONIA	PROMOCAO DAS CADEIAS DE VALOR DE OLEOS VEGETAIS, CACAU SILVESTRE E BORRACHA EM 10 MUNICIPIOS DO ACRE E AMAZONAS, DISSEMINANDO E APOIANDO INICIATIVAS EMPREENDEDORAS, VISANDO GERAR TRABALHO E RENDA DE FORMA PERMANENTE, COM O USO SUSTENTAVEL DOS RECURSOS FLORESTAIS.	APS	9.993.000,00	27/01/2015
2	UNIÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ENSINO	APOIO A ATIVIDADES PRODUTIVAS SUSTENTÁVEIS	APS	4.053.734,00	14/04/2015
2	COMISSAO PRO INDIO DO ACRE	FORTALECER A PRODUCAO SUSTENTAVEL, A CULTURA E O MODO DE VIDA DAS TIS KAXINAWA DO RIO HUMAITA, ARARA DO IGARAPE HUMAITA, RIO GREGORIO E ALTO RIO PURUS, NO ESTADO DO ACRE, POR MEIO DA ORGANIZACAO E PROMOCAO DA CADEIA DE VALOR DE PRODUTOS AGROFLORESTAIS E DA ASSISTENCIA TECNICA INDIGENA	APS	3.106.064,00	11/08/2015
2	INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCACAO DO BRASIL - IEB	APOIAR: (I) A IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL NO SUL DO AMAZONAS DE TERRAS INDÍGENAS - TI NA BACIA DO RIO PURUS (TI BOCA DO ACRE, TI APURINÆ KM 124 BR-317, TI AGUA PRETA/INARI E TI CAITITU) E NA BACIA DO RIO MADEIRA (TI JIAHUI, TI NOVE DE JANEIRO E TI IPIXUNA)	APS	11.448.505,00	01/11/2016
3	FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE	APORTAR RECURSOS FINANCEIROS EM APOIO A IMPLEMENTAÇÃO DA FASE II DO PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZONIA ARPA, QUE VISA A CRIAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BIOMA AMAZONIA.	-	20.000.000,00	08/12/2009

3	FASE FEDERACAO DE ORGAOS PARA ASSIST SOCIAL E EDUCAC	APOIAR PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS DE PEQUENO VALOR, POR MEIO DE 8 CHAMADAS PUBLICAS A SEREM LANCADAS AO LONGO DE 3 ANOS.	-	7.615.854,00	15/03/2011
3	FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE	APOIAR O DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ATIVIDADES PRODUTIVAS SUSTENTAVEIS, FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL, PREVENCAO AO DESMATAMENTO, CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE E PROTECAO DE TERRAS INDIGENAS KAYAPO, POR MEIO DE UM DE MECANISMO OPERACIONAL E FINANCEIRO DE LONGO PRAZO, DENOMINADO "FUNDO KAYAPO".	-	16.900.000,00	21/06/2011
3	INSTITUTO SOCIEDADE, POPULACAO E NATUREZA	APOIAR A REALIZACAO DE QUATRO CHAMADAS PUBLICAS QUE VISAM A SELECIONAR E FINANCIAR PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS DE PEQUENO VALOR VOLTADOS PARA AGRICULTORES FAMILIARES, POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO BIOMA AMAZONIA DOS ESTADOS DO MATO GROSSO, TOCANTINS E MARANHAO.	-	12.843.876,04	03/07/2012
3	FUNDACAO BANCO DO BRASIL	APOIO A PROJETOS QUE VIABILIZEM O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS ALINHADAS A PROMOCAO DA CONSERVACAO E DO USO SUSTENTAVEL NA REGIAO DO BIOMA AMAZONIA, RELATIVOS AO SEGUNDO CONTRATO, NO AMBITO DO ACORDO DE COOPERACAO TECNICA COM A FUNDACAO BANCO DO BRASIL.	-	12.000.000,00	07/10/2014
3	FUNDACAO AMAZONAS SUSTENTAVEL - FAS	CONTINUIDADE AO PROGRAMA BOLSA FLORESTA DE FORMA A PERMITIR REDUCAO DO DESMATAMENTO NO ESTADO DO AMAZONAS.	-	31.518.490,00	05/04/2016

3	CONSERVATION INTERNATIONAL DO BRASIL	APOIAR O FORTALECIMENTO DA PRODUCAO SUSTENTAVEL FLORESTAL DE BASE COMUNITARIA E CONTRIBUIR PARA A VALORIZACAO E CONSERVACAO DOS RECURSOS NATURAIS DA REGIAO DO TAPAJOS.	-	23.679.628,00	23/10/2017
3	ASSOCIACAO DO MOV. INTEREST.DAS QUEBRADOURAS DE COCO BA	APOIAR A OPERACAO DO FUNDO BABACU, PARA SELECAO E APOIO A PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS DE ORGANIZACOES AGROEXTRATIVISTAS DOS ESTADOS DO MARANHAO, TOCANTINS E PARA, ASSOCIADO A ACOES DE DESENVOLVIMENTO DE COMPETENCIAS, SUPORTE TECNICO E FORTALECIMENTO DO ASSOCIATIVISMO	-	9.222.739,00	27/12/2017
3	FASE FEDERACAO DE ORGAOS PARA ASSIST SOCIAL E EDUCAC	SEGUNDA FASE DO PROJETO DA FASE/FUNDO DEMA, QUE TEM POR OBJETIVO O APOIO . AGRICULTURA FAMILIAR E . DINAMIZACAO DAS ATIVIDADES ECONOMICAS AGROECOLOGICAS ATRAV S DE CHAMADA PUBLICA E APOIO DIRETO.	-	16.355.000,00	13/06/2018
4	FUNDACAO AMAZONAS SUSTENTAVEL - FAS	PROMOVER A CONTENCAO DO DESMATAMENTO E MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DAS POPULACOES TRADICIONAIS RESIDENTES NAS UNIDADES DE CONSERVACAO ESTADUAIS DO AMAZONAS.	-	19.169.087,00	24/11/2009
4	FUNDACAO BANCO DO BRASIL	APOIO A PROJETOS QUE VIABILIZEM O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS ALINHADAS . PROMOCÃO DA CONSERVAÇÃO E DO USO SUSTENTAVEL DO BIOMA AMAZÔNIA.	-	15.000.000,00	15/05/2012

4	INST DE CONSERV AMBIENTAL THE NATURE CONSERVANCY BRASIL	PROMOVER A GESTAO TERRITORIAL E AMBIENTAL SUSTENTAVEL EM SEIS TERRAS INDIGENAS NOS ESTADOS DO PARA E AMAPA, CONTRIBUINDO PARA A REDUCAO DO DESMATAMENTO, NO AMBITO DA POLITICA NACIONAL DE GESTAO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDIGENAS (PNGATI).	-	15.750.406,00	16/09/2014
4	ASSOCIACAO DOS ASHANINKA DO RIO AMONIA APIWTXA	PROMOVER O MANEJO E A PRODUCAO AGROFLORESTAL EM COMUNIDADES TRADICIONAIS E INDIGENAS, DE MODO A CONSTITUIR ALTERNATIVA ECONOMICA SUSTENTAVEL AO DESMATAMENTO, APOIAR INICIATIVAS DE MONITORAMENTO E CONTROLE DO TERRITORIO, BEM COMO FORTALECER A ORGANIZACAO COMUNITARIA LOCAL, NA REGIAO DO ALTO JURUA/ACRE	-	6.597.581,00	24/02/2015
4	INSTITUTO MANEJO E CERTIFICACAO FLOREST AGRIC.-IMAFLORA	FORTALECIMENTO E VALORIZACAO DA PRODUCAO EXTRATIVISTA NAS REGIOES DO XINGU E DA CALHA NORTE (PA), POR MEIO DA AMPLIACAO DO SELO ORIGENS BRASIL®, E DA PRODUCAO DO CACAU DE AGRICULTORES FAMILIARES NA REGIAO DE SAO FELIX DO XINGU (PA).	-	17.369.442,36	18/01/2017
4	INSTITUTO CENTRO DE VIDA	ESTRUTURACAO DE ARRANJOS PRODUTIVOS INOVADORES PARA 360 FAMILIAS DE AGRICULTORES FAMILIARES E EXTRATIVISTAS, BEM COMO 1.000 INDIGENAS RIKBAK TSA, EM 5 MUNICIPIOS DA AMAZONIA NO ESTADO DO MATO GROSSO, PROMOVENDO GERACAO DE RENDA E DIMINUICAO DO DESMATAMENTO.	-	16.405.000,00	11/12/2017
4	CENTRO DE ESTUDOS DA CULTURA E MEIO AMBIENTE DA AMAZONI	APOIAR A RECUPERACAO AMBIENTAL DE PROPRIEDADES DE AGRICULTURA FAMILIAR POR MEIO DO PROGRAMA DE REGULARIZACAO AMBIENTAL (PRA) EM RONDONIA, DE FORMA A GERAR RENDA ALTERNATIVA AOS AGRICULTORES E CONTRIBUIR PARA A ESTABILIDADE DOS SISTEMAS AMBIENTAIS EM AREAS DEGRADADAS.	-	25.305.337,00	18/12/2017

4	INST. DE CONSERVACAO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DA A	APOIAR O FORTALECIMENTO DO MANEJO FLORESTAL COMUNITARIO NO ESTADO DO AMAZONAS POR MEIO DE: I) DESENVOLVIMENTO DA PLATAFORMA CIDADES FLORESTAIS PARA CONEXAO DE ATORES FLORESTAIS E UPORTE AS CADEIAS PRODUTIVAS DE MADEIRA; E II) APOIO A PR UCAO SUSTENTAVEL E COMERCIALIZACAO DE MADEIRA E OLEOS	-	12.092.485,00	27/12/2017
4	CENTRO DE ESTUDOS AVANCADOS DE PROMOCAO SOCIAL E AMBIEN	FORTALECER AS CADEIAS PRODUTIVAS FLORESTAIS NAO MADEIREIRAS, O TURISMO E O EMPREENDEDORISMO DE BASE COMUNITARIA NA REGIAO DO TAPAJOS, NO OESTE PARAENSE.	-	12.493.011,00	02/05/2018
4	PACTO DAS AGUAS - ELABORACAO E DESENVOLVIMENTO DE PROJE	VIABILIZAR ALTERNATIVAS SUSTENTAVEIS DE GERACAO DE RENDA PARA OS POVOS INDIGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, COM POTENCIAIS DE REPLICACAO, EM AREAS PROTEGIDAS DA AMAZONIA.	-	9.476.000,00	13/06/2018