

AVANÇOS E RETROCESSOS NA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

ADVANCES AND SETBACKS IN THE GOVERNANCE OF THE AMAZON FUND

Damásio Alves Linhares Neto¹

¹Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: damasiolinhaires@gmail.com

RESUMO: Este texto tem como objetivo analisar os avanços e retrocessos na governança do Fundo Amazônia. Tendo como objetivos específicos: resgatar a teoria sobre governança pública, apresentar os principais aspectos do Fundo, detalhar a estrutura de governança do Fundo e analisar os mecanismos de governança do Fundo. Como resultado da pesquisa, recomenda-se o fortalecimento da governança do Fundo e, conclui-se que apesar das fragilidades nos mecanismos de governança, o Fundo pode alcançar patamar elevado de governança pública e entregar à sociedade biomas sustentáveis que agreguem qualidade de vida às pessoas que deles necessitam.

Palavras-chave: Transparência. Controle Social. Desmatamentos.

ABSTRACT: This text aims to analyze the advances and setbacks in the governance of the Amazon Fund. Its specific objectives are to rescue the theory of public governance, to present the main aspects of the Fund, to detail the Fund's governance structure and to analyze the Fund's governance mechanisms. As a result of the research, it is recommended to strengthen the governance of the Fund and it is concluded that despite the weaknesses in the governance mechanisms, the Fund can reach a high level of public governance and deliver to society sustainable biomes that add quality of life to the people who need them.

Keywords: Transparency. Social Control. Deforestation.

Sumário: Introdução – 1 Conceitos e características da governança no setor público – 2 O Fundo Amazônia e sua governança – 3 Análise da governança do Fundo Amazônia – Considerações – Referências.

INTRODUÇÃO

A governança exerce função relevante. Na esfera privada, contribui para reduzir os riscos de fraude e de corrupção, promove a confiança e a credibilidade e gera segurança para os investidores, ampliando a liquidez das ações e o valor de mercado da empresa. Nos negócios públicos, esse papel é ainda mais relevante, pois envolve as premissas de especialização, despolitização, eficiência, legitimidade, transparência, *accountability* e participação da sociedade nas escolhas do governo, ampliando o conteúdo democrático das políticas públicas.

Nesse contexto, entendo que as políticas públicas devem ser submetidas a mecanismos consistentes de governanças com vistas a fortalecer o vínculo entre a atuação estatal e o interesse público, mitigar o desvio de finalidade, conferir transparência efetiva às ações governamentais e favorecer o controle social. O Fundo Amazônia tem a finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além de promoção da conservação e do uso sustentável da

Amazônia Legal. Desde sua criação, em 2008, o Fundo recebeu 3,4 bilhões de reais das instituições apoiadoras, utilizados no financiamento de 102 projetos.

A despeito do volume de recursos geridos e da importância dos projetos financiados para a conservação e o uso sustentável da Amazônia Legal, o Fundo suportou mudanças significativas na sua estrutura de governança e de *accountability* nos últimos anos, tendo como consequência imediata a suspensão de repasses de recursos pelas instituições parceiras, seguida da ampliação do nível de desmatamento da Amazônia.

Com a posse do novo governo, em janeiro de 2023, os mecanismos de governança do Fundo e as doações internacionais foram restabelecidos. Contudo, o governo optou por adotar mecanismos de governança instituídos ainda em 2008, os quais continham *déficits* democráticos, especialmente no que diz respeito à fragilidade das prestações de contas, à transparência da aplicação dos recursos, que se tornam públicos na medida em que ingressam no País e, à inexistência de controle social sobre os recursos do Fundo.

Dado esse contexto, este artigo tem como objetivo principal analisar os avanços e retrocessos dos mecanismos de governança do Fundo Amazônia. Para isso será necessário cumprir os seguintes objetivos específicos: i) resgatar o marco teórico essencial sobre governança pública; ii) apresentar os principais aspectos do Fundo Amazônia; iii) detalhar a estrutura de governança do Fundo Amazônia; e iv) analisar os mecanismos de governança do Fundo Amazônia à luz do marco teórico sobre governança pública. Nesse sentido, busca-se contribuir para a alteração da realidade da governança do Fundo Amazônia, razão que é apresentado, na última seção, recomendações visando o fortalecimento da governança do Fundo.

1 CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Nesse tópico, apresenta-se informações para a compreensão do marco teórico sobre governança pública, que subsidiam as análises da estrutura de governança do Fundo Amazônia. Dessa forma, serão abordados os conceitos de governança pública, a importância da governança pública para o Estado, o mercado e a sociedade e o marco regulatório da governança pública do Brasil.

A governança surge como resultado do debate sobre o grau de intervenção do Estado na regulação da economia. Enquanto os liberais econômicos defendiam

o Estado mínimo e a ‘mão invisível do mercado’ como soluções para os problemas econômicos, os adeptos da intervenção estatal entendiam que a abstenção do Estado “acarretava desigualdades materiais, ao não levar em consideração a distribuição da riqueza, inviabilizando o desenvolvimento sustentável e igualitário” (Oliveira, 2015. p. 179), assim, surge a definição de governança.

A crise econômica americana de 1929, e a derrota da tese da mão invisível do mercado, além da instabilidade do *welfare state* deslocaram a discussão do campo da quantidade para a qualidade da intervenção estatal. Havendo proposição de nova agenda pública para reformar e não para desmantelar o Estado regulador, buscando melhorar a responsabilidade dos agentes políticos e os desenhos dos programas públicos: a governança pública (Oliveira, 2015). Assim, o conceito de governança é “a arte e a tentativa de governar (regular o andamento, conduzir, dirigir, administrar) sistemas complexos” (Pereira, 2011, p. 121).

Dessa forma o conceito de governança não se limita à regulação da economia ou aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, ele possui uma dimensão mais ampla. A governança se refere ao *modus operandi* das políticas governamentais, que inclui questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição da combinação de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas (Melo, 1995). A governança, também, é dotada de conteúdo democrático, podendo ser conceituada como “o conjunto de mecanismos e de procedimentos que garantem maior participação da sociedade civil na formulação das decisões estatais, que devem ser pautadas pela eficiência e submetidas ao controle institucional e social” (Oliveira, 2015, p. 183).

O Banco Mundial, um dos percussores dessa matéria, publicou o *Governance and Development*, onde o conceitua governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Ou seja, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, ou, “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (Worldbank, 1992, p. 10).

Na iniciativa privada a governança é denominada de corporativa e conceituada, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), como “[...] o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de

administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2023, s/p). As práticas se baseiam em quatro princípios: equidade, transparência, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Ingressando especificamente na seara pública, o Tribunal de Contas da União (TCU) declara que a governança está diretamente associada ao atendimento do interesse público e pode ser compreendida como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo relacionamento entre sociedade, a alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle” (TCU, 2014, p. 17).

Destaca-se que é importante abordar os conceitos para que se construa entendimento sobre a governança. Nesta análise será considerado o conceito de Governança Pública contido na Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, em face da utilidade prática desse para a avaliação dos mecanismos de governança do Fundo Amazônia. No Decreto nº 9.203/2017, a governança pública é “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, Decreto nº 9.203/2017, Art. 2º, Inciso I).

A implantação de mecanismos de liderança, estratégia e controle em uma organização pública contribui para o fortalecimento da eficiência, da transparência, da *accountability* e do controle social dos programas e projetos públicos colocados à disposição da sociedade. Indicando, assim, a importância da governança pública. Esses mecanismos, também, inibem a ocorrência de irregularidades, desvios, fraudes, casos de corrupção e outros eventos que possam comprometer o atendimento das necessidades da população e, conseqüentemente, o atingimento dos objetivos das instituições. De acordo com o *International Federation of Accountants* (IFAC), a institucionalização de uma boa governança produz efeitos positivos para as organizações e políticas públicas, como:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;

- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis) (Brasil, TCU, 2020, p. 29-30).

Observa-se desse rol, que os mecanismos de governança pública contribuem para a concretização das entregas de bens e serviços à sociedade, fortalecem a imagem das instituições públicas e favorecem a transparência, a *accountability* e o controle social das políticas públicas. Ademais, é um guia de verificação de boas práticas de governança, útil para análise do objeto desta pesquisa. Assim, a governança pública se constitui no alicerce da transparência e do controle social e, dessa forma, insere conteúdos da democracia nas políticas públicas, aproximando a sociedade das decisões estatais.

Dialogando com as produções institucionais e debates acadêmicos mais recente sobre governança pública, o Governo Federal editou o Decreto nº 9.203/2017, dispondo sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo este, o marco regulatório vigente e mais robusto sobre a matéria no Brasil.

A norma está estruturada da seguinte forma: na primeira parte são expostos os conceitos, essenciais à compreensão de seu inteiro teor; em seguida são instituídos os princípios da governança pública (capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência); as diretrizes de governança pública; os mecanismos para o exercício da governança (liderança, estratégia e controle) e o

Conselho Superior de Governança (CIG), na qualidade de órgão de assessoramento do Presidente da República relativo à matéria. O decreto, também, estabelece que os órgãos alcançados pela norma deverão instituir programas de integridade e política de gerenciamento de riscos.

A principal qualidade da norma é sua completude, por conciliar orientações e práticas dispersas em vários órgãos da Administração Pública Federal. Além da clareza, especialmente no que tange aos conceitos, princípios e diretrizes. Nesse ponto é necessário destacar o conceito de valor público, no qual fica demonstrado o conteúdo democrático da norma de governança nacional:

II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem **respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade** ou de alguns grupos específicos **reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos** (Brasil, Decreto nº 9.203/2017, Art. 2º, Inciso II) (Grifos nosso).

Esse é o ponto crucial do Decreto, uma vez que deve provocar a reflexão dos administradores públicos sobre a conveniência e a oportunidade de implementar determinado ação ou projeto, tendo como diretriz responder aos questionamentos: o que desejo fazer será útil para a sociedade? Caso a resposta seja positiva devem ser acrescentadas outras perguntas para ajudar na tomada de decisão, a exemplo: em que medida a proposta atende ao interesse público? Em face dos recursos disponíveis, a medida proposta atingirá um público-alvo maior? Considerando o cenário econômico-fiscal esse é o momento oportuno para implementar o projeto? Poderei abrir todos os dados para acesso à população?

Por fim, o decreto de governança pública provocou uma inovação para o serviço público federal, que é a migração do olhar dos administradores públicos de dentro das organizações para fora, para a sociedade, titular dos bens e serviços promovidos pelo Estado.

2 O FUNDO AMAZÔNIA E SUA GOVERNANÇA

O Fundo Amazônia, criado pelo Decreto nº 6.527/2008, é uma resposta ao compromisso assumido pelo Brasil na XIII Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), realizada em 2007, na Indonésia, tendo como 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. A captação de recursos para o Fundo 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 novas captações.

A gestão do Fundo está sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), incumbido de captar e gerenciar recursos, contratar e monitorar os projetos apoiados, divulgar os resultados e contratar as empresas de auditoria independente, que certificarão a regularidade financeira-contábil do Fundo e a conformidade dos projetos contratados por meio de chamada pública. Nesse contexto, é importante ressaltar que o BNDES pode utilizar até 20% dos recursos do Fundo Amazônia para apoiar o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais (Brasil, Decreto 6.527/2008, Art. 1º, § 1º), sem olvidar da natureza pública das receitas que gerencia.

Desde sua fundação, o Fundo recebeu 3,4 bilhões de reais de doação, sendo 3,186 bilhões da Noruega, 193 milhões da República da Alemanha e 17,2 milhões da Petróleo Brasileira S.A (PETROBRÁS). Até 30 de abril de 2023, o Fundo contratou 1,748 bilhões de reais em projetos (51% dos recursos) e desembolsou 1,523 bilhões de reais (44% dos recursos).

Os recursos foram investidos no apoio a 102 projetos voltados à prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, sendo 58 firmados com entidades do terceiro setor, 22 com estados, oito com a União, sete com municípios, seis com universidades e um contrato internacional (Fundo Amazônia, 2023). Ressalte-se o incremento substantivo na transparência das informações no *site* do Fundo, especialmente no detalhamento das doações recebidas e dos projetos apoiados, uma vez que essas informações não estavam disponíveis até abril de 2023.

A estrutura de governança do Fundo foi instituída em seu ato de criação (Decreto nº 6.527/2208). Originalmente foram criados o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA). O COFA era presidido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), titular da política ambiental do País, e integrado por representantes do Governo Federal,

dos governos estaduais e da sociedade civil e tinha a responsabilidade principal de definir as diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo, tendo como parâmetros o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

A sociedade civil foi representada originalmente pelo 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) e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Já o CTFA, era formado por especialistas independentes encarregados de certificar as reduções de emissões de gases de efeito estufa oriundas do desmatamento, cujos cálculos eram realizados pelo MMA. O decreto previa a contratação de serviços de auditoria externa tanto para verificar a conformidade dos projetos contratados com as diretrizes estabelecidas pelo COFA, quanto para avaliar a correta aplicação dos recursos do Fundo. Apesar de a norma instituidora do Fundo não estabelecer mecanismos de transparência das informações à sociedade, o Fundo mantém em seu *site* uma seção dedicada ao tema.

É importante observar a governança do Fundo como um processo integrado desenvolvido pelo MMA, responsável por produzir informações técnicas e cálculos sobre emissões de gases de efeito estufa, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), incumbido de calcular taxas de desmatamento da Amazônia e BNDES, encarregado de captar e aplicar os recursos. A informação sobre as emissões de gases, certificadas pelo CTFA, tem relação com a efetividade da política pública ambiental, pois o Brasil deve provar a redução do desmatamento na Amazônia para viabilizar novas captações. O COFA, direciona a aplicação dos recursos em função do macroplanejamento ambiental coordenado pelo MMA e BNDES, que como gestores do Fundo, executa deliberações de ambos os comitês.

A Figura 1, elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU), demonstra o fluxo entre os insumos (cálculo das taxas de desmatamento e cálculo das emissões evitadas) o processamento (certificação das emissões evitadas e diretrizes e critérios de aplicação de resultados, auditorias financeiras e de *compliance* e os resultados do Fundo (captação e aplicação de recursos).

Figura 1 - Estrutura de Governança do Fundo Amazônia

Fonte: Adaptado do Relatório de Avaliação da Governança do Fundo Amazônia, CGU (2023).

Por fim, a participação da sociedade civil nos debates sobre os rumos da política ambiental do País, sinalizava aos técnicos do governo as dificuldades cotidianas de quem vive na região amazônica e os ajudava a identificar as prioridades e desafios a serem superados pela política ambiental do País. Ela, também, exercia o controle social da política pública, exigindo mais transparência e prestação de contas dos recursos aplicados pelo governo federal na Amazônia.

O desmonte do Fundo Amazônia se deu por meio de dois movimentos adremente engendrados: primeiro, em 11 de abril de 2019, por meio do Decreto nº 9.759, o Governo Federal extinguiu os órgãos colegiados da administração pública federal que haviam sido criados antes de 1º de janeiro de 2019, entre eles o COFA e o CTFA, a espinha dorsal do Fundo, que conferia consistência técnica e apoio social às decisões e, conseqüentemente, atraía doações internacionais.

Em seguida, por meio do Decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019, o governo revogou os artigos 2º e 3º do Decreto de criação do Fundo Amazônia, os quais conferiam ao BNDES a atribuição de captar doações e detalhava as competências do CTFA, respectivamente. Na prática, essa medida inviabilizou o funcionamento do Fundo, seja impedindo o BNDES de captar recursos, seja impossibilitando-o de utilizar os recursos disponíveis no financiamento de novos projetos, por meio da extinção dos comitês que direcionavam sua aplicação. Ao

extinguir os comitês e retirar do BNDES sua função executora, sem apresentar um modelo alternativo à continuidade do Fundo, a União foi omissa no cumprimento da obrigação de proteger o meio ambiente, inscrita nos artigos 23 e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988.

As consequências da extinção da governança do Fundo ocorrem pela omissão da União na pauta do meio ambiente e trouxe consequências externas e internas. Externamente, os países europeus suspenderam imediatamente o envio de doações e internamente, a paralisação das atividades financiadas pelo Fundo, concretizada pelo repesamento de 1,5 bilhão de reais, impossibilitava a contratação de novos projetos de proteção à Floresta Amazônica.

A decisão do Governo Federal de interromper as atividades do Fundo Amazônia, também, trouxe impactos no nível de desmatamento da Floresta Amazônica. De acordo com o INPE, a estimativa da taxa de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal, em 2019, foi de 9.762 km², para o período entre agosto de 2018 a julho de 2019, o que representa um aumento de 29,54% em relação à taxa de desmatamento apurada pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) relativo ao ano de 2018. Nos anos subsequentes as taxas de desmatamento aferidas pelo PRODES alcançaram 11.088 km² (agosto 2019 a julho 2020), 13.038 km² (agosto 2020 a julho 2021) e 11.235 km² (agosto 2021 a julho 2022) (INPE, 2023). Esses dados atestam cientificamente a progressão do desmatamento na Amazônia.

A conjunção dos fatores, imobilização dos recursos do Fundo Amazônia e acréscimos sucessivos nas taxas de desmatamento da Floresta Amazônica, negaram o direito ao meio ambiente íntegro e sustentável aos povos indígenas e aos povos tradicionais que habitam a região amazônica e precisam da floresta em pé para sobreviverem e, ao seu modo, serem felizes. Com relação a retomada da Governança do Fundo, criado com a finalidade de captar recursos para financiamento de projetos de redução do desmatamento e fiscalização do bioma, teve restabelecida sua governança por meio do Decreto nº 11.368, de 1º de janeiro de 2023, o qual recompôs o COFA e o CTFA, com as mesmas atribuições originalmente lhes conferidos em 2008.

Além disso, com o fito de viabilizar a retomada das captações de recursos pelo BNDES, foi instituída a Comissão Nacional para implementação da 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 (CONAREDD+). As regras e critérios para a captação e o uso de recursos de pagamentos por resultados são definidos pela CONAREDD+, responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia ENREDD+.

No âmbito da Gestão, o BNDES criou o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEFAM), com finalidade de fomentar, estruturar e acompanhar o desenvolvimento de projetos no tema socioambiental e climático. O Departamento está encarregado de coordenar as ações do Fundo, dentre eles gerenciamento da captação de recursos, realização das chamadas públicas de projeto, contratação de auditoria independente e transparência da carteira de projetos apoiados.

Dessa forma, as decisões sobre a alocação de recursos do Fundo voltam a ser baseados em mecanismos de governanças, inclusive de controle social, compartilhados entre os comitês, o MMA, o INPE e o BNDES, com o objetivo de alcançar os resultados que favoreçam os povos que vivem na região amazônica, verdadeiros destinatários da política pública ambiental.

3 ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

A análise da governança do Fundo Amazônia ocorrerá sob dois aspectos: primeiro, estabelece o alinhamento entre os mecanismos de governança colocados à disposição do Fundo e a norma disciplinadora da governança pública do País (Decreto nº 9.203/2017). Segundo, analisando como esses mecanismos funcionam na prática e evidenciando as fragilidades que podem prejudicar o desempenho do Fundo ou simular um mecanismo de controle/governança inexistente.

A primeira observação que deve ser feita é o momento em que a análise está sendo realizada, ou seja, seis meses após a recomposição dos mecanismos de governança do Fundo Amazônia. Obviamente este texto seria mais denso e teria mais contribuições para a administração pública, a academia e a sociedade se tivesse sido realizado até o final de 2022, oportunidade em que restaria caracterizada a desobediência ao decreto de governança pública, uma vez que a orientação política sobre a gestão do meio ambiente suplantava as orientações normativas vigentes, inclusive as editadas pelo próprio Poder Executivo Federal.

O alinhamento dos mecanismos de governança do Fundo Amazônia com as Diretrizes de Governança Pública revela-se como tarefa basilar para fundamentar a análise crítica do Fundo, ou seja, é necessário identificar em que medida os mecanismos de liderança, estratégia e controle mantidos pelo Fundo se associam ou conflitam com as diretrizes de governanças estabelecidas pelo governo federal. No Quadro 1 se estabelece o alinhamento entre os mecanismos de governança do Fundo, de acordo com e as diretrizes fixadas no decreto de governança pública (Brasil, Decreto nº 9.203/2017, Art. 4º, Incisos de I a XI), apresentando a fundamentação técnica dessas associações.

Quadro 1 - Governança do Fundo Amazônia e Diretrizes de Governança Pública

Mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle	Diretrizes de Governança Pública	Fundamentação
COFA	<p>I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.</p> <p>IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.</p> <p>V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades.</p> <p>VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.</p> <p>X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais</p>	A COFA é composta por representantes dos governos subnacionais e da sociedade civil e tem por finalidade direcionar as ações e estabelecer os critérios de aplicação de recursos do fundo.
CTFA	<p>III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.</p> <p>VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.</p> <p>X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais</p>	O CTFA é formado por especialistas independentes encarregados de certificar as reduções de emissões de gases de efeito estufa oriundas do desmatamento, cujos cálculos eram realizados pelo Ministério do Meio Ambiente.
Auditoria Financeira e de Compliance	<p>III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.</p> <p>VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de</p>	A empresa de auditoria é contratada para verificar a conformidade dos projetos executados com as diretrizes estabelecidas pelo COFA e para avaliar a correta

	concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios	aplicação dos recursos do fundo. Apesar do alinhamento conceitual, os resultados das auditorias são frágeis.
	VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade	
	XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.	
Transparência das Informações no site do BNDES.	II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.	Apesar da norma instituidora do Fundo Amazônia não estabelecer mecanismos de transparência das informações à sociedade, o Fundo mantém em seu site uma seção dedicada ao tema. Contudo, as informações publicadas são incompletas e não permitem a compreensão sobre a regularidade da aplicação dos recursos.
	IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público	
	VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade	
Chamada Pública de Projetos	I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.	Em que pese a correção desse alinhamento, a Chamada Pública de projetos realizada pelo BNDES carece de maior transparência.
	VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios	
	VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade	
	IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente	
	XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação	

Fonte: Adaptado pelo autor (2023).

A leitura das informações conduz ao entendimento de que os mecanismos de governança do Fundo Amazônia estão em harmonia com as diretrizes de governança fixadas pelo Governo Federal, uma vez que cada mecanismo atende a algumas determinações da governança pública. Contudo, uma análise mais rigorosa impõe a verificação do funcionamento desses mecanismos na prática.

Análise Crítica da Governança do Fundo, indica a existência de mecanismos de governança que não implica seu regular funcionamento e a consequente produção dos resultados desejados para a política pública. Nesse

contexto, será analisado como esses mecanismos funcionam na prática, evidenciando as eventuais fragilidades, tendo como suporte as informações disponíveis no sítio do Fundo. Em seguida, será estabelecida a conexão entre os resultados das análises e o marco teórico sobre governança. A análise da atuação do COFA e do CTFA pode ser realizada conjuntamente, uma vez que as informações disponibilizadas no sítio são semelhantes. Registre-se, inicialmente, que as atas de reuniões disponíveis se referem ao período de 2008 a 2018, não havendo informação sobre a existência de reuniões no período entre 2019 e 2022.

As informações disponibilizadas são precárias e se limitam a anunciar os temas tratados nas reuniões, sem detalhar os debates e seus resultados. Dessa forma, a sociedade não toma conhecimento sobre a atuação efetiva dos agentes do Estado e de seus próprios representantes, pois não conhece os argumentos de cada representante, as decisões adotadas e suas respectivas motivações. Em síntese, considerando as informações disponíveis no *síte* do Fundo, não é possível afirmar que as decisões sobre o direcionamento de ações e os critérios de aplicação de recursos estão em sintonia com o interesse público.

A respeito aos trabalhos realizados pelas auditorias independentes com o objetivo de certificar a regularidade financeira-contábil do Fundo e a conformidade dos projetos contratados por meio de chamada pública, registre-se como ponto mais relevante a pobreza dos conteúdos finais entregues ao BNDES. A auditoria sobre as Demonstrações Financeiras do Fundo Amazônia, limita-se a emitir opinião sobre a conformidade das demonstrações contábeis-financeiras às exigências legais e não apresenta informações sobre o que está sendo adquirido/contratado, a pertinência entre as aquisições com a finalidade dos projetos, a regularidade jurídica-fiscal do ente contratado, a compatibilidade dos custos de contratação. Dessa forma, percebe-se que os lançamentos contábeis de entrada e saída de recursos foram efetuados de acordo com a legislação, mas não há informação para a sociedade como está sendo usado o recurso público.

No relatório sobre a conformidade da aplicação dos recursos financeiros desembolsados a projetos contratados pelo BNDES, a empresa de auditoria verifica apenas se os desembolsos estão de acordo com as normas e diretrizes no âmbito do Fundo. No relatório produzido pela auditoria externa não há dados sobre a regularidade jurídica-fiscal dos responsáveis pelos projetos, sobre a capacidade

técnica das instituições entregarem o objeto do contrato ou sobre o risco de má aplicação/fraude na nos recursos públicos pelas entidades contratadas.

No que se refere à transparência ativa, houve incremento significativo da quantidade de informações disponibilizadas à sociedade, especialmente no que concerne ao detalhamento das doações recebidas e da carteira de projetos contratados, sobre a qual foram inseridas recentemente informações sobre projetos contratado, instituição responsável, valor do projeto, vigência do projeto, custo total, etapas dos projetos e entregas. Contudo, é preciso lembrar que a CRFB/1988 e a Lei de Acesso à Informação (LAI) exigem um leque extenso de informações sobre a aplicação dos recursos públicos, abrangendo, entre outros aspectos, o planejamento estratégico, a gestão de pessoas, contratações, orçamento e finanças, as quais não estão disponíveis no *site* do Fundo Amazônia.

A Chamada Pública de Projetos é realizada pelo BNDES com base nas diretrizes e critérios definidos pelo COFA. Ocorre que projetos classificados como estruturantes podem ser apresentados diretamente ao Fundo. Há, também, a possibilidade das instituições parceiras realizarem chamadas públicas. As informações sobre essas chamadas são parciais, parcas e confusas. Há informações apenas sobre a realização de quatro chamadas públicas (uma em 2012, uma em 2014 e duas em 2017) e o quantitativo de projetos selecionados nessas chamadas não correspondem ao total da carteira. O diálogo com o marco teórico reivindica sua divisão em duas partes: uma para discutir normativamente a dimensão geral de governança do Fundo e outra para debater as fragilidades identificadas em seus mecanismos de liderança, estratégia e controle.

Os mecanismos de governança adotados pelo Fundo vão ao encontro do conceito de governança pública, que é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, Decreto nº 9.203/2017, Art. 2º, Inciso I), a despeito das fragilidades, há mecanismos de deliberação, de controle social, de *accountability* efetivamente funcionando e regulam as decisões e a sua gestão.

As vulnerabilidades identificadas no funcionamento dos comitês (COFA e CTFA) evidenciam uma contradição de “conteúdo democrático da governança”. Ou seja, a governança é “o conjunto de mecanismos e de procedimentos que garantem

maior participação da sociedade civil na formulação das decisões estatais, que devem ser pautadas pela eficiência e submetidas ao controle institucional e social” (Oliveira, 2015, p. 183).

A impossibilidade de afirmar que as decisões sobre o direcionamento de ações e critérios de aplicação de recursos do Fundo estão em sintonia com o interesse público, conflita com as do TCU de que a governança é diretamente associada ao atendimento do interesse público e pode ser compreendida como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo relacionamento entre sociedade, a alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle” (TCU, 2014, p. 17).

A pobreza técnica dos relatórios produzidos pelas auditorias externas contraria as instruções do IFAC da boa governança, no sentido de que as instituições devem “controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável”, “ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos” e de “prover aos cidadãos de informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis)” (IFAC, 2013, p. 1 - 10).

Por sua vez, a incompletude das informações disponibilizadas no sítio do Fundo, notadamente sobre a ausência de informações sobre a aplicação dos recursos e as informações imprecisas sobre as chamadas públicas, contraria as instruções do IFAC e a diretriz do decreto de governança de “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade” (Brasil, Decreto nº 9.203/2017, Art. 4º, Inciso VIII). Os mecanismos de governança do Fundo são institucionalizados, estão em funcionamento, mas carecem de aperfeiçoamento com vistas à ampliação de seu conteúdo democrático.

As Contribuições para o Aperfeiçoamento da Governança do Fundo Amazônia esta relacionada ao conhecimento, que carece de ter qualidade formal e política, para que sua competência científica sirva à sociedade. A qualidade formal é a marca metodológica construtiva, tipicamente instrumental e ativadora do processo inovador na realidade. Por qualidade política, entende-se a adequação ética entre meios e fins, ideologias engajadas com os desafios emancipatórios populares, a competência democrática (Demo 2009, p. 2).

Atuação do COFA e do CTFA - para conferir transparência às decisões do destes órgãos é necessário registrar nas atas de reuniões e publicá-las na íntegra a posição de cada representante dos comitês em relação aos temas tratados, assim como do resultado de cada discussão. Supletivamente, com o objetivo de obter a efetiva participação da sociedade no debate da política pública, o BNDES deverá adotar o princípio das Reuniões Abertas, segundo a qual a lógica subjacente ao direito à informação aplica-se, por princípio, não apenas às informações registradas, mas também às reuniões de órgãos públicos (Mendel, 2009).

Auditoria Financeira e de *Compliance*, para fortalecer a governança financeira e conferir transparência à aplicação dos recursos do Fundo, o BNDES deve realizar auditorias, com o seu corpo técnico especializado ou contratando os serviços no mercado, com o fito de certificar a regularidade da aplicação dos recursos pelos entes contratados, verificando ocorrências de sobrepreços, desvio, fraudes e favorecimentos. O inteiro teor desses relatórios deve ser publicado no *site* para que a sociedade possa exercer o controle social das políticas públicas e cobrar das autoridades competentes a resolução dos problemas.

Transparência das Informações no *site* do BNDES, o gestor do Fundo deve se inspirar no Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Governo Federal (CGU), para qualificar e ampliar o rol de informações disponibilizadas para a sociedade. Nesse contexto, as informações sobre as chamadas públicas merecem atenção especial, uma vez que estão dispersas e incompatíveis com outros conteúdos publicados. O propósito dessas recomendações é contribuir para o debate público sobre a governança do Fundo Amazônia; apresentar soluções, passíveis de aperfeiçoamento, para algumas fragilidades identificadas; fortalecer o controle social, a *accountability* e a transparência do Fundo e, dessa forma, colaborar para a transformação da realidade.

CONSIDERAÇÕES

Este artigo teve como objetivo analisar os avanços e retrocessos dos mecanismos de governança do Fundo Amazônia, desde sua criação em 2008 até 2023, e apresentar recomendações visando ao fortalecimento de sua governança. O Fundo tem como objetivo captar doações para combater o crescente desmatamento da floresta amazônica, que traz reflexos para toda humanidade.

Entretanto, o fundo enfrentou retrocessos no quadriênio 2018-2022. Os mecanismos de governança e de controle social foram extintos, a gestão financeira sufocada, os projetos interrompidos, as doações canceladas. Como consequência, os níveis de desmatamento da floresta amazônica cresceram significativamente.

No início de 2023, o Fundo retomou sua estrutura de governança original, com um processo integrado de trabalho entre MMA e o INPE. As informações produzidas pelo MMA e INPE balizam as decisões do CTFA e do COFA, as quais direcionam as ações do BNDES. Há relativo consenso na literatura que a governança pública é permeada por requisitos técnicos e conteúdos democráticos. Primeiro, a governança exige que as instituições simplifiquem e modernizem os processos, monitorem o desempenho, avaliem os resultados, implementem controles internos e gestão de riscos e adotem decisões baseadas em evidências. Segunda, o controle social, a prestação de contas e a transparência ganham relevância, pois indicam ao gestor que o destino de seu trabalho é a sociedade.

A análise crítica dos mecanismos de governança do Fundo identificou fragilidades que contrariam as diretrizes da boa governança, entre as quais: insuficiência das informações sobre a atuação do COFA e CTFA, de forma a prejudicar o juízo sobre a legitimidade de sua atuação; incompletude e precariedade das informações produzidas pelas empresas de auditoria externa, as quais impedem a compreensão sobre a regularidade da aplicação dos recursos e exiguidade das informações de transparência ativa, em especial sobre as chamadas públicas, em face das exigências da LAI.

Com a finalidade de reverter essa situação e fortalecer a governança do Fundo, recomenda-se: incluir nas atas de reuniões do COFA e do CTFA o posicionamento de todos os representantes sobre os temas discutidos, assim como as deliberações finais e supletivamente, promover reuniões abertas à participação popular; realizar auditorias com a finalidade de certificar a regularidade da aplicação dos recursos pelos entes contratados e usar o guia da CGU para agregar qualidade e ampliar o escopo das informações disponibilizadas à sociedade.

A superação dessas fragilidades pode alçar o Fundo Amazônia a um patamar elevado de governança pública, principalmente em seu conteúdo democrático, por meio do fortalecimento do controle social, do aperfeiçoamento das prestações de contas e da qualificação e ampliação da transparência de suas

decisões. Essa nova condição, propiciará os meios para que o Fundo contribua para a política pública ambiental de forma efetiva e entregue à sociedade biomas sustentáveis que melhorem a qualidade de vida das pessoas que deles necessitam.

REFERÊNCIAS

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

Brasil. **Decreto nº 10.144**, de 28 de novembro de 2019. 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+ (Revogado). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm. Acesso em: 2 jul. 2023.

Brasil. **Decreto nº 11.368**, de 1º de janeiro de 2023. Altera o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, para dispor sobre a governança do Fundo Amazônia. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11368.htm. Acesso em: 2 jul. 2023.

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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.

Brasil. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 2 jul. 2023.

Brasil. **Decreto nº 9.759**, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.

Brasil. **Fundo Amazônia**. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 3 jul. 2023

CGU. Controladoria-Geral da União. **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. Disponível em: https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/arquivos/gta_6_versao_2019-defeso.pdf. Acesso em: 4 jul. 2023.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Governança do Fundo Amazônia Exercida pelo Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrd>

enacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista. Acesso em: 3 jul. 2023.

Demo, P. Qualidade e pesquisa na universidade. **Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Administração**. Vol. 1, n. 1, p.52-64, Maio/2009. Disponível em:

<https://noctuam.files.wordpress.com/2019/01/qualidade-e-pesquisa-na-universidade-pedro-demo.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. Disponível em <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 2 Jul 2023.

IFAC. International Federation of Accountants. **Comparison of Principles**, 2013. Disponível em: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf. Acesso em: 3 jul. 2023

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 4 jul. 2023.

Melo, M. A. B. C. de. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento, in L. Valladares (org.), **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

Mendel, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009

Oliveira, R. C. R. **Novo Perfil da Regulação Estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

Pereira, R. R. Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do Tribunal de Contas da União**, nº 122, set/dez 2011. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/9>. Acesso em: 2 jul. 2023.

TCU. **Tribunal de Contas da União**, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 2 jul. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2 Ed. Brasília, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 2 jul. 2023.

Worldbank. **Governance and Development**. Disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2023.