A GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO INTERNACIONAL CLIMÁTICO NO BRASIL[1]

Aline Contti Castro[2]

O Fundo Amazônia (FA) é uma das maiores iniciativas internacionais de financiamento de ações de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), um fundo não reembolsável e baseado em resultados. Este artigo analisa como a estrutura de governança do FA se diferencia dos mecanismos tradicionais de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil, assim como investiga os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) entre 2008 e 2024. Em termos metodológicos, a pesquisa tem ampla base qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas. Conclui-se que o FA se constituiu como uma estrutura diferenciada e inovadora de governança participativa no contexto da cooperação internacional Norte-Sul. O processo de participação social no âmbito do Cofa gerou diálogos e aprendizados conjuntos na articulação entre os governos federal, estaduais e a sociedade civil, fortalecendo a legitimidade democrática do FA pelo *input*. Há ainda muitos desafios, como os relacionados ao investimento em ciência e tecnologia, assim como à participação municipal e à integração pan-amazônica, que reforçam a necessidade de fortalecimento do Fundo, contribuindo para que a ação climática na Amazônia gere resultados duradouros.

Palavras-chave: Fundo Amazônia; REDD+; cooperação internacional para o desenvolvimento; governança; participação social.

THE GOVERNANCE OF THE AMAZON FUND: INTERNATIONAL COOPERATION, SOCIAL PARTICIPATION, AND THE CHALLENGES OF INTERNATIONAL CLIMATE FINANCING IN BRAZIL

The Amazon Fund (AF) is one of the world's largest international initiatives financing Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) actions, operating as a nonreimbursable, results-based fund. This article aims to analyze how the AF's governance structure differs from traditional North–South cooperation mechanisms received by Brazil; it also examines the main advances and challenges in social participation within the Amazon Fund's Steering Committee (COFA) between 2008 and 2024. Methodologically, the research relies on a broad qualitative approach grounded in literature review, document analysis, and semistructured interviews. We conclude that the AF has evolved into a distinctive and innovative participatory governance arrangement within the context of international North-South cooperation. The social participation process within COFA has fostered dialogue and joint learning among federal and state governments and civil society, thereby strengthening the Fund's democratic legitimacy through input legitimacy. Nonetheless, significant challenges remain–such as those related to

1. A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento da pesquisa que deu origem à versão inicial desse trabalho.

2. Coordenadora de Financiamento Internacional para o Desenvolvimento Sustentável da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). *E-mail*: aline.contti@ipea.gov.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3595-2445.

investment in science and technology, municipallevel participation, and PanAmazon integration – which underscore the need to strengthen the Fund so that climate action in the Amazon delivers enduring results.

Keywords: Amazon Fund; REDD+; International Development Cooperation; governance; social participation.

LA GOBERNANZA DEL FONDO AMAZONIA: COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO INTERNACIONAL EN BRASIL

El Fondo Amazonia (FA) es una de las mayores iniciativas internacionales de financiamiento de acciones de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+), un fondo no reembolsable y basado en resultados. Este artículo tiene como objetivo analizar cómo la estructura de gobernanza del FA se diferencia de los mecanismos tradicionales de cooperación Norte-Sur recibidos por Brasil; así como investigar los principales avances y dificultades del proceso de participación social en el ámbito del Comité Orientador del Fondo Amazonia (COFA) entre 2008 y 2024. En términos metodológicos, la investigación se sustenta en una amplia base cualitativa, apoyada en revisión bibliográfica, análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Se concluye que el FA se constituyó como una estructura diferenciada e innovadora de gobernanza participativa en el contexto de la cooperación internacional Norte-Sur. El proceso de participación social en el ámbito del COFA generó diálogos y aprendizajes conjuntos en la articulación entre los gobiernos federal y estaduales y la sociedad civil, fortaleciendo la legitimidad democrática del FA desde el input. Persisten, no obstante, diversos desafíos, como los relacionados con la inversión en ciencia y tecnología, así como con la participación municipal y la integración panamazónica, que refuerzan la necesidad de fortalecer el Fondo, contribuyendo a que la acción climática en la Amazonia genere resultados duraderos.

Palabras clave: Fondo Amazonia; REDD+; Cooperación Internacional para el Desarrollo; gobernanza; participación social.

JEL: F3; F35.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art1.

Data de envio: 15/10/2025. Data de aceite: 5/1/2026.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é responsável por parcela pequena das emissões totais de gases de efeito estufa (GEE) se comparado com os maiores emissores em perspectivas histórica (os Estados Unidos) e contemporânea (a China).[3] Contudo, o país se encontra entre os dez maiores emissores de GEE, apresenta o maior estoque mundial de carbono na biomassa florestal viva (FAO, 2010), e a maior parte das emissões brasileiras é, em geral, proveniente do desmatamento, principalmente na região

3. Emissões brasileiras detalhadas estão disponíveis em: https://plataforma.seeg.eco.br/. As emissões globais estão disponíveis em: https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE e https://climateactiontracker.org/.

amazônica.[4] A manutenção das florestas é, pois, um elemento essencial para o alcance da meta do Acordo de Paris, de limitar o aquecimento global a 1.5º C-2º C.

O conceito de desmatamento adotado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) refere-se à conversão da floresta para outros usos (FAO, 2020). A mudança líquida da área florestal representa, assim, o resultado entre a perda (desmatamento) e ganho de área florestal (expansão). A estimativa da perda global anual de área florestal é grave, apesar de uma redução relativa na década passada. Foram -7,8 milhões de ha/ano, em média, entre 1990-2000; -5,2 milhões de ha/ano entre 2000-2010; e -4,7 milhões de ha/ano entre 2010-2020.

A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) apresentada pelo Brasil em 2024, na XXIX Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP29), reforçou um compromisso de longa data do país em reduzir o desmatamento na Amazônia. A primeira meta de redução do desmatamento na Amazônia (de 80% até 2020) foi apresentada na COP15, em 2009, e consolidada na Política Nacional sobre Mudança do Clima. Em 2024, foi reiterado o compromisso, estabelecido no Acordo de Paris, de zerar o desmatamento ilegal até 2030, assim como de restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas nesse mesmo período.

Assim, o Fundo Amazônia (FA) é um instrumento fundamental para o alcance dessas metas, por ser uma das maiores iniciativas internacionais de financiamento de ações de REDD+,[5] um fundo baseado na cooperação Norte-Sul, não reembolsável e baseado em resultados (Results-Based Funding, RBF). De acordo com o *site* oficial,

> o Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Também apoia o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e de controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países tropicais.[6]

Os esquemas de REDD+ são parte importante da governança climática global. Conforme definição da Organização das Nações Unidas (ONU), o

4. Os dados oficiais das emissões brasileiras são disponibilizados no Inventário Nacional de Emissões elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O último inventário está disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Relatorio_deInventario_NacionalNIR_2024_PORT.pdf?utm_source=chatgpt.com.

5. "REDD+ é um instrumento desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a atividades de: i) redução das emissões provenientes de desmatamento; ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; iii) conservação dos estoques de carbono florestal; iv) manejo sustentável de florestas; e v) aumento dos estoques de carbono florestal". (BNDES, 2020).

6. Disponível em: http://www.amazonfund.gov.br/pt/home/.

conceito de governança global significa "a soma dos modos como indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns; é um processo contínuo por meio do qual interesses diversos e/ou conflitantes podem ser acomodados e a cooperação pode ser estabelecida" (UN, 1995). Tal processo é perpassado por tensões entre as partes interessadas (*stakeholders*) e, nesse sentido, suas decisões e resultados institucionais podem ser considerados como reflexos de estruturas de poder. As disputas relativas aos marcos legais e institucionais ilustram os conflitos entre diversos grupos políticos, em um amplo espectro de forças e interesses.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar como a estrutura de governança do FA se diferencia dos mecanismos tradicionais de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil; assim como investigar os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) entre 2008 e 2024.

Este trabalho procura responder às seguintes questões: como o arranjo institucional do FA se diferencia da experiência tradicional de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil? Quais os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Cofa? O processo de participação potencializou a legitimidade democrática – pelo *input* – das ações do Fundo?

Em termos metodológicos, a pesquisa tem ampla base qualitativa fundamentada na revisão bibliográfica, na análise documental, com destaque para as atas detalhadas das reuniões do Cofa, e na realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Cofa.[7]

Como justificativa, argumenta-se pela necessidade de aumento do financiamento internacional para uso da terra/florestas para que o Brasil possa cumprir sua NDC, com a estrutura de governança do FA como referência fundamental desse tipo de financiamento. De acordo com dados recentes do Climate Policy Initiative (CPI), o financiamento internacional para o setor de florestas ainda é reduzido, representando 2% do financiamento internacional recebido nos anos de 2021-2022 (Chiavari *et al.*, 2025). Nesse período, o setor de energia concentrou 53% dos recursos advindos do financiamento climático internacional, enquanto os setores relacionados a agricultura, florestas e outros usos da terra (Agriculture, Forestry, and Other Land Use – Afolu), apesar de responderem por quase três quartos das emissões de gases de efeito estuda (GEEs) do Brasil, receberam apenas

7. Entre junho e julho de 2022, foram realizadas entrevistas com representantes do BNDES, do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) e da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab). A autora também orientou a dissertação de Jongh Filho (2021), elaborada com base na realização de diversas entrevistas com povos indígenas que tiveram projetos apoiados pelo FA.

11% desse financiamento. A rubrica de energia foi financiada principalmente pelo setor privado (67%), em especial por instituições financeiras (IFs) comerciais (36%) e corporações (28%). Já os setores de Afolu receberam, em sua quase totalidade (99%), recursos públicos advindos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) multilaterais (71%), IFDs bilaterais (16%), governos (10%) e fundos climáticos (1%), repassados majoritariamente por meio dos instrumentos de crédito a taxas comerciais (71%), crédito concessional (14%) e doações (13%). Do montante destinado ao setor de Afolu, somente 21% foi destinado a florestas, R$ 0,6 bilhão/ano. Nesse âmbito, o financiamento veio principalmente de governos (43%) e IFDs bilaterais (35%), e cerca de metade dos recursos (54%) foi recebida por meio de doações, como as direcionadas ao FA (Chiavari *et al*., 2025), o que demonstra a centralidade do Fundo no financiamento internacional climático recebido pelo Brasil para florestas. Ademais, cabe destacar que o fato de o mecanismo de REDD+ se constituir como uma ação baseada em resultados de redução do desmatamento contribui para minimizar, de antemão, velhas críticas do Norte global sobre os resultados das ações de cooperação internacional.

Além desta introdução e da conclusão, o texto apresenta duas seções. A primeira se concentra no debate sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), a criação dos mecanismos de REDD+ e a institucionalização do FA e de seus mecanismos de governança; e a segunda busca analisar o processo de participação social no âmbito do Cofa.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, REDD+ E A GOVERNANÇA DO FA

Nesta seção busca-se analisar como a estrutura de governança do FA se diferencia dos mecanismos tradicionais de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil. Para tal, analisam-se a institucionalização do FA e sua estrutura de governança.

De acordo com a análise de Milani (2014), as décadas de 1950-1960 marcaram o início da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA)[8] no contexto da Guerra Fria e com papel preponderante dos Estados Unidos. Nessa fase, os papéis dos atores eram bem definidos, com os doadores responsáveis pelo orçamento e assistência técnica, e as agências multilaterais conduzindo a gestão, em especial as agências da ONU. As décadas seguintes, 1970-1980, foram marcadas pelas crises econômica, social e ambiental.

8. De acordo com o *site* oficial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): "A assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) é a ajuda governamental que promove e visa especificamente o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento. (...) A ajuda inclui doações, empréstimos a juros baixos e a prestação de assistência técnica." (tradução nossa). Disponível em: https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html. Os dados da ODA são coletados e disponibilizados pela OCDE e representam os recursos destinados à CID Norte-Sul.

Na América Latina, essa foi a fase dos questionamentos estruturalistas e da busca por maior autonomia da região em relação a agentes externos. Houve redução da ODA e sua vinculação às condicionalidades dos países do Norte global, como programas de ajuste estrutural, adoção de políticas neoliberais e de mecanismos de mercado. No entanto, esse também foi um período de maior institucionalização da ajuda, com o estabelecimento do critério de 0,7% da renda nacional bruta (RNB) dos países ricos para a CID, definido na Assembleia Geral da ONU.

Os países do Norte questionavam a eficácia da ODA, mas também reconheciam o pequeno montante a ela destinado, como aquém do necessário e da meta estabelecida. Nesse contexto, o Consenso de Monterrey de Financiamento ao Desenvolvimento[9] recomendou diversas ações importantes, entre elas: a mobilização de recursos nacionais e internacionais, públicos e privados, como os investimentos diretos externos (IDEs); a utilização de mecanismos comerciais internacionais; o aprimoramento da cooperação técnica e financeira; e a revisão das dívidas externas dos países mais pobres. Também demandou atuação sistêmica, como a necessidade de aumentar a coerência entre os sistemas monetário, comercial e financeiro internacionais. Os países em desenvolvimento se comprometiam a aprimorar suas estratégias e políticas de desenvolvimento no sentido de aumentar a efetividade da ajuda, e os países ricos deveriam ampliar os recursos para que os países em desenvolvimento pudessem alcançar as metas da ONU.[10] Os compromissos de Monterrey foram reafirmados e atualizados em 2025 na Conferência de Sevilha,[11] com a inclusão de alguns novos temas e um foco ampliado na implementação de ações.

De acordo com os dados referentes aos países da OCDE, em 2023, os Estados Unidos continuaram a ser o maior doador da ODA (US$ 64 bilhões), seguido pela Alemanha (US$ 41 bilhões), Japão (US$ 18 bilhões), Reino Unido (US$ 18 bilhões) e França (US$ 15 bilhões). Dos 31 países que compõem o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC) da OCDE, apenas sete atingiram ou excederam a meta da ONU (de 0,7% da RNB em ODA *grant equivalent*): Noruega (1,1%), Luxemburgo (1%), Suécia (0,9%), Alemanha (0,8%) e Dinamarca, Holanda e Irlanda (0,7%).[12] Destaca-se

9. O Consenso de Monterrey foi o resultado da Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em 2002, em Monterrey, no México. O documento está disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf.

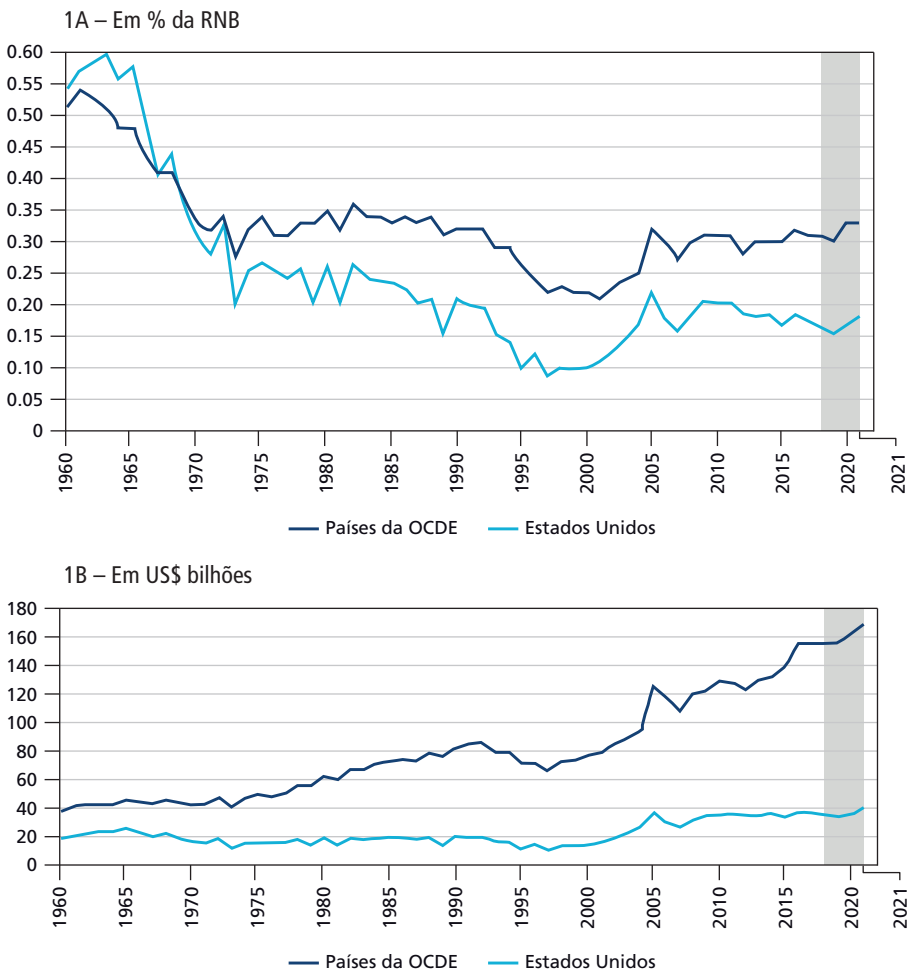
10. Os chamados objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), depois reformulados para os atuais objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

11. Disponível em: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-08/FFD4%20Outcome%20Booklet%20v4_EN%20-%20pages.pdf?utm_source=chatgpt.com.

12. Ver: https://www.oecd.org/en/data/indicators/net-oda.html?oecdcontrol-03506f24e9-chartId=e3726a9d42&oecdcontrol-f42fb73652-var3=2023. A OCDE menciona que, para além dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE, outros países têm ações relevantes nesse âmbito, como a Turquia, que ultrapassou a meta definida, destinando 0,95% da RNB para a CID.

a queda relativa da assistência em termos percentuais, tanto do conjunto dos países da OCDE quanto dos Estados Unidos separadamente, apesar do aumento em termos absolutos, com crescimento pouco expressivo do papel estadunidense (gráfico 1).

GRÁFICO 1
ODA: OCDE e Estados Unidos (1960-2021)



Fonte: OECD. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm.

No tocante ao FA, Noruega e Alemanha são os principais doadores do FA, com a Noruega como maior contribuinte. A ODA da Noruega apesar de menor do que a da Alemanha em termos absolutos, apresentou avanço em termos percentuais, e a meta do país é destinar 1% do produto interno bruto (PIB) à

ODA para se manter "como um doador líder e uma superpotência humanitária" (Angelsen, 2016). Assim, a Noruega é o país com maior doação individual para os mecanismos de REDD+, responsável por mais de 40% do financiamento internacional (Norman e Nakhooda, 2014).[13]

2.1 A institucionalização do FA como REDD+

No contexto da política externa brasileira, o marco central da mudança da antiga posição conservadora do Brasil foi a realização da Conferência Rio-92. O Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais (PPG7) 1992-2009 foi pioneiro na cooperação Norte-Sul voltada à floresta amazônica brasileira, financiado pelo Grupos dos Sete (G7) via Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Fund – GEF), em associação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), e operado pelo Banco Mundial. O programa foi um ponto de referência no incentivo à construção de marcos regulatórios ambientais, apoio à gestão de terras públicas e foco na criação de áreas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), combinando o incentivo a atividades produtivas com a criação de áreas protegidas. Com isso, observou-se "a estruturação de uma economia de base comunitária florestal em contraposição – embora alguns gestores diriam de conciliação – a uma economia de escala global" (Vecchionne-Gonçalves, 2022, p. 91).

Contudo, na temática das florestas, o país passou a adotar uma postura mais propositiva a partir de 2005. Um ano antes, as propostas brasileiras começaram a obter destaque, quando um grupo de organizações ambientalistas, brasileiras e internacionais, passou a demandar o estabelecimento de um mecanismo compensatório para a redução do desmatamento em países com florestas tropicais (Carvalho, 2012). A ideia inicial é atribuída a Márcio Santilli, e a proposta de "redução compensada" apareceu formalmente em um artigo científico em 2005 (Santilli *et al.*, 2005), escrito por cientistas de destaque brasileiros e norte-americanos.

A lógica de mercado, de pagamento por resultados, sofreu resistência por parte de alguns movimentos sociais globais (Vecchionne-Gonçalves, 2022), também pelos seus eventuais efeitos de ampliação das desigualdades, e o REDD+ surgiu como resposta a essa insatisfação com os mecanismos existentes. Em entrevista concedida à autora, Adriana Ramos, representante do FBOMS

13. A contabilização do financiamento climático como ODA não é um ponto pacífico no debate internacional. A posição dos países do bloco constituído por Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul (BRICS) e, mais recentemente, por Arábia Saudita, Irã, Egito, Etiópia e Emirados Árabes Unidos, bem como por outros países em desenvolvimento, é de que o financiamento climático (contabilizado pela UNFCCC) seja novo e adicional ao financiamento da CID/ODA.

no Cofa, relatou que o surgimento do FA esteve profundamente ligado às discussões internacionais sobre mecanismos econômicos de REDD+ como um novo instrumento, para além do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) e do mercado de carbono. O REDD+ trouxe uma nova perspectiva ao reconhecer o papel essencial das comunidades tradicionais e dos povos indígenas na manutenção da floresta em pé. A proposta, inicialmente debatida no âmbito da sociedade civil e de organizações ambientalistas, foi posteriormente incorporada à agenda do segundo governo Lula, ganhando força política e institucional. Entre 2005 e 2006, foi elaborado um estudo macroeconômico para estimar o custo de oportunidade para reduzir o desmatamento na Amazônia, que chegou ao valor de US$ 1 bilhão. O estudo, apresentado pela Rainforest Foundation Norway ao governo da Noruega – que já manifestava interesse em contribuir para o combate ao desmatamento –, foi determinante para a decisão norueguesa de doar essa quantia ao Brasil. Tal iniciativa representou uma mudança simbólica e estrutural: o Brasil passou a reconhecer o desmatamento não apenas como um problema ambiental mas como uma questão de desenvolvimento.

Em 2007, na COP13, os mecanismos de REDD+ foram incluídos no Plano de Ação de Bali e, nessa mesma conferência, o governo brasileiro lançou a ideia inicial do FA. A iniciativa recebeu o apoio do governo da Noruega por estar de acordo com os objetivos do país na área climática, assim como pela confiança na capacidade brasileira de medir o desmatamento e na vontade política do país de assumir compromissos internacionais de redução (Marcovitch e Pinsky, 2014). Segundo Angelsen (2016), em relação à mensuração, houve certa tensão, pois o Brasil resistiu à verificação externa de redução de emissões, mas o autor reconhece a qualidade do sistema brasileiro de monitoramento. Leira (2020) menciona a atuação enfática do governo Lula e de ambientalistas em Oslo, em 2008, e o apoio da opinião pública. Os noruegueses já estavam em busca de bons projetos climáticos, tanto o governo trabalhista verde como a oposição conservadora, o que favoreceu a convergência entre esses governos.

O Fundo foi oficialmente criado pela legislação brasileira em 2008 e começou a operar em 2009, com volume crescente de recursos ao longo dos anos, com exceção do período 2019-2022, em que o funcionamento do Fundo esteve paralisado. O acordo bilateral de cooperação entre Brasil e Noruega, o maior doador, definiu os aspectos gerais da cooperação entre esses países. Outros países também fizeram doações para o Fundo, com destaque para a Alemanha. A tabela 1 aponta os doadores e suas respectivas contribuições, que somadas atingiram a quantia de R$ 4,5 bilhões internalizados até o fim de 2024 (BNDES, 2024).

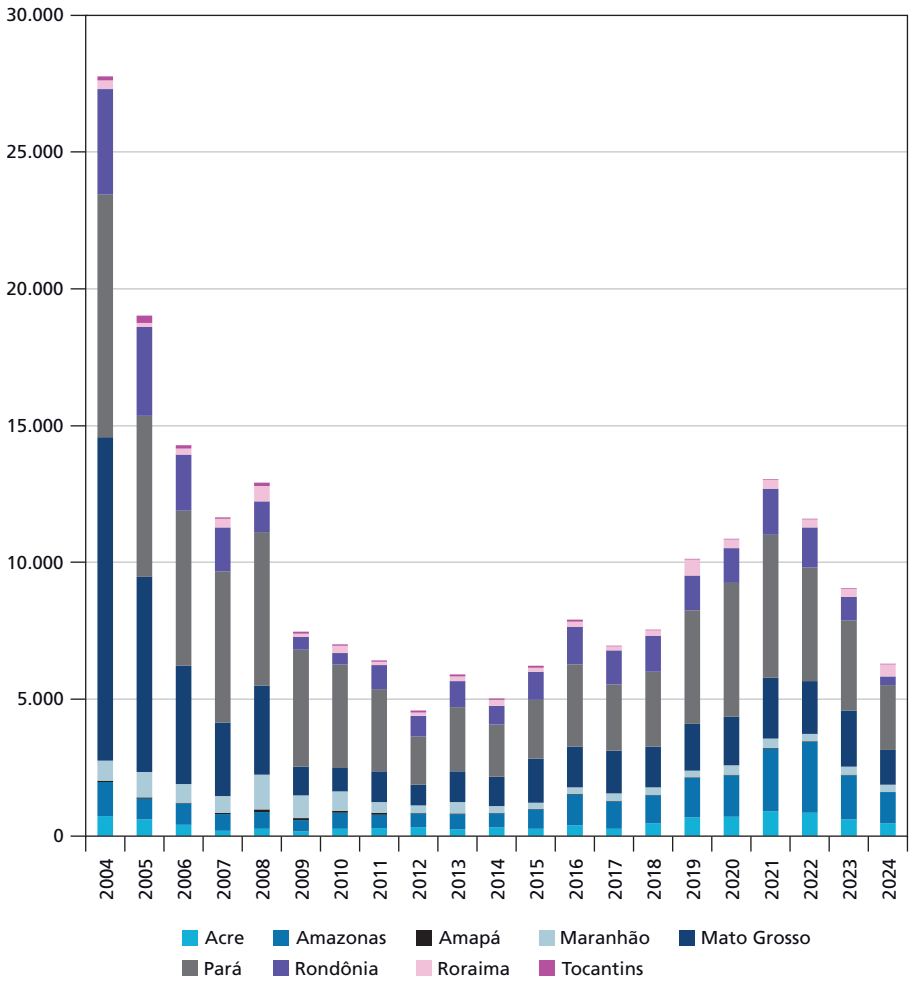
TABELA 1
Total de doações recebidas pelo FA

Doador	Valor contratado (moeda do contrato)	Recursos internalizados (moeda do contrato)	Recursos internalizados (R$)	Recursos internalizados (US$)[1]
Governo da Noruega	NOK 8.269.496.000,00 US$ 50.000.000,00	NOK 8.269.496.000,00 US$ 50.000.000,00	3.469.251.818,36	1.262.378.452,36
República Federativa da Alemanha – KfW	€ 89.920.000,00	€ 89.920.000,00	387.859.396,00	105.809.339,88
Petrobras	R$ 17.285.079,13	R$ 17.285.079,13	17.285.079,13	7.713.253,30
Governo da Suíça	CHF 5.000.000,00	CHF 5.000.000,00	28.130.000,00	5.690.070,00
Governo dos Estados Unidos	US$ 53.472.000,00	US$ 53.472.000,00	291.382.003,20	53.472.000,00
Governo do Reino Unido	£ 80.000.000,00	£ 39.260.000,00	283.960.570,49	49.434.880,72
Governo do Japão	¥ 411.000.000,00	¥ 411.000.000,00	14.943.000,00	3.000.000,00
Governo da Dinamarca	DKK 150.000.000,00	DKK 50.000.000,00	43.445.177,83	7.020.762,08
Total			**4.536.257.045,01**	**1.494.518.758,34**

Fonte: BNDES (2024).
Nota: [1] Valores convertidos com base na taxa de câmbio das respectivas datas do efetivo recebimento dos recursos pelo BNDES.
Obs.: R$ – real; € - euro; NOK – coroa norueguesa; US$ - dólar americano; CHF – franco suíço; £ – libra esterlina; ¥ – iene; DKK – coroa dinamarquesa; KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (banco de desenvolvimento alemão).

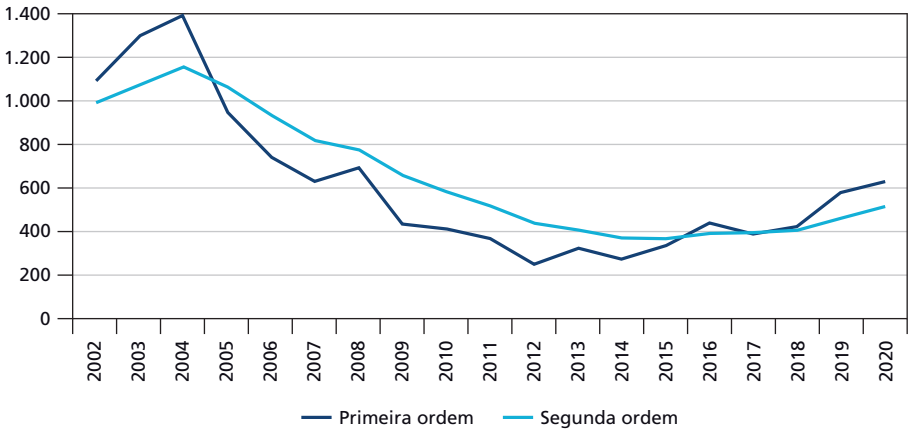
O Brasil passou então a ser pioneiro na construção de mecanismos de REDD+ e de ação climática, a partir dos resultados obtidos nos períodos de queda do desmatamento na Amazônia Legal (gráfico 2). A redução das emissões de carbono advindas do desmatamento (gráfico 3) condicionou o volume de captação dos recursos, ou seja, a comprovação dessa redução viabilizou novas captações (BNDES, 2020).

GRÁFICO 2
Taxa de desmatamento da Amazônia Legal (2004-2024)
(Em km²)



Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Prodes/Inpe).
Elaboração da autora.

GRÁFICO 3
Estimativas de emissão de CO_2 por desmatamento corte raso na Amazônia[1]
(Em $MtCO_2$/ano)[2]



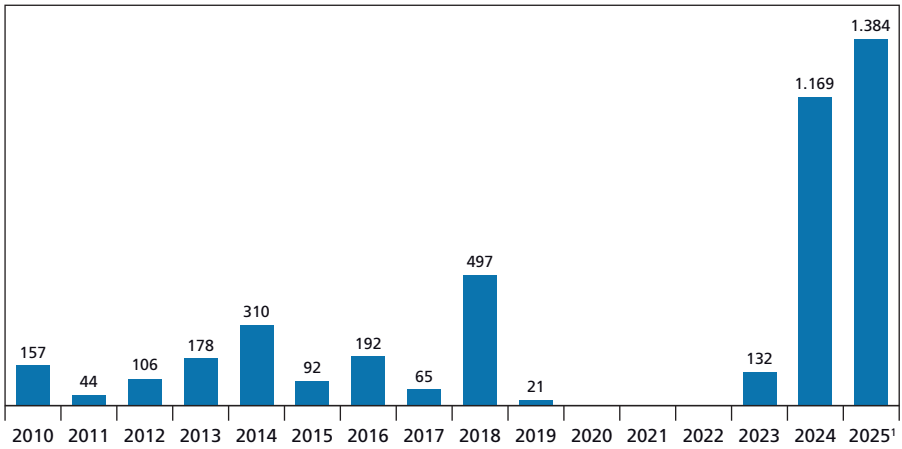
Fonte: Inpe. Disponível em: http://inpe-em.ccst.inpe.br/.
Nota: [1] Estimativas de primeira ordem supõem, de modo simplificado, que 100% das emissões ocorram no momento da mudança de uso/cobertura; e de segunda ordem buscam representar o processo gradativo de liberação e absorção do carbono como ocorre de fato.
[2] Milhões de toneladas de dióxido de carbono por ano.

Em síntese, a criação do Fundo foi fruto de uma conjunção de fatores internacionais e internos. Em nível internacional, a evolução dos debates sobre as mudanças climáticas favoreceu o aparecimento de soluções coletivas para a redução de emissões (fatores estruturais); e houve uma convergência significativa entre os governos do Brasil e da Noruega, interessados em desenvolver uma política de ação climática efetiva (fatores conjunturais). A aproximação entre as organizações sociais e ambientais dos dois países também contribuiu, e o papel das organizações não governamentais (ONGs) brasileiras e norueguesas para o estabelecimento do Fundo é destacado por autores como Hermansen *et al.* (2017), Angelsen (2016) e pela entrevistada do FBOMS.

Mais especificamente, as seguintes áreas de atuação foram estabelecidas no decreto de criação do FA (nº 6.527/2008) para serem apoiadas pelo Fundo: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico-econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas. Ao longo do tempo, o Fundo concentrou suas atividades em quatro eixos: atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle; ordenamento territorial; e ciência, inovação e

instrumentos econômicos. Até agosto de 2025 foram contratados 133 projetos (75 concluídos e 58 em andamento), com o valor acumulado de R$ 4,3 bilhões (BNDES, 2025).

GRÁFICO 4
Valor dos projetos contratados (2009-2025)
(Em R$ milhões)



Fonte: BNDES (2025).

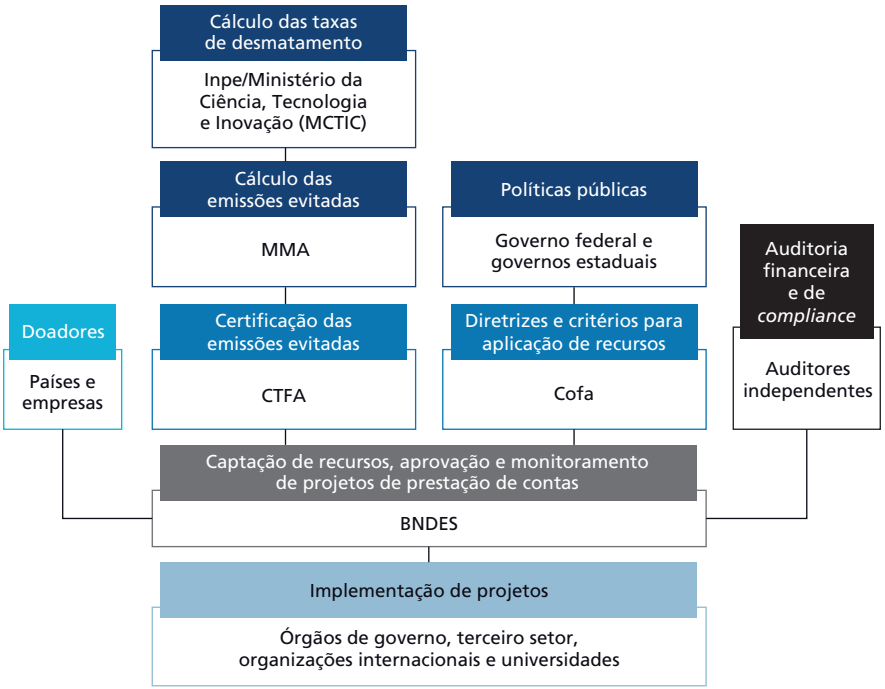
2.2 A governança do FA

O decreto de criação do FA, em agosto de 2008, definiu a sua estrutura de governança. O BNDES figurava como entidade gestora, responsável pela captação das doações, pela definição de critérios de aprovação e de monitoramento dos projetos a serem apoiados, assim como pela divulgação dos seus resultados, o que impulsionou a estruturação da divisão ambiental no BNDES. Segundo Marcovitch e Pinsky (2014), para além da captação baseada em resultados, o modelo de governança do Fundo apresentou outros aspectos inovadores, como o reduzido custo de gestão, tendo em vista sua operacionalização ser feita pelo BNDES, e sua caracterização como um tipo de "governança *multistakeholder*, com autonomia gerencial".

A organização institucional do Fundo era composta por dois comitês: um, técnico; e outro, gestor. O papel do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), composto por especialistas independentes, era atestar as reduções de emissões de GEE oriundas do desmatamento (BNDES, 2019). Esse órgão era apoiado pelo MMA e pelo Inpe/MCTI. Já o Cofa era responsável por estabelecer as diretrizes do Fundo e acompanhar seus resultados e era integrado por representantes do governo federal – nove instituições representando diversos ministérios, com a

inclusão da Fundação Nacional do Índio (Funai)[14] em 2016; os nove governos estaduais da Amazônia Legal; e seis organizações da sociedade civil, representando grupos ambientalistas, povos indígenas e trabalhadores rurais, além da academia e dos setores industrial e empresarial.[15] A estrutura geral de governança do Fundo conta também com um sistema de auditoria independente (figura 1).

FIGURA 1
Governança do FA



Fonte: BNDES (2020).

O distanciamento dos doadores do processo de gestão do Fundo e sua condução pelo BNDES e pelo Cofa configurou uma renovação institucional no âmbito da cooperação internacional do Brasil, fruto de longos debates históricos sobre o desenho dos mecanismos de cooperação Norte-Sul. Sua estrutura institucional formalizou um processo de aproximação entre diversos atores, estatais e não estatais, voltado à implementação de ações climáticas, robustecendo o processo de construção e implementação da legislação ambiental no Brasil.

14. A partir de 2022, o órgão passou a ser chamado Fundação Nacional dos Povos Indígenas.
15. FBOMS; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNABF).

Na estrutura institucional, a escolha do BNDES como órgão gestor, um banco de desenvolvimento de grandes dimensões e de caráter nacional, visava aumentar o impacto do Fundo e seu alinhamento às políticas públicas, diferenciando-o do PPG7, que havia sido implementado por instituições multilaterais, e evitando a criação de múltiplos instrumentos e a dispersão de recursos (Crisostomo e Machado, 2019). Ademais, a decisão pelo BNDES foi apoiada pelas organizações ambientalistas (conforme relato da entrevistada do FBOMS) e procurava reforçar a distância do FA de interferências políticas cotidianas (Crisostomo e Machado, 2019) que poderiam ocorrer em instituições menores e mais regionalizadas, como o Banco da Amazônia.

2.3 O FA como mecanismo inovador da cooperação Norte-Sul

Os debates sobre como estabelecer mecanismos efetivos de REDD+ foram intensos na arena internacional. Temas centrais nas discussões sobre florestas foram o escopo das atividades que seriam regidas por tais mecanismos, assim como sua abrangência. A discussão sobre financiamento se tornou polarizada entre os defensores de fundos públicos – posição defendida pelo Brasil – e os que advogavam o estabelecimento do mercado de carbono, como a Coalização para as Nações com Florestas Tropicais (Coalition for Rainforest Nations), um grupo criado no âmbito do Grupo dos 77 (G-77), apoiado pelos Estados Unidos e pela Noruega, que incluía a Costa Rica, Papua Nova Guiné e outros países, sem a participação do Brasil. A posição da União Europeia ficava mais próxima da postura brasileira. O bloco se opunha à ideia de um mercado de carbono para os mecanismos de REDD+, mas não chegou a adotar uma postura propositiva (Carvalho, 2012).

A crítica mais ampla aos mecanismos de mercado versa sobre o processo de "mercantilização da natureza". Nesse sentido, Becker (2019) condena o estabelecimento dos mercados do ar, da biodiversidade e dos recursos hídricos; assim como a venda de terras para empresas estrangeiras.[16] Parte desses debates está refletida nos embates travados entre Angelsen e Fletcher, entre 2016 e 2017, em destacadas revistas acadêmicas.

Angelsen (2016), membro destacado do Center for International Forestry Research (Cifor),[17] defendia a ideia de que os mecanismos de REDD+ deveriam se constituir com base na formação de um mercado de carbono. Nessa perspectiva,

16. "Não é nenhuma fantasia o fato de que o que está em curso na Amazônia é a transformação de bens da natureza em mercadorias. É o caso da Peugeot, que faz investimentos voltados ao sequestro de carbono em Mato Grosso; na ilha do Bananal, a empresa inglesa S. Barry; a Madeireira Mil, que tem um projeto nesse sentido no estado do Amazonas; a Central South West Corporations, de Dallas, uma empresa de energia que fez uma aquisição no Paraná de 700 mil hectares da reserva da Serra de Itaqui com a mediação da National Conservancy; além dos projetos que não conhecemos, já que uns são oficiais e outros, não. Teria que haver restrições nesse sentido, porque a terra e a floresta são bens públicos, e a venda de floresta significa venda de território e não é o correto do ponto de vista do país" (Becker, 2019, p. 8, tradução nossa).

17. Disponível em: https://www.cifor-icraf.org/.

o desafio de desenhar um mecanismo global "compensatório" adviria da dificuldade de implementação de mecanismos de mercado regulado. Segundo o autor, em 2007-2008, alguns países argumentaram a favor de uma abordagem dual: financiamentos públicos no curto prazo para a construção de capacidades; e mercado de carbono para o longo prazo.[18]

No tocante ao papel dos países doadores, Angelsen (2016), ao analisar a ODA da Noruega, considera que, por diversas razões, houve um processo de aproximação dos mecanismos de REDD+ aos da ODA ("*aidification*"), em especial por conta da dificuldade em se estabelecer um mercado global de carbono, assim como pela experiência acumulada nas ações da ODA e pela importância do cumprimento das metas de financiamento ao desenvolvimento estabelecidas pela ONU. Assim, o autor argumenta pela similaridade entre a ajuda tradicional e as experiências norueguesas de REDD+, referindo-se às "condicionalidades" dos programas de ajuste estrutural das décadas de 1980 e 1990 conduzidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial como uma referência para aprofundar a análise sobre a efetividade dos mecanismos de REDD+, evidenciando o discurso histórico dos países do Norte global e o tradicional questionamento sobre a efetividade da ajuda. Em artigo posterior, o autor cita Helland e Mæstad (2015 *apud* Angelsen *et al.*, 2017)[19] para afirmar que o FA trata de *projetos de ajuda tradicionais* (*traditional aid projects*), buscando aproximá-los de experiências conservacionistas anteriores.

A experiência brasileira com o FA, no entanto, apresenta inovações e diferenças em relação aos projetos de ajuda tradicionais, assim como diferenças significativas em relação a esforços anteriores, como o PPG7, que é considerado o precursor do FA, mas que foi operado pelo Banco Mundial. Nesse sentido, cabe destacar que há uma extensa literatura crítica, produzida pelo Sul global, em relação à atuação de certas instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, sobretudo no tocante a suas condicionalidades e ingerência em assuntos internos. A coordenação do FA pelo Cofa e sua operação via BNDES representou, pois, um enorme diferencial em relação a experiências anteriores, que o aproxima de algumas características da cooperação Sul-Sul (CSS).

O Plano de Ação de Buenos Aires (1978), marco da CSS, definiu, como elemento central desse tipo de cooperação, o fortalecimento das *capacidades* dos países em desenvolvimento, assim como a *apropriação nacional* e a *não condicionalidade*. Entre seus princípios, estão: autodeterminação, não interferência, benefício mútuo e objetivos compartilhados. O plano também demandou a

18. Essa abordagem em fases teria sido usada no acordo da Noruega com a Indonésia. Angelsen busca analisar, de forma comparada, os acordos de REDD+ da Noruega com vários países. Ver Guizol e Atmadja (2008).

19. HELLAND, Johan; MÆSTAD, Ottar. *Experiences with result-based aid in Norwegian development aid*. Oslo: Norad, 2015.

sustentabilidade da cooperação por meio da conformação de estruturas práticas – mecanismos de financiamento e estruturas legais – e a constituição de um modelo de cooperação flexível e inclusivo. A CSS é uma forma de colaboração entre países em desenvolvimento baseada na solidariedade, no respeito mútuo e em objetivos comuns. Diferentemente dos modelos tradicionais de ajuda, ela se fundamenta na troca de conhecimentos, capacidades e tecnologias para enfrentar desafios compartilhados, em um modelo flexível e inclusivo. "É voluntária, impulsionada pelas prioridades dos países envolvidos e livre de condições".[20]

Em síntese, as diferenças entre a ODA tradicional e o FA estão sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1
Diferenças entre a ODA tradicional e o FA

Temas	ODA tradicional	FA
Condicionalidades	Condicionalidades políticas estruturais	Captação baseada em resultados específicos de REDD+
Processo decisório	Mecanismos decisórios externos – situados em agências internacionais de cooperação, instituições bilaterais ou multilaterais – com influência direta dos doadores	Mecanismos decisórios próprios, internos (distanciados dos doadores), *ownership*
Relação doador-receptor	Governança vertical	Governança horizontal, objetivos compartilhados

Fontes: Milani (2014); Pessina *et al*. (2022); BNDES (2019, 2020).
Elaboração da autora.

Em relação à questão do financiamento, Fletcher *et al*. (2016, 2017) contestam a visão de Angelsen (2016) e criticam a perspectiva de conservação baseada em mecanismos de mercado e no processo de financeirização. Os autores evidenciam as limitações estruturais dos mecanismos de pagamento por serviços ambientais (PSA), com base no caso da Costa Rica, destacando, entre outros problemas, a dificuldade de acesso das comunidades pobres aos recursos. Ademais, apontam como um desafio a tarefa de aprimorar os mecanismos de REDD+ de modo a beneficiar efetivamente as comunidades rurais, fortalecendo os processos de desenvolvimento sustentável, a distribuição equitativa de recursos e a conservação ambiental. Nessa perspectiva, a revisão dos mecanismos de REDD+ deveria orientar-se por uma lógica comunitária e redistributiva, ancorada na sociedade civil e não na expansão de instrumentos de mercado.

Angelsen *et al*. (2017), por sua vez, respondem logo em seguida, na mesma revista, reforçando sua defesa do REDD+ como mecanismo de mercado regulado. Argumentam que o limitado progresso nos mecanismos de PSA se explica pela

20. Citação disponível em: https://www.un.org/en/observances/south-south-cooperation-day. Cabe destacar também que, com o desenvolvimento da CSS, a própria OCDE acabou adotando alguns desses princípios, em uma versão atualizada da ODA. Sobre isso, ver Santos (2023).

questão da escala e pela repetição de modelos/modas conservacionistas ineficientes (*conservation fads*). Conforme os autores, os mecanismos de REDD+ teriam se constituído em uma "versão modificada de esforços de conservação anteriores e em grande parte ineficazes".

Na América Latina, a perspectiva de solucionar problemas públicos por meio de uso exclusivo de mecanismos de mercado é bem conhecida. Essa abordagem foi amplamente reforçada, ao longo de décadas, pela atuação das instituições multilaterais e mostrou-se insuficiente para alavancar o desenvolvimento da região, haja vista os extensos debates sobre a crise do modelo neoliberal. Ademais, na visão da ampla maioria dos *stakeholders* brasileiros, do governo e da sociedade civil, as realizações anteriores do PPG7 e agora do FA, ainda que com suas diferenças, não podem ser consideradas ineficazes. Ao contrário, desempenham um papel muito relevante na ação ambiental do país. No caso do FA, as ações de monitoramento e controle, o apoio ao desenvolvimento produtivo sustentável, as ações de ordenamento territorial e o fortalecimento da legislação ambiental são elementos fundamentais para a manutenção da floresta em pé e para a promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Em suma, no contexto dos debates sobre os mecanismos de REDD+, argumenta-se aqui que a análise do funcionamento do FA demonstra que este não é um "projeto de ajuda tradicional", tampouco uma "moda conservacionista". Sua implementação, baseada em uma estrutura de governança democrática, aproxima-se mais da ideia de construção de um mecanismo público, com forte participação social, tema que será tratado na seção seguinte.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DO COFA: AVANÇOS E DESAFIOS

O objetivo desta seção é analisar os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Cofa entre 2008 e 2024.

A análise das atas – registros de encaminhamentos e temas –[21] das 32 reuniões do Cofa, realizadas entre outubro de 2008 e novembro de 2025 e presididas pelo MMA, revela um substantivo esforço de concertação entre seus membros, mesmo em meio a certas tensões. O processo de construção de consensos entre os três segmentos representados no Cofa, governo federal, governos estaduais e sociedade civil, que era a regra decisória do comitê, demandou um exercício significativo de governança democrática e diálogo entre as partes, que resultou na consolidação do Cofa como uma estrutura sólida de decisão.

21. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/governanca/COFA/.

Na fase inicial dos trabalhos, o Cofa demandou do BNDES transparência total em relação às propostas em análise, no sentido de solucionar os problemas de sigilo bancário indicados pelo banco. O comitê definia os critérios detalhados de seleção de projetos, mas o processo de aprovação era conduzido pelo BNDES, e houve certa tensão com alguns procedimentos contratuais usualmente utilizados pela instituição. Conforme Marcovitch e Pinsky (2014), as diferentes culturas organizacionais e o processo de aprendizado do BNDES levaram a certo atraso na composição inicial da carteira de projetos e na utilização dos recursos do Fundo. Houve dificuldades na expansão do portfólio de projetos e na falta de interação entre estes. Alguns projetos aprovados pelo BNDES não receberam recursos por falta de capacidade de implementação e de entrega da documentação exigida, evidenciando certa dificuldade de execução por parte de alguns atores sociais. Muitos projetos foram rejeitados por problemas relativos à capacidade técnica, como baixa qualidade dos projetos apresentados e dificuldade na identificação dos gestores em algumas instituições.

Em especial, o Cofa demandou do BNDES o financiamento e a regulamentação do apoio a pequenos projetos e instituições. O banco procurou se adaptar e contou com o apoio da GIZ, por meio de um acordo de cooperação técnica, que desempenhou papel relevante, oferecendo apoio na elaboração da matriz lógica do Fundo e promovendo capacitações, oficinas e eventos voltados tanto a potenciais beneficiários das chamadas públicas quanto a representantes dos governos estaduais.[22] Ao longo do tempo, o BNDES apresentou certa flexibilidade no atendimento de demandas diversas do Cofa, promoveu a transparência das informações e adaptou certas cláusulas, como a de vencimento antecipado. Esse processo de interlocução e de adaptação conjunta está descrito nas detalhadas atas das reuniões e foi confirmado em entrevistas concedidas à autora por membros do Cofa (do BNDES, do FBOMS e da Coiab).

Segundo afirmou a servidora do BNDES em entrevista à autora deste artigo, a participação do banco na gestão do FA representou um marco institucional importante, que impulsionou a constituição de uma área específica voltada às questões ambientais dentro do banco. Nos primeiros anos de operação, o BNDES passou por uma fase de adaptação em sua relação com a sociedade civil, caracterizada por um processo de aprendizado mútuo. Inicialmente, houve dificuldades no diálogo e na adequação dos projetos submetidos. Com o tempo, porém, o processo tornou-se mais fluido, consolidando-se como uma via de mão dupla de aprendizado conjunto entre o BNDES e os atores da sociedade civil. As demandas da sociedade civil eram geralmente ouvidas, e, sempre que possível,

22. A informação foi reforçada pela entrevistada do BNDES em entrevista à autora e também consta das atas das reuniões do Cofa.

dentro dos limites legais, o banco adaptava alguns de seus procedimentos operacionais, mantendo, contudo, cláusulas de salvaguarda que garantiam sua segurança institucional. O diálogo no Cofa permitiu aprimorar a qualidade das propostas apresentadas e fortalecer a interação com organizações da sociedade civil e governos subnacionais.

Por meio de sua participação no Cofa, o BNDES buscou aperfeiçoar os critérios de alocação de recursos. A partir de 2012, o banco solicitou ao Comitê diretrizes mais específicas, o que levou a um redirecionamento do foco para projetos estruturantes – aqueles capazes de envolver vários municípios, oferecer soluções resolutivas e ter potencial de replicação. Diante das dificuldades enfrentadas por algumas organizações e entes estaduais/municipais para elaborar e executar projetos, foi estabelecido pelo comitê o modelo de chamadas públicas voltadas a temas específicos, como ocorreu com a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e o apoio a atividades produtivas sustentáveis.

Ainda segundo a servidora do BNDES entrevistada, a relação com o principal doador, o governo da Noruega, consolidou-se de maneira sólida e transparente, com reuniões anuais de prestação de contas e discussão de perspectivas futuras, conforme as formalidades previstas no contrato de cooperação. Esse diálogo constante contribuiu para o fortalecimento institucional do Fundo e para o amadurecimento da atuação do BNDES na agenda ambiental e de desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Ao longo das reuniões do Cofa, destacou-se uma atuação proativa das organizações ambientalistas reunidas no FBOMS. Este fórum foi criado durante a Rio-92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, e consolidou-se como o principal espaço de articulação da sociedade civil brasileira na área ambiental. Desde a sua criação, o fórum atuou como um importante interlocutor entre o Estado, organizações da sociedade civil e atores internacionais, desempenhando papel fundamental nos debates que levaram à criação do FA e à definição de sua estrutura de governança.

Segundo Adriana Ramos, representante do FBOMS no Cofa, em entrevista à autora deste artigo, no âmbito do comitê, a prioridade do Fórum era garantir que os recursos chegassem efetivamente às comunidades locais, assegurando transparência na aplicação dos fundos e fortalecendo a atuação do BNDES na agenda socioambiental. Por iniciativa do fórum, foi realizada uma oficina de pequenos projetos, que serviu como referência para o banco na formulação de mecanismos de apoio mais inclusivos. Além disso, o Fórum foi muito ativo na discussão de cláusulas contratuais consideradas inadequadas, no sentido de que impunham às organizações executoras locais responsabilidades desproporcionais em relação

à sua capacidade institucional. Para contornar isso, foram criados mecanismos intermediários, como fundos de pequenos projetos e entidades aglutinadoras, capazes de canalizar recursos de forma mais eficiente. O fórum defendeu que a autonomia financeira e a capacidade de gestão são elementos essenciais para o fortalecimento comunitário, promovendo parcerias complementares entre organizações ambientalistas e indígenas. A atuação do FBOMS foi marcada por forte articulação com outras entidades representativas, como a Coiab, a Contag, a SBPC e a CNI, contribuindo para o fortalecimento da atuação coletiva da sociedade civil no comitê e promovendo a construção conjunta de soluções entre as organizações da sociedade civil e o BNDES.

Em relação às demandas indígenas, vocalizadas pela Coiab, destacaram-se o impulso à PNGATI e à elaboração de seus instrumentos de implementação (os planos de gestão territorial e ambiental – PGTAs), por meio do lançamento de chamadas públicas específicas, assim como à capacitação para a utilização de "mecanismos tecnológicos para fazer o monitoramento e a gestão de seus territórios" (BNDES, [*s. d.*], p. 168). A organização buscou seu fortalecimento gerencial, manifestou-se a favor de viabilizar o acesso direto dos povos indígenas aos recursos do Fundo e, em diversas ocasiões, evidenciou sua preocupação com questões territoriais. [23]

Conforme visão do representante da Coiab no Cofa, Kleber Karipuna, explicitada em entrevista à autora deste artigo, a participação da instituição no Cofa representou um marco importante na consolidação da pauta indígena no campo das políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável no Brasil. A organização participou das discussões que antecederam a criação do Fundo e, posteriormente, passou a integrar o Cofa, reforçando a representatividade dos povos indígenas nos espaços de decisão sobre a aplicação dos recursos. Essa presença foi resultado de uma demanda histórica do movimento indígena brasileiro pela inclusão de suas prioridades nas políticas públicas e nos mecanismos de cooperação internacional. A criação, em 2012, da PNGATI simbolizou um avanço nesse processo, fruto direto da luta e da articulação política do movimento indígena, tanto em âmbito nacional quanto internacional. A Coiab já possuía um papel político relevante nessas articulações, inclusive por meio de parcerias anteriores com a Noruega (via Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento – Norad) e a Alemanha (GIZ e KfW).

No âmbito do Cofa, a Coiab desempenhou papel fundamental na cobrança por apoio a pequenos projetos. Como o BNDES considerava inviável apoiar iniciativas de pequeno porte – conforme consta literalmente nas atas –, a solução construída coletivamente foi a implementação de projetos estruturantes que

23. Para uma análise mais aprofundada da participação indígena nos projetos do FA via terceiro setor, ver Jongh Filho (2021).

incluíssem componentes voltados às comunidades indígenas, como aqueles desenvolvidos por organizações indigenistas, a exemplo do Instituto Socioambiental (ISA) e do Centro de Trabalho Indigenista (CTI). Essa estratégia permitiu conjugar a exigência de escala e controle do banco com a efetiva inserção das demandas locais.

Ainda segundo Kleber Karipuna, representante da Coiab, a relação entre a instituição e o BNDES foi positiva e marcada por um aprendizado conjunto. As organizações indígenas tiveram de se adaptar às exigências do banco em termos de gestão e prestação de contas, o que, embora inicialmente tenha levado à não aprovação de alguns projetos, contribuiu para o fortalecimento institucional de várias organizações indígenas. O FBOMS teve papel relevante nesse processo, promovendo oficinas de capacitação e de elaboração de projetos. Apesar dos avanços, a Coiab reconhece que muitas organizações indígenas precisam continuar com esse trabalho de estruturação institucional para acessar e gerir recursos de forma autônoma. Ainda assim, os resultados alcançados pelos projetos financiados foram considerados muito positivos para os povos indígenas. O trabalho de proteção territorial, fortalecido com mais recursos, possibilitou o combate mais efetivo a ilícitos, a formação de agentes ambientais, a aquisição de equipamentos e a produção de relatórios sobre invasões e atividades ilegais em terras indígenas. Em certos territórios, o fortalecimento da ação indígena acirrou conflitos, especialmente diante da maior ação de proteção das terras já demarcadas.

Na visão da Coiab, o FA também contribuiu para disseminar a importância dos PGTAs, fundamentais para o planejamento de médio prazo e para a organização dos apoios, rompendo com práticas pontuais e imediatistas. De acordo com o representante indígena, durante os governos Lula, Dilma e Temer, observou-se uma linha de continuidade na atuação do Cofa. Apesar de algumas tentativas do governo Temer de flexibilizar certos critérios e diretrizes do Fundo, o Comitê e o setor da sociedade civil mantiveram uma postura firme, garantindo a integridade dos princípios originais do mecanismo.

Outro destaque relevante da atuação do Cofa foi o apoio à legislação ambiental brasileira. As diretrizes e critérios que foram sendo estabelecidos pelo Comitê deveriam estar de acordo com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), de 2004, com o Plano Amazônia Sustentável (PAS), de 2008, assim como com os Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDs) estaduais que, em grande parte, foram sendo elaborados ao longo do período de funcionamento do Fundo (com os estados do Maranhão e de Roraima inicialmente mais atrasados nesse processo). De acordo com a síntese de Bidone (2022), em termos de marcos legais, o FA apresenta sua racionalidade institucional advinda da esfera global (UNFCC), mas está ancorado nas referidas políticas nacionais, assim

como no Plano Nacional sobre Mudança do Clima, de 2008. Posteriormente, destacou-se também o impulso à criação da Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+), em 2016.

Com o avanço das operações do Fundo, os estados amazônicos foram estimulados a elaborar seus planos de combate ao desmatamento – um efeito direto da existência do Fundo – e muitos implementaram projetos que fortaleceram suas capacidades de gestão ambiental. Contudo, após a aprovação de seus projetos, observou-se certa redução da participação dos estados nas discussões do Cofa. Com a retomada do funcionamento do FA, em fevereiro de 2023, na reinstalação do Cofa, os estados apresentaram uma carta conjunta em que afirmaram que os desafios e mudanças ocorridas nos vetores de desmatamento exigem "cooperação e integração de esforços dos diversos segmentos da sociedade, incluindo colaboradores históricos do fundo, tal como é o caso das organizações de base comunitária, organizações governamentais e governos estaduais". Destacaram também que, em relação à experiência anterior com o Fundo, ficou clara "uma assimetria de capacidades institucionais para execução de projetos entre os nove estados",[24] mas apontaram que soluções e medidas poderão ser pensadas para cumprir as metas estabelecidas nas políticas nacionais.

Sobre a a arquitetura institucional do Cofa, os entrevistados do BNDES e da sociedade civil foram consensuais em afirmar que esta se mostrou resiliente às mudanças de governo. Durante o governo Dilma Rousseff, o Comitê aceitou algumas adaptações propostas pela União, como a quebra temporária da regra de adicionalidade para permitir o repasse de recursos ao Ibama, em um momento de crise orçamentária. Essas negociações foram conduzidas de forma transparente e dialogada, demonstrando a maturidade do processo.

A estabilidade institucional do Cofa foi rompida apenas durante o governo Bolsonaro, que buscou retirar a sociedade civil do Comitê e redirecionar os recursos do Fundo para outros fins, inclusive para setores do agronegócio. O governo demonstrou clara oposição à atuação da sociedade civil e ao fortalecimento de organizações ambientalistas e indígenas na Amazônia, além de não apresentar compromisso efetivo com a redução do desmatamento. Diante desse cenário e do descumprimento das condições contratuais, a Noruega suspendeu o repasse de recursos ao Fundo.

24. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_26a._Reuniao_COFA.pdf. Acesso em: abr. 2026.

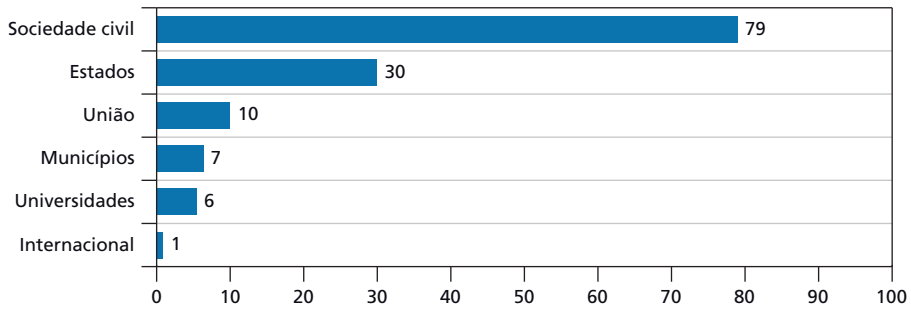
Em 2019, o Decreto nº 8.576/2015, que havia instituído a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), foi revogado e substituído por outro que alterou sua composição, excluindo a participação da sociedade civil. Essa medida foi um dos fatores que levaram à paralisação das atividades do FA. No mesmo ano, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu o Cofa e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), desestruturando sua governança e justificando oficialmente a interrupção de suas atividades, conforme declarado publicamente pelo governo norueguês.

Além da eliminação das instâncias de participação, outras ações do governo contribuíram para a crise do Fundo, como o incentivo a discursos negacionistas, a insatisfação com a destinação dos recursos, as tensões com povos e lideranças indígenas e a oposição declarada aos processos de fiscalização conduzidos pelo MMA. Essa crise institucional afetou negativamente a imagem internacional do Brasil. A paralisação do Cofa também provocou forte reação do movimento indígena e da comunidade internacional, diante do aumento das invasões, do fortalecimento de grupos ilegais e da escalada de violência contra lideranças indígenas.

A mobilização da sociedade civil resultou na abertura de um processo no Supremo Tribunal Federal (STF) para a retomada das atividades do FA. Com a mudança de governo, em 2023, finalmente foi possível restabelecer o funcionamento do FA e do Cofa, reconstituindo a trajetória ambiental brasileira em direção ao fortalecimento das políticas de proteção da Amazônia e das ações climáticas nacionais. Como já demonstrado no gráfico 4, a retomada das atividades do FA e Cofa foi muito significativa, com diversos projetos contratados e expressivo volume de recursos.

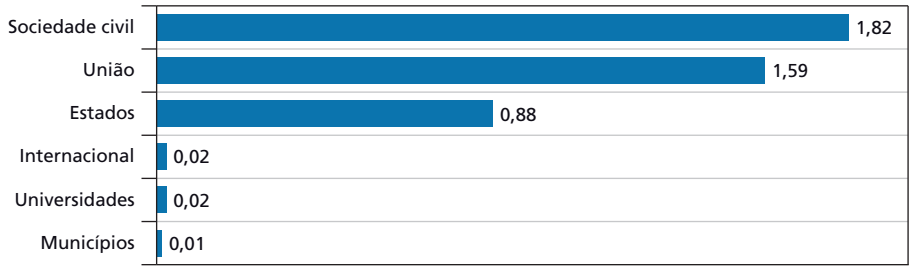
Os reflexos do processo de participação democrática no Cofa aparecem nos projetos apoiados pelo Fundo, com a ampliação da porcentagem de projetos contratados oriundos da sociedade civil ao longo do tempo.

GRÁFICO 5
Número de projetos contratados por natureza do executor (2009-ago. 2025)



Fonte: BNDES (2025).

GRÁFICO 6
Valor dos projetos contratados por natureza do executor (2009-ago. 2025)
(Em R$ bilhões)



Fonte: BNDES (2025).

Na lista de projetos concluídos, destacam-se diversas ações direcionadas a vetores diretos do desmatamento como o combate aos incêndios florestais e à extração ilegal de madeira. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) recebeu aporte significativo, com financiamento de ações de controle e de monitoramento ambiental para combater o desmatamento ilegal, ainda que nem sempre conforme o princípio da adicionalidade, que seria o ideal. Foram financiadas também ações de reflorestamento e de recuperação de áreas degradadas, assim como projetos de apoio à agricultura familiar, a cooperativas extrativistas e a cadeias de valor da sociobiodiversidade produtiva em terras indígenas. Especialmente, a Universidade Federal do Pará (UFPA) foi apoiada em estudos sobre biodiversidade e sobre técnicas de recuperação de áreas degradadas, e os estados tiveram grande parte do seu financiamento voltado à realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O *site* do FA sintetiza os apoios realizados pelo Fundo em seus quatro eixos centrais, conforme listados a seguir.

1) Atividades produtivas sustentáveis – 652 organizações comunitárias fortalecidas; 259 mil pessoas beneficiadas; e R$ 321 milhões em receitas obtidas com a comercialização dos produtos.

2) Monitoramento e controle – 2123 missões de fiscalização ambiental efetuados; e 1,2 milhão de imóveis rurais inscritos no CAR.

3) Ordenamento territorial – 75 mil indígenas diretamente beneficiados; 122 terras indígenas da Amazônia apoiadas; e 192 unidades de conservação apoiadas.

4) Ciência, inovação e instrumentos econômicos – 2.159 pesquisadores e técnicos apoiados em atividades de ciência, a tecnologia e a inovação (CT&I); e 619 publicações científicas ou informativas produzidas.

Em termos de desafios/insuficiências, destaca-se o baixo financiamento de universidades e das ações dedicadas à ciência e tecnologia, que ficou muito aquém do necessário para impulsionar a área. Ficou evidente também, ao longo da década, certa dificuldade em estimular atividades florestais sustentáveis, gerando o debate sobre a indução da demanda que resultou na chamada pública relativa à consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas.

Outras dificuldades evidentes foram a pouca participação dos municípios, assim como a necessidade de articular melhor as ações entre as esferas federal, estadual e municipal. Além disso, houve poucos projetos em assentamentos rurais, que poderiam contribuir para evitar atividades ilegais e desmatamento ao longo das estradas que cortam a região, o que ficou como um problema a ser enfrentado pelo Cofa. Em nível internacional, pouca relevância foi conferida à integração dos países amazônicos.

Cabe ressaltar também que, em termos legais, o estabelecimento do novo Código Florestal, em 2012, acabou por reduzir a porção de floresta que deveria ser mantida nas propriedades rurais, fato que configurou um duro golpe na luta contra o desmatamento e que o FA foi incapaz de evitar.

Em análise sobre a distribuição de recursos do FA, Correa, Hoff e Rajão (2019) criticam as restrições aos componentes de apoio estabelecidas pelo FA, tendo em vista não abordarem vetores alternativos de desmatamento "como os impactos da pecuária, a construção de estradas, a demanda internacional por produtos agrícolas ou a corrupção", e afirmam que o FA poderia adotar uma postura ativa em desenvolver projetos nessas áreas, o que indica a necessidade de o governo federal adotar uma postura mais proativa para alcançar certas regiões críticas. Mais um desafio que pode ser pensado como parte das atividades do FA ou de uma estratégia mais ampla de intervenção pública na região amazônica.

Em geral, o amplo processo de participação social no âmbito do Cofa resultou no fortalecimento da legitimidade das ações do Fundo. A participação constitui, portanto, um elemento básico das democracias e está diretamente relacionada à legitimidade pelo *input*, uma vez que expressa a origem democrática e coletiva das decisões. O aumento dos mecanismos de participação é central para o fortalecimento dessa dimensão. A legitimidade pelo *input* deriva dos processos pelos quais as decisões políticas são tomadas, isto é, da participação democrática, da representação, da deliberação e da responsividade às preferências dos cidadãos ou grupos afetados. Como afirma Scharpf (1999, tradução nossa), "a legitimidade orientada pelo *input* exige que as escolhas políticas se originem da expressão autêntica das preferências dos governados".

Entre os teóricos da democracia, há amplo consenso sobre a importância de que as preferências dos cidadãos sejam formadas ou transformadas em arenas

políticas de contestação, e de que as instituições sejam responsivas a essas preferências. Nesse sentido, recordando Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010), estaríamos mais próximos de uma legitimidade real quando se favorece a criação livre de consensos por cidadãos conscientes. A legitimidade pelo *input*, assim, está associada à resposta satisfatória às preocupações e necessidades dos cidadãos, expressas por meio de sua participação nos processos de governança. Nessa perspectiva, a participação dos atores e partes interessadas locais na definição de critérios para os projetos do FA representou uma via concreta de ampliação da legitimidade institucional pelo *input*, fortalecendo o vínculo democrático entre o poder público e a sociedade civil.

4 CONCLUSÃO

> A discussão sobre REDD+ também se tornou muito mais complexa a partir de 2005. As questões em pauta são como envolver países com diferentes capacidades científicas e técnicas; como enfrentar os vários fatores responsáveis pelo desmatamento em cada país ou região; como conectar benefícios em nível local e reduções de emissões em nível local; como fazer com que o REDD+ contribua para a redução da pobreza e a conservação de outros recursos naturais, como biodiversidade, água e solos; como garantir que as comunidades locais e os povos indígenas possam se beneficiar de tal mecanismo (Carvalho, 2012, tradução nossa).

O FA consolidou-se como um dos maiores fundos globais de REDD+ baseados em resultados, configurando-se como uma ação de cooperação internacional de grandes dimensões. Sua institucionalização resultou da postura ativa e propositiva do Brasil na construção de mecanismos de REDD+, em convergência, inicialmente, com o interesse da Noruega em fortalecer sua política ambiental internacional. Dessa articulação emergiu uma estrutura de governança democrática diferenciada no âmbito da cooperação Norte-Sul, em um contexto global marcado por críticas ao déficit democrático de organizações e mecanismos internacionais.

Para o Brasil, com os problemas históricos de promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia, o FA representou um caminho de mudança, um instrumento fundamental de ação climática. Muitas das iniciativas apoiadas pelo Fundo são elementos centrais na consolidação de um novo modelo de desenvolvimento produtivo florestal. Para a Noruega, sua contribuição significou uma oportunidade de afirmar-se como liderança na CID, especialmente em seu eixo ambiental.

As complexidades dos mecanismos de REDD+ permanecem relevantes nos debates sobre ação climática. Contudo, os anos de experiência do FA trouxeram avanços significativos, atendendo a demandas de comunidades locais e povos indígenas da Amazônia brasileira, enfrentando fatores estruturais do desmatamento e gerando benefícios sociais e ambientais concretos.

O funcionamento institucional do FA configurou-se como um mecanismo inovador de cooperação Norte-Sul, com características que se aproximam de parâmetros típicos da cooperação Sul-Sul, como autodeterminação, *ownership* e horizontalidade. A criação do Cofa assegurou a participação social de povos e entidades amazônicas, que se refletiu na alocação de recursos do Fundo, promovendo um modelo de governança mais inclusivo e democrático, historicamente marginalizado. Esse processo fortaleceu a legitimidade do Fundo pelo *input*, evidenciando um aprendizado conjunto entre União, governos estaduais e sociedade civil. Tal avanço democrático merece destaque, sobretudo no contexto contemporâneo de avanço de forças autoritárias, negacionistas e de ataque à legislação ambiental. Essa legitimidade social ficou evidente, inclusive, na ampla mobilização que resultou na abertura de processo no STF, durante o governo Bolsonaro, demandando a retomada do Fundo.

A trajetória de participação da sociedade civil no FA refletiu seu histórico de mobilização em torno da agenda ambiental e dos direitos indígenas, bem como na defesa de uma governança participativa das políticas voltadas à Amazônia, com a inclusão tão demandada pelos amazônidas. Um movimento que remonta ao processo constituinte de 1988 e que, ao longo das décadas, contou com o apoio da CID. Como sintetizou Adriana Ramos em entrevista concedida à autora, o FA teve papel relevante ao valorizar e dar visibilidade às ações de pessoas e organizações engajadas no combate ao desmatamento, demonstrando ser possível construir uma economia sustentável baseada na valorização da floresta em pé. Embora, inicialmente, organizações ambientalistas estrangeiras adotassem uma visão restrita de conservação, com o tempo, incorporaram dimensões sociais e indigenistas, alinhando-se à perspectiva mais abrangente defendida pela sociedade civil brasileira.

Houve também dificuldades que evidenciam a necessidade de ampliação dos mecanismos de ação climática. Entre as principais fragilidades, destacam-se a limitada integração com outros países amazônicos, o baixo envolvimento de entes subnacionais, especialmente municípios, e o reduzido investimento em ciência e tecnologia. O alerta de Becker (2019, tradução nossa) permanece atual: "É hora de implementar uma revolução científica na Amazônia, estabelecendo cadeias tecnoprodutivas baseadas na biodiversidade, das comunidades florestais aos centros de tecnologia avançada".

Além disso, parte significativa dos recursos do Fundo foi direcionada para atender a demandas basilares e emergenciais da gestão das políticas nacionais, diante da escassez de recursos públicos para a área ambiental. Se o orçamento público, ou outros instrumentos de financiamento público, cobrisse mais essas necessidades, um maior volume de recursos poderia estar disponível para as outras demandas do fundo, em especial para o investimento em ciência, tecnologia e inovação.

Quanto às questões levantadas por Correa, Hoff e Rajão (2019), referentes à necessidade de o Fundo enfrentar vetores alternativos de desmatamento associados à atividade agropecuária, permanece o desafio de desenvolver políticas de ação climática em contextos dominados por atores negacionistas. Trata-se de um debate que vai muito além de incentivos econômicos e que envolve dimensões culturais, científicas, regionais e de justiça ambiental.

O ideal agora seria ampliar a atuação do Fundo para toda a região amazônica, incluindo países vizinhos, identificar áreas mais problemáticas e desenhar intervenções locais específicas, com a efetiva participação das comunidades locais. Na cooperação internacional, prevaleceu por muito tempo a ideia de que uma única solução poderia resolver diferentes problemas públicos (*one size fits all*), no sentido de simplificar o planejamento, mas essa abordagem geral se mostra inadequada diante da complexidade amazônica. Para além dos grandes projetos estratégicos, é necessário também um foco em pequenos projetos e soluções, conforme novas perspectivas de desenvolvimento infraestrutural sustentável (Abramovay, 2022), em um processo de planejamento político complexo e articulado.

Por fim, é essencial assegurar a continuidade das ações climáticas do FA, para que possa gerar mais resultados até 2030, contribuindo para o cumprimento das metas climáticas brasileiras e, sobretudo, para a sobrevivência da floresta amazônica.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Infraestrutura para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. São Paulo: Elefante, 2022.

ANGELSEN, Arild. REDD+ as result-based aid: general lessons and bilateral agreements of Norway. **Review of Development Economics**, v. 21, n. 2, p. 237-264, 2016.

ANGELSEN, Arild *et al*. Learning from REDD+: a response to Fletcher *et al*. **Conservation Biology**, v. 31, n. 3, p. 718-720, 2017.

BECKER, Bertha Koiffmann. Geopolítica de la Amazonia. **Geopolítica(s)**: Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder, v. 10, n. 1, p. 135-151, 2019.

BIDONE, Francisco. Driving governance beyond ecological modernization: REDD+ and the Amazon Fund. **Environmental Policy and Governance**, v. 32, n. 2, 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Coletânea dos registros de encaminhamentos e temas (RET) das reuniões do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) entre os anos de 2008 e 2018**. Brasília: BNDES, [*s. d.*]. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/biblioteca/GIZ-COFA-atas-rediagramadas.pdf.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Fundo Amazônia**: 10 anos – relatório de atividades 2018. Rio de Janeiro: BNDES, 2019.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Fundo Amazônia**: relatórios de atividades – 2020. Rio de Janeiro: BNDES, 2020.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório Anual do Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2024.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Informe da carteira do Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, ago. 2025.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12 ed. Brasília: Editora UnB, 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Florestas do Brasil em resumo 2010**: dados de 2005-2010. Brasília: MMA; SFB, 2010.

CARVALHO, Fernanda Viana de. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 144-169, 2012.

CRISOSTOMO, Ana Carolina; MACHADO, Gustavo. **Relatório de avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia (2008-2018)**. Brasília: CEPAL, 2019.

CORREA, Juliano; HOFF, Richard van der; RAJÃO, Raoni. Amazon Fund 10 years later: lessons from the world's largest REDD+ program. **Forests**, v. 10, n. 3, 2019.

CHIAVARI, Joana *et al*. **Mapeamento do financiamento internacional climático para o Brasil**. Rio de Janeiro: CPI, 2025.

FAO – THE FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Global forest resources assessment 2010**. Roma: FAO, 2010.

FAO – THE FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Global forest resources assessment 2020**: key findings. Roma: FAO, 2020.

FLETCHER, Robert *et al*. Questioning REDD+ and the future of market-based conservation. **Conservation Biology**, v. 30, n. 3, p. 673-675, 2016.

FLETCHER, Robert *et al.* Debating REDD+ and its implications: reply to Angelsen *et al*. **Conservation Biology**, v. 31, n. 3, p. 721-723, 2017.

FRANCHINI, Matias Alejandro; VIOLA, Eduardo. Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989-2019). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

GUIZOL, Philippe; ATMADJA, Stibniati. Overview of REDD proposal submitted to UNFCCC. *In*: ANGELSEN, Arild (ed.). **Moving ahead with REDD**: issues, options and implications. Bogor: Cifor, 2008.

VECCHIONNE-GONÇALVES, Marcela. Financiando a Amazônia: do piloto de proteção nos anos 90 à bioeconomia descarbonizada do terceiro milênio. *In*: MIOLA, Iagê *et al*. **Finanças verdes no Brasil**: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde. São Paulo: Blucher, 2022.

HERMANSEN, Erlend *et al*. Co-operation or co-optation? NGOs' roles in Norway's international climate and forest initiative. **Forests**, v. 8, n. 64, 2017.

JONGH FILHO, Louis Phillipe. **Fundo Amazônia**: avanços e dificuldades da participação indígena por via do terceiro setor. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

LEIRA, Torkjell. **A luta pela floresta**. Tradução de Leonardo Pinto Silva. São Paulo: Editora Rua do Sabão, 2020.

MARCOVITCH, Jacques; PINSKY, Vanessa Cuzziol. Amazon Fund: financing deforestation avoidance. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 49, n. 2, p. 280-290, 2014.

MILANI, Carlos R. S. Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul. *In*: SOUZA, André de Mello (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 33-56.

NORMAN, Marigold; NAKHOODA, Smita. **The State of REDD+ Finance**. Washington, D. C.: Center for Global Development, 2014. (Working Paper, n. 378).

PESSINA, Maria Elisa Huber *et al*. Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 248-274, 2022.

PÖRTNER, H.-O. *et al*. (ed.). Summary for policymakers. *In*: PÖRTNER H.-O. (ed.). **Climate Change 2022**: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate. Cambridge, Reino Unido; Nova York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf.

SANTILLI, Márcio *et al*. Tropical deforestation and the Kyoto Protocol. **Climate Change**, v. 71, p. 267-276, 2005.

SANTOS, Camila. A cooperação Sul-Sul e o multilateralismo multinormativo na criação do centro de pesquisa e desenvolvimento de vacinas do BRICS. **Revista Tempo do Mundo**, n. 31, p. 117-144, 2023.

SCHARPF, Fritz W. **Governing in Europe**: effective and democratic? Oxford: Oxford University Press, 1999.

UN – UNITED NATIONS. Commission on Global Governance. **Our global neighborhood**: the report of the commission on global governance. Londres: Oxford University Press, 1995.