

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

VERIDIANA DALLA VECCHIA

**A GOVERNANÇA CLIMÁTICA NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO
DE FLORESTAS TROPICAIS**

Porto Alegre

2022

VERIDIANA DALLA VECCHIA

**A GOVERNANÇA CLIMÁTICA NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO
DE FLORESTAS TROPICAIS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Profa. Dra. Veronica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Dalla Vecchia, Veridiana

A governança climática neoliberal nas políticas de conservação de florestas tropicais / Veridiana Dalla Vecchia. -- 2022.

232 f.

Orientadora: Veronica Korber Gonçalves.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Florestas. 2. Governança do clima. 3. Racionalidade neoliberal. 4. Forest Carbon Partnership Facility. 5. Floresta+ Amazônia. I. Gonçalves, Veronica Korber, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

VERIDIANA DALLA VECCHIA

**A GOVERNANÇA CLIMÁTICA NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO
DE FLORESTAS TROPICAIS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 22 de julho de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Veronica Korber Gonçalves – Orientadora
UFRGS

Profa. Dra. Daniela Dias Kühn
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dra. Marcela Vecchione Gonçalves
UFPA

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
UnB

AGRADECIMENTOS

Ainda que escrever seja um trabalho normalmente solitário, uma tese nunca é construída individualmente. O trabalho acadêmico é sempre fruto de processos que demandam não só apoio e esforço intelectual, mas também auxílio prático, suporte que vem no dia a dia. Nos pouco mais de quatro anos nos quais estive envolvida com o doutorado, o estímulo e o amparo vieram de muitas formas e de muitas pessoas, algumas talvez nem saibam que tiveram esse papel. Gostaria de poder citar todas e todos aqui, mas este certamente é um desejo não realizável, por serem muitas as pessoas e por possivelmente eu esquecer alguém.

Meu primeiro e mais importante agradecimento é à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição pública e gratuita que me acolhe desde a minha graduação, passando pelo mestrado, e agora o doutorado. Sem ela, sem nenhuma dúvida, eu não teria chegado aqui.

Meu agradecimento especial à minha orientadora, professora Veronica Korber Gonçalves, pela dedicação e tempo disponibilizados nos debates sobre essa tese, pelas leituras atentas e conhecimentos compartilhados, e principalmente pela disposição em sempre nos questionar e se questionar sobre as contribuições acadêmicas e sociais do trabalho que estamos desenvolvendo.

Aos professores Eduardo Filippi (UFRGS), Iagê Miola (Unifesp) e Marcela Vecchione-Gonçalves (UFPA), cujas observações na banca de qualificação, e em alguns casos fora dela, foram fundamentais na construção desse trabalho.

Aos meus colegas do Grupo de Pesquisa em Relações Internacionais e Meio Ambiente (Gerima), pelos debates e conversas acadêmicas, pelas discussões sociais e pela companhia virtual constante e importante em momento de isolamento social provocado pela pandemia de Covid-19.

Às minhas amigas e amigos, que me ofereceram o ombro das mais diversas formas. À Bruna, que dividiu horas de estudo comigo, mesmo à distância, e com quem compartilhei angústias acadêmicas em meio à pandemia. Àquelas que souberam me tirar da frente do computador quando foi preciso: Anna Carolina, Fabiana e Rogélia. Ao

Ju, pelo apoio, ainda que distante, e por sempre acreditar em mim, muitas vezes mais do que eu mesma.

A Thomaz, que em poucos meses de convivência, me trouxe questionamentos e inquietações que se refletem nessa tese.

À minha mãe, Neiva, e ao meu irmão, Fábio, pelo apoio sereno e por compreenderem minhas ausências nesse período.

“Mas eles [os brancos] não têm medo de desaparecer, porque são muitos. Contudo, se nós deixarmos de existir na floresta, jamais poderão viver nela; nunca poderão ocupar os rastros das nossas casas e roças abandonadas. Irão morrer também eles, esmagados pela queda do céu. Não vai restar mais nada. Assim é.” (KOPENAWA; ALBERT, 2015, p. 389)

RESUMO

As florestas tropicais são vistas atualmente como parte fundamental da governança do clima, já que são entendidas como importante sumidouro de carbono e, quando destruídas, como fonte de emissão de gases de efeito estufa. Políticas internacionais que garantam sua conservação têm sido pensadas e desenvolvidas na busca por soluções que sejam globais e que envolvam atores públicos, privados e comunitários. Esses arranjos são construídos em um momento no qual o neoliberalismo predomina enquanto sistema normativo que orienta as práticas de governos, empresas e pessoas. Esta tese analisa dois casos que fazem parte do mecanismo de REDD+ - que hoje se configura como a principal aposta da governança do clima para a preservação de florestas -, a *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) e o projeto-piloto Floresta+ Amazônia. Entende-se que esses projetos, ainda que *a priori* não visem à criação de (ou participação em) mercados, fazem parte de uma racionalidade neoliberal que prepondera na governança mundial do clima. O objetivo do trabalho foi identificar e descrever as características da racionalidade neoliberal nas estruturas e no funcionamento de mecanismos da governança global do clima que buscam preservar florestas como forma de enfrentamento às mudanças climáticas. Para isso, usou-se de literatura já existente sobre o mecanismo de REDD+ e detalhou-se as estruturas e o funcionamento da FCPF e do Floresta+ Amazônia a partir de documentação primária. Também relacionou-se o conceito de racionalidade neoliberal às políticas de conservação de florestas, além de descrever como, em um contexto de racionalidade neoliberal, a solução econômica e tecnogerencial aparece como base para o enfrentamento às mudanças climáticas na governança do clima. A análise levou em consideração atores, estrutura, processos e discursos que permitiram compreender como a lógica neoliberal está presente em políticas globais de conservação de florestas. Ressaltando aspectos como a lógica gerencial e de concorrência e características de despolitização, o estudo indicou como a governança do clima opera dentro da lógica neoliberal nas políticas de preservação das florestas. Concluiu-se que o mecanismo de REDD+ tanto da FCPF quanto do Floresta+ Amazônia se organiza em procedimentos burocráticos gerenciais que priorizam a adequação a sistemas de

medição, relatório e verificação, por meio da obediência ao cumprimento de processos pré-estabelecidos por normas que são criadas internacionalmente visando a um conceito de boa governança. Essas estruturas generalizantes, apoiadas pela narrativa do tratamento técnico e científico da questão, provocam uma despolitização das dificuldades e problemas de cada país e enfraquecem consultas democráticas às populações abrangidas pelos projetos de REDD+. Por meio da FCPF e do Floresta+ Amazônia, o trabalho mostrou como a governança de florestas reproduz a racionalidade neoliberal por meio da estrutura de seus mecanismos, multiplicando o uso de procedimentos burocráticos e técnicos como forma de gerenciamento dos projetos.

Palavras-chave: Florestas. Governança do clima. Racionalidade neoliberal. *Forest Carbon Partnership Facility*. Floresta+ Amazônia.

ABSTRACT

Tropical rain forests are currently seen as having a fundamental role on climate governance, since they are an important Carbon sink and, when destroyed, as a source of greenhouse gas emission. International policies to guarantee its conservation have been thought out and developed in order to achieve global solutions engaging public, private and community actors. These arrangements have been built at a time in which neoliberalism predominates as a normative system, orienting governments, companies and people practices. This thesis analyzes two cases that are part of the REDD+ mechanism – that today configures itself as the main bet on climate governance for forest preservation – the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) and the pilot project Floresta+ Amazônia. It is understood that these projects, even if they do not aim at creating (or even participation in) markets, are part of a neoliberal rationality that prevails in climate global governance. The objective of this research is to identify and describe the neoliberal rationality characteristics in the structures and in the functional mechanisms of climate global governance seeking forest preservation as a way to engage climate change. For that purpose, existing literature on the REDD+ mechanism was used detailing the structures and functioning of the FCPF as much as the Floresta+ Amazônia based on primary documentation. The concept of liberal rationality was also related to forest conservation policies and, in addition, it was described how economic solution and techno-managerial appeared in a context of neoliberal rationality as a basis to confront climate change on climate governance. The analysis took into consideration the actors, structures, processes and discourses that permitted the comprehension of how neoliberal logic is present in global policies for forest conservation. Highlighting aspects such as managerial and competition logic and depoliticizing characteristics, this study indicates how climate governance operates inside neoliberal logic on the forest preservation policies. It concluded that the REDD+ mechanism organizes itself in managerial bureaucratic procedures in both FCPF and Floresta+ Amazônia by giving priority to measurement systems, reports and verification, through obedience to compliance of pre-established processes by norms created internationally aiming for a concept of good governance. These generalizing structures, supported by the narrative

of technical and scientific treatment on the matter, cause a depoliticization of the difficulties and problems of each country and weaken democratic consultation with the populations covered by the REDD+ projects. Through the FCPF and the Floresta+ Amazônia, the work showed how the forest governance reproduces the neoliberal rationality under the structure of its mechanisms, multiplying the use of bureaucratic and technical procedures as a way of project management.

Keywords: Forest. Climate governance. Neoliberal rationality. Forest Carbon Partnership Facility. Floresta+ Amazônia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Questões balizadoras e documentos analisados.....	106
Figura 1 - Estrutura organizacional da Forest Carbon Partnership Facility.....	112
Quadro 2 - Etapas para aprovação de projetos pela FCPF.....	113
Quadro 3 - Semelhanças e diferenças de cada modalidade do projeto-piloto Floresta+ Amazônia conforme o Manual Operativo do Projeto.....	143
Figura 2 - Estrutura de governança do projeto-piloto Floresta+ Amazônia.....	146
Quadro 4 - Funções do PNUD e do MMA dentro do projeto-piloto Floresta+ Amazônia	147
Quadro 5 - Indicadores de salvaguardas de REDD+ selecionados para o Sisredd+...154	
Figura 3 - Taxas anuais de desmatamento do PRODES (em km2) de 1988 a 2021 na Amazônia Legal Brasileira	160
Quadro 6 - Exemplos de problemas e suas respectivas medidas de mitigação presentes no PGAS do projeto-piloto Floresta+ Amazônia, na categoria “Ambiente e Sociedade”	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC/MRE	Associação Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores
ADPF	Ação por descumprimento de preceito fundamental
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AFOLU	Agriculture, Forestry and Other Land Use
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCI	Câmara de Comércio Internacional
CCT-Salv	Câmara Consultiva Temática sobre Salvaguardas
CDB	Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica
CIFOR	Center for International Forestry Research
CLPI	Consentimento Livre, Prévio e Informado
CONAREDD+	Comissão Nacional de REDD+
COP	Conference of the Parties
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
EISA	Estudo de Impacto Social e Ambiental
ENREDD+	Estratégia Nacional de REDD+
ERPA	Emission Reductions Payment Agreement
ER-PIN	Emission Reductions Program Idea Note
ESMF	Environmental and Social Management Framework
GCF	Green Climate Fund
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FMT	Facility Management Team
FSC	Forest Stewardship Council
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICAO	International Civil Aviation Organization

IEA	Instituto de Estudos Amazônicos
IFF	Intergovernmental Forum on Forests
iLPF	Integração lavoura-pecuária-florestas
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPF	United Nations Intergovernmental Panel on Forests
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	International Union for Conservation of Nature
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FIP	Forest Investment Program
FMI	Fundo Monetário Internacional
FREL	Forest Reference Emission Levels
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MF	Módulo Fiscal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRV	Monitoramento, Relatório e Verificação
MVC	Mercado Voluntário de Carbono
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NDCs	Nationally Determined Contributions
NSMD	Non- state- market- driven
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da sociedade civil
PAC	Project Advisory Committee
PB	Project Board

PCU	Project Coordination Unit
PGAS	Plano de Gestão Ambiental e Social
PIPCT	Povos indígenas e povos e comunidades tradicionais
PMU	Project Management Unit
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pnuma	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAm	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
REDD+	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal Plus
R-PIN	Readiness Proposal Idea Note
R-PP	Readiness Preparation Plan
SESA	Strategic Environment and Social Assessment
SES/SESP	Social and Environmental Standards - Social and Environmental Screening Procedure
SESP	Social and Environmental Screening Procedure
Sisredd+	Sistema de Informações sobre as Salvaguardas de REDD+
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
TNC	The Nature Conservancy
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UN-REDD	United Nations Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
WRM	World Rainforest Movement
WWF	World Wide Fund for Nature
ZEE	Zoneamento ecológico-econômicos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	OBJETIVOS	21
1.1.1	Objetivo geral.....	21
1.1.2	Objetivos específicos.....	21
1.2	POR QUE ESTUDAR O TEMA	21
1.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO	23
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	24
2	NEOLIBERALISMO E RACIONALIDADE NEOLIBERAL.....	27
2.1	HISTÓRICO E CONCEITUAÇÕES POSSÍVEIS	30
2.2	GOVERNAMENTALIDADE E RACIONALIDADE NEOLIBERAL	44
3	NEOLIBERALISMO E MEIO AMBIENTE	51
3.1	GOVERNAMENTALIDADE DA GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA	58
3.2	DOS MERCADOS DE CARBONO AO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	65
4	FLORESTAS E A LÓGICA NEOLIBERAL.....	74
4.1	MUDANÇAS CLIMÁTICAS E FLORESTAS	76
4.2	GOVERNANÇA DE FLORESTAS	81
4.3	NEOLIBERALISMO E FLORESTAS	88
4.4	REDD+, MECANISMO DA GOVERNANÇA NEOLIBERAL.....	92
5	A GOVERNAMENTALIDADE NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO DE FLORESTAS.....	103
5.1	FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY (FCPF)	109
5.1.1	Lógica gerencial e de concorrência na FCPF	110
5.1.2	Democracia e despolitização na FCPF	119
5.2	PROJETO-PILOTO FLORESTA+ AMAZÔNIA.....	132

5.2.1	Lógica gerencial e de concorrência no Floresta+ Amazônia.....	138
5.2.2	Democracia e despolitização no Floresta+ Amazônia	158
5.3	FCPF E FLORESTA+ AMAZÔNIA, UMA COMPARAÇÃO.....	175
6	A LÓGICA INSUFICIENTE E PERSISTENTE DO REDD+.....	179
6.1	O ESTADO NEOLIBERAL E PARA ALÉM DELE.....	187
6.2	RESISTÊNCIAS E OUTRAS RACIONALIDADES.....	191
7	CONCLUSÃO.....	199
	REFERÊNCIAS	205

1 INTRODUÇÃO

A emergência climática está posta. As raras vozes que ainda insistem em negar a contribuição humana para o aquecimento global estão cada vez mais afastadas das comunidades científicas, embora persistam em alguns espaços de poder político e econômico. No entanto, as formas de enfrentamento a este problema ainda não são claras e as tentativas feitas até o momento são, no mínimo, insuficientes. Segundo o *Climate Action Tracker* (2019), somando-se todos os esforços feitos no mundo hoje, a temperatura da Terra chegaria a um aumento de 3,2 graus até 2100. No âmbito da governança global do clima, as principais apostas para a mitigação das mudanças climáticas estão sendo feitas a partir de ações que envolvam a criação de novos mercados, que promovam novas tecnologias, preferencialmente incentivando o crescimento econômico, e que gerenciem os “recursos naturais” a partir da ciência, da boa governança e da técnica (PELLIZZONI; YLÖNEN, 2012; DEMPSEY, 2016). Nesta tese, defendo que essa forma de agir, baseada em uma lógica econômica e tecnogerencial, é parte de uma racionalidade neoliberal presente na governança do clima.

Referir-se na atualidade ao neoliberalismo pode parecer anacrônico. Com a crise financeira mundial de 2008 e, antes disso, com a ascensão de governos de esquerda em várias partes do mundo, muitos anunciaram a morte do neoliberalismo, haja vista o crescimento de medidas protecionistas. Alguns anos depois, o crescimento dos discursos nacionalistas, seguido pelas eleições de governos de direita como o de Donald Trump, nos Estados Unidos, em 2016, e o de Jair Bolsonaro, no Brasil, em 2018, ou o referendo sobre o Brexit, na Inglaterra, em 2016, mais uma vez trouxeram dúvidas sobre a sobrevivência do neoliberalismo enquanto projeto político. Essa incerteza surge, no entanto, apenas quando se tem uma visão restrita do neoliberalismo, entendido nesse caso como um simples prolongamento ou uma retomada dos ideais liberais e do *laissez-faire*.

O neoliberalismo, todavia, não é apenas uma forma de política econômica, mas uma racionalidade, uma maneira de pensar e entender o mundo que captura todos os

âmbitos da vida em uma lógica econômica e de concorrência (FOUCAULT, 2008; BROWN, 2017; DARDOT; LAVAL, 2016). Por isso, conforme Dardot e Laval, “[...] o relativo descrédito [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 15), que hoje atinge a ideologia do *laissez-faire* não impede que o neoliberalismo predomine enquanto sistema normativo que orienta as práticas dos governos, das empresas e das pessoas. Essa mentalidade se caracteriza pela lógica da concorrência, pelo sujeito como empreendedor de si e pela captura do Estado por essa mesma racionalidade que assume a tecnociência como balizadora para todas as coisas e que relega o aspecto político. Para Dardot e Laval (2016), o modo de produção capitalista é inseparável da subjetividade e, se a lógica da concorrência e do mercado está naturalizada no indivíduo, as atividades que permeiam a vida - profissão, estudo, relacionamentos pessoais - são concebidas como “investimento” e os bens comuns são incluídos na lógica da “gestão” e “eficiência”.

O meio ambiente não foge a esta logicidade, pois existe um entendimento predominante de que todos os recursos podem ser geridos a partir de mecanismos que tornam possível sua organização por meio de aspectos como investimento, produção, gerenciamento, custo e lucro. No enfrentamento à crise climática, os mecanismos de mercado passam a ser a solução na busca por evitar uma catástrofe e tentar impedir que as temperaturas ultrapassem o 1,5 grau, meta estabelecida entre os signatários do Acordo de Paris em 2015 (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE - UNFCCC, 2015). Para alcançar esse objetivo, precisaríamos não apenas descarbonizar a economia, mas diminuir a quantidade de dióxido de carbono que já foi emitida. Nesse contexto, as áreas de florestas tropicais ganham relevância por sequestrarem e serem um sumidouro de carbono (LEWIS *et al.*, 2019).

O neoliberalismo oferece uma série de “soluções ambientais” transformando em fonte de lucro formas de “capital natural” que antes eram externalizadas nos mercados convencionais, como, por exemplo, as emissões de gases de efeito estufa (FLETCHER, 2012). A natureza então passa a ser compreendida como prestadora de serviços, para cujo “trabalho” deveria haver uma compensação econômica.

Os mercados de carbono, no qual a redução de emissões passa a ser mercadoria, e a gestão de florestas para sequestro de carbono são exemplos dessa

racionalidade aplicada ao meio ambiente. Assim, as políticas de preservação de florestas têm gradativamente recebido mais participação do mercado, processo visto como parte importante da solução para questões de desmatamento e conservação. As árvores são responsáveis por sequestrar o carbono ou mantê-lo armazenado, evitando maior quantidade de emissões. Portanto, ao permanecerem em pé, prestam um serviço à humanidade que deveria ser remunerado. O pagamento por serviços ambientais (PSA)¹ é, dentro dessa racionalidade, uma forma de incentivo à preservação. A inclusão das florestas na lógica econômica foi reiterada em várias conferências do clima e é vista como peça-chave para resolver a emergência climática. Neste sentido, o REDD+² (da sigla em inglês para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, na qual o “+” refere-se à inclusão de conservação, manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono florestal) aparece como o principal mecanismo para redução de emissões de origem florestal no âmbito da *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)³.

Os mecanismos de pagamentos por serviços ambientais, no entanto, não são isentos de críticas. No caso da gestão de florestas para sequestro de carbono, as desaprovações e questionamentos vão desde uma preocupação com as populações locais que participam dessas iniciativas e as práticas de inclusão que ignoram desigualdades estruturais (SCHEBA; SCHEBA, 2017), passando pelas acusações sobre a ineficácia desses projetos em cumprir o próprio objetivo de ajudar na mitigação das mudanças climáticas (SIMONET *et al.*, 2015) até a avaliação de que mecanismos como o REDD+ na verdade desviam os esforços das principais causas do

¹ Pagamentos por Serviços Ambientais é o nome dado a uma série de arranjos nos quais beneficiários de serviços ambientais pagam aqueles cujas terras fornecem esses serviços. Nas pesquisas sobre PSA, há uma variedade de definições de PSA que normalmente se localizam entre as que descrevem PSA como negociações privadas condicionais e voluntárias entre provedores e beneficiários de serviços ambientais, e as que também atribuem esquemas involuntários e financiados pelo governo como PSA. Em uma recente revisão de literatura, Kaiser, Haase e Krueger (2021) trazem para debate as diferentes definições de PSA na comunidade científica e suas consequências para a análise do sucesso dos programas.

² O termo REDD+ pode ser usado tanto para se referir a ações voltadas à redução de emissões quanto em relação à arquitetura internacional destinada a fornecer recursos aos países em desenvolvimento que comprovarem resultados positivos em suas ações de REDD+, sob a estrutura legal da UNFCCC.

³ Optei, nesta tese, por usar a sigla em inglês ao invés da em português para Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) por ser de uso mais recorrente a versão em inglês mesmo na literatura em língua portuguesa.

desmatamento, que, no geral, não são as pequenas comunidades (SKUTSCH; TURNHOUT, 2020). Em relação aos mercados de carbono, há críticas apontando que a narrativa da redução do carbono tem sido usada para estabelecer uma nova mercadoria para investimento de capital e especulação (LIVERMAN, 2009). Autores como Leonardi (2017) não negam que a economia possa desenvolver um papel importante nas questões ambientais, mas ressaltam que ideia de que o mercado seja o único agente eficaz neste processo é mais uma crença apoiada em uma visão neoliberal da economia política do que um fato com comprovações empíricas.

Mesmo que os mecanismos econômicos ainda não tenham demonstrado efetividade no enfrentamento às mudanças climáticas, como apontam vários estudos (entre eles SIMONET *et al.*, 2015; ALENCAR, 2020; ASIYANBI; LUND, 2020), a governança global do clima segue apostando em uma racionalidade econômica e em processos tecnogerenciais para promover a diminuição das emissões de gases de efeito estufa, no que chamo de governança climática neoliberal.

Este trabalho dialoga com a literatura que busca identificar como a racionalidade neoliberal opera, impacta e se manifesta nas ações de preservação florestal. O enfoque da análise reside em identificar como essa racionalidade aparece nos processos e estruturas de governança que compõem os mecanismos relacionados à conservação das florestas. Busquei apresentar como a lógica neoliberal se manifesta nas políticas de preservação de florestas, ainda que elas não sejam constituídas diretamente como um mercado, como, por exemplo, o caso do pagamento por serviços ambientais. Trata-se de mecanismos que funcionam por meio de uma lógica neoliberal, mas que não necessariamente criam uma mercadoria, como no caso dos mercados de carbono.

Para a análise, selecionei dois casos de projetos de conservação de florestas, cujas investigações observaram atores, estrutura, processos e discursos que permitiram compreender como a lógica neoliberal está presente em políticas globais e esforços internacionais de enfrentamento às mudanças climáticas.

O primeiro objeto de estudo é a *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)*, uma parceria global de governos, empresas, sociedade civil e organizações de povos indígenas focada em atividades de REDD+ em países em desenvolvimento na África,

Ásia e América Latina e Caribe. Fazem parte da iniciativa 47 países em desenvolvimento e 17 doadores. Lançada em 2008, a FCPF é financiada por dois fundos: o *FCPF Readiness Fund* e o *FCPF Carbon Fund*. A parceria ajuda os países a criarem suas estratégias nacionais de REDD+, desenvolver níveis de referência, sistemas de medição, relatório e verificação (MRV) e estabelecer acordos nacionais de gerenciamento de REDD+, incluindo salvaguardas ambientais e sociais. Já o *FCPF Carbon Fund* faz pagamentos baseados em resultados para países que avançaram na implementação de REDD+ e alcançaram reduções de emissões verificáveis em seus setores florestais e de uso da terra em geral (FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF, 2019).

O segundo caso estudado refere-se à implementação do REDD+ no Brasil dentro do guarda-chuva da UNFCCC, por meio do projeto-piloto Floresta+. No país, existem vários projetos de conservação de florestas desenvolvidos a partir do REDD+, a maior parte deles na região amazônica, mas, até o Floresta+, nenhum deles estava vinculado à UNFCCC. As ações de REDD+ anteriores ao projeto-piloto são de governos subnacionais com marcos legais estaduais, como no Acre e em Mato Grosso, que visam à participação no mercado voluntário de carbono (MVC), ou são ações promovidas pelo governo federal, como as financiadas pelo Fundo Amazônia⁴.

Neste estudo da coalizão multilateral e do projeto-piloto, ambos esforços de conservação e manejo de florestas financiados internacionalmente, identifico as estruturas, formas de organização e os processos que envolvem o pagamento por serviços ambientais, além de como se dá a participação dos atores envolvidos. A partir da análise desses dois mecanismos de conservação florestal, procuro responder a questão norteadora: como o neoliberalismo, enquanto racionalidade, se manifesta e opera na governança do clima em relação à conservação de florestas? Tendo como ponto de partida essa indagação, outras questões se apresentam, tais como: quais são as principais características da racionalidade neoliberal nos mecanismos de

⁴ O Fundo Amazônia, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), tem por finalidade captar doações não reembolsáveis para ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além de promover a conservação e o uso sustentável da Amazônia Legal (BRASIL, [201-]).

conservação de florestas? Quais os possíveis limites que a lógica neoliberal coloca na busca de soluções para a emergência climática a partir da conservação de florestas?

1.1 OBJETIVOS

Para responder a estas perguntas, estabeleci os seguintes objetivos.

1.1.1 Objetivo geral

Identificar e descrever as características da racionalidade neoliberal nas estruturas e funcionamento de mecanismos da governança global do clima que buscam a conservação de florestas como forma de enfrentamento às mudanças climáticas.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) explicar o conceito de racionalidade neoliberal e relacioná-lo às políticas de conservação de florestas;
- b) descrever como, em uma racionalidade neoliberal, a solução econômica e tecnogerencial aparece como base para o enfrentamento às mudanças climáticas na governança de florestas;
- c) detalhar como se expressa a racionalidade e a estrutura neoliberal em duas situações:
 - na *Forest Carbon Partnership Facility*,
 - no Projeto-piloto Floresta+.

1.2 POR QUE ESTUDAR O TEMA

Acredito ser fundamental perceber os motivos do fracasso internacional na resposta à emergência climática, que pode intensificar, e muito, outros tantos desafios

que afetam o mundo, como migrações em massa, desastres naturais, disputa por recursos naturais, crises econômicas, políticas e sociais. Entendo que parte da dificuldade em se alcançar resultados consistentes possa ser atribuída a uma racionalidade que introjeta nos sujeitos e, por consequência, nas instituições, a lógica neoliberal como solução. Essa pesquisa decorre de uma inquietação sobre como se dá o consenso em torno das soluções econômicas neoliberais, mesmo que, até o momento, elas não tenham apresentado os resultados proclamados.

Assim, este estudo busca contribuir para o entendimento das formas pelas quais se tem pensado o enfrentamento da crise climática, para, a partir desta pequena colaboração, tentar abrir campos de avaliação sobre as políticas empregadas para responder ao problema. Considero que a pesquisa é relevante na medida em que procura evidenciar as dinâmicas de enfrentamento à emergência climática, um dos mais importantes fenômenos da atualidade, que, por suas consequências, oferecem risco à grande maioria da população mundial, além de formas de vida não humanas. Um conhecimento mais aprofundado dessas dinâmicas pode contribuir na identificação de seus limites e entraves e na busca pela superação destes.

Espera-se, ainda, contribuir para os estudos de Relações Internacionais ao relacionar literatura de governança climática com a de neoliberalismo e, particularmente, a de racionalidade neoliberal. Busca-se, assim, auxiliar na compreensão sobre as dinâmicas de reprodução do discurso e das formas de organização neoliberais em práticas como as ações de REDD+, que fazem parte dos esforços globais da governança do clima no enfrentamento às mudanças climáticas. Ademais, o trabalho objetiva colaborar também para os debates que se debruçam sobre os caminhos de enfrentamento à emergência climática e sobre quanto o contexto de racionalidade neoliberal dificulta a abertura para novas possibilidades, para outras formas de olhar para o problema. Com isso, visa-se auxiliar no esforço das correntes teóricas que argumentam que a lógica econômica neoliberal que perpassa as ações de enfrentamento às mudanças climáticas invisibilizam outras dinâmicas de atuação em âmbito local e global.

1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MÉTODO

Esta pesquisa parte do estudo de dois casos, o da *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) e do projeto-piloto Floresta+ Amazônia, com objetivo de verificar como a racionalidade neoliberal se expressa nas estruturas dos projetos, nos processos de gerenciamento e nos discursos. A escolha por se realizar a análise de dois casos, um em nível internacional e outro nacional, permite observar semelhanças e diferenças de dois projetos que funcionam a partir de um mesmo mecanismo, o REDD+. Para além dos objetivos propostos por esta tese, a opção pela análise dos dois objetos permite documentá-los e, ainda que a intenção aqui não seja descrevê-los à exaustão, possibilita a produção de novas pesquisas com diferentes enfoques.

Mesmo que este trabalho tenha como ponto de partida práticas da governança global do clima, recortar e limitar o objeto de estudo facilita a ordenação e a análise dos objetivos propostos. A limitação metodológica, neste caso, se deu a partir da escolha de objetos que representam dois níveis de análise. Usando a classificação descrita por Castro (2012), a investigação se deu no nível da macrossistemia de ênfase global e da microssistemia centrada no Estado. Essas definições, no entanto, não são usadas de forma restritiva, mas como referência que informa de onde observo o objeto. No caso da FCPF, uma parceria transnacional, olhamos mais para o nível macrossistêmico, e, no caso do Floresta+ Amazônia, no nível nacional, o foco é mais microssistêmico. Porém, é importante ressaltar que ambos os objetos fazem parte de um tema inerentemente macrossistêmico.

Na macrossistemia, a dinâmica das relações se dá por meio de seu foco ampliado onde as questões na agenda global são de preocupação, de interesse e de respostas de todo o conjunto dos países e também do sistema multilateral. A questão do equilíbrio ambiental, por exemplo, no que tange, especificamente, ao aquecimento global é um tema de envolvimento e de preocupações globais. Não há como seccionar a temática somente dizendo respeito a um único país, uma única região do mundo, ou ainda um continente. (CASTRO, 2012, p. 261).

Optei por um procedimento de estudo de análise documental envolvendo a seleção de fontes primárias que descrevem as regras e as dinâmicas de funcionamento

da FCPF e do Floresta+ Amazônia. Neste tipo de análise, faz-se uma avaliação inicial e crítica da documentação existente tendo em consideração o contexto, o autor e a natureza dos documentos, para posteriormente realizar uma interpretação do documento tendo em conta a temática inicial (CELLARD, 2008). Como cada objeto a ser estudado possui suas particularidades, a formação do *corpus* também obedeceu a critérios específicos de cada um em relação ao tamanho e ao período abrangido. A descrição metodológica detalhada está descrita na introdução do Capítulo 5. Além da análise da documentação primária, contou-se com apoio de robustas fontes secundárias, que formaram uma importante rede de relações envolvendo aspectos teóricos e empíricos.

Conforme Cellard (2008), o conteúdo da documentação sempre deve ser analisado a partir de um olhar crítico, levando-se em conta que as informações ali contidas não são neutras e devem ser passíveis de questionamento. Por isso, o contexto de criação do documento precisa ser levado em consideração (CELLARD, 2008). Particularmente nesta tese, é primordial considerar esse aspecto, visto que justamente busco analisar uma racionalidade que, como tal, sempre é histórica e socialmente construída.

A análise a ser feita levará em consideração não apenas os textos, mas os contextos em que foram produzidos, visto que o discurso sempre é formado em um “espaço histórico” e seu sentido é “[...] construído por uma relação entre o poder, o saber e a linguagem [...]” (BARROS, 2015, p. 77). Portanto, a pesquisa buscará explorar e refletir sobre os atores dos discursos e os contextos históricos e sociais nos quais eles são produzidos.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta tese está dividida em sete capítulos. Além deste inicial, de introdução, e do final, de conclusão, o trabalho tem outros cinco capítulos, sendo que os três primeiros são dedicados à apresentação do arcabouço teórico ao qual vincula-se esta pesquisa. Em “Neoliberalismo e Racionalidade Neoliberal”, exponho parte do debate sobre o

conceito de neoliberalismo, na economia e na política, juntamente com um breve histórico sobre as políticas e a evolução do pensamento neoliberal. Também abordo o conceito de racionalidade neoliberal, no qual se sustenta a argumentação desta pesquisa. A ideia de racionalidade neoliberal se desdobra na noção foucaultiana de governamentalidade, que, por sua vez, pode ser aplicada às formas de gestão do meio ambiente, no que pode ser chamado de ecogovernamentalidade.

A seguir, o capítulo “Neoliberalismo e Meio Ambiente” explicita como os problemas ambientais foram, nas últimas décadas, gradativamente sendo incorporados à lógica econômica e como essa abordagem passou a ser consenso na busca por soluções ambientais. Por fim, discute a governamentalidade da governança global do clima, trazendo exemplos de mecanismos que reproduzem a racionalidade neoliberal, como os mercados de carbono e os projetos de pagamentos por serviços ambientais.

O capítulo seguinte, “As Florestas e a Lógica Neoliberal” reflete sobre como a racionalidade neoliberal foi ganhando espaço ao longo do tempo na governança de florestas. Aborda a importância das áreas florestais - por sua capacidade de estocar carbono e por ser fonte de emissões quando é degradada ou destruída - para a governança do clima. Também traz estudos e exemplos de políticas que buscam demonstrar a relevância das florestas, com destaque para a região amazônica, para o enfrentamento às mudanças climáticas. Por fim, apresenta o REDD+, principal mecanismo internacional de gestão de florestas para estocagem de carbono.

O quinto capítulo traz as análises empíricas sobre a institucionalidade que envolve os projetos de REDD+ da FCPF e do Floresta+ Amazônia. Esta seção apresenta a estrutura e o funcionamento das duas iniciativas a partir dos documentos coletados. Além de descrever os processos e sua organização, destaco características que demonstram o viés neoliberal das iniciativas e as relaciono com os conceitos teóricos previamente apresentados e com a bibliografia já existente sobre o assunto. Na última parte deste capítulo, é feito um apanhado dos resultados obtidos a partir das análises da FCPF e do Floresta+ Amazônia, uma comparação e síntese das características presentes nos discursos e estruturas previamente estudados, relacionando-as aos aspectos de racionalidade neoliberal previamente apresentados,

com o objetivo de expor as formas como lógica neoliberal se expressa em cada um dos objetos estudados, identificando similaridades e diferenças entre eles.

Já no capítulo 6, procuro avançar na análise teórica, problematizando a governança climática neoliberal a partir de um olhar sobre os limites das políticas de conservação, em especial o REDD+, baseadas em uma racionalidade neoliberal. Também busco trazer uma reflexão, ainda que não exaustiva, sobre as resistências e alternativas a esse modelo questionando a possibilidade de se pensar no papel do Estado como agente transformador e sugerindo outras racionalidades como caminhos para possíveis novas formas de atuação.

2 NEOLIBERALISMO E RACIONALIDADE NEOLIBERAL

Com a percepção do agravamento de eventos climáticos extremos e a divulgação de inúmeros resultados científicos que indicam as causas antropogênicas das mudanças na temperatura média da Terra, fenômenos ambientais vêm ganhando crescente relevância nos Estados, na sociedade civil e em organismos internacionais. Ao longo das últimas décadas, as formas de lidar com a questão têm se modificado, passando de políticas de comando e controle para abordagens mais baseadas no mercado, embora essa divisão nem sempre seja clara. No geral, porém, a racionalidade que vem se desenvolvendo é a que entende que as políticas de comando e controle, que estabelecem limites ou regulamentos sobre um comportamento, são ineficientes e que o mercado, ou a lógica de mercado, permite uma forma mais flexível e econômica de alcançar os objetivos ambientais.

A abordagem atual é a de que “[...] a propriedade privada de recursos comuns cria incentivos econômicos que levam indivíduos e empresas a transformarem seu comportamento em mais ambientalmente responsável, da maneira mais econômica possível” (COLLARD; DEMPSEY; ROWE, 2016, p. 474). Esse discurso incorpora a premissa de que, com uma gestão de tipo empresarial, tanto empresas quanto o meio ambiente saem ganhando. Esta lógica tornou-se dominante em fóruns e debates sobre o meio ambiente principalmente a partir da década de 1990 e condensa a ideia de racionalidade neoliberal no que se refere à sustentabilidade.

Para se entender como neoliberalismo e meio ambiente se relacionam, é fundamental definir neoliberalismo. Não para se esgotar seu significado, mas para deixar claras as bases sobre as quais se fundamentam este trabalho. A difusão do termo “neoliberalismo” resultou em sua apropriação de várias formas, frequentemente como arma de disputa política, e acabou transformando-o em um conceito polissêmico e, por isso, frequentemente vazio. A ideia de neoliberalismo, no entanto, é central para a compreensão da sociedade capitalista contemporânea e da forma como nos relacionamos com o meio ambiente.

Durante muito tempo, a palavra neoliberalismo foi usada mais amplamente apenas por ativistas ou críticos das políticas econômicas identificadas como neoliberais. Essa característica fez com que o neoliberalismo parecesse mais um *slogan* do que um conceito baseado em teoria. Curioso notar que a admissão do termo neoliberalismo por parte de muitas instituições tidas como neoliberais (ADAM SMITH INSTITUTE, 2016; OSTRY; LOUNGANI; FURCERI, 2016) ocorreu justamente quando alguns estudiosos começaram a decretar sua morte.

Recentemente, ele passou a ser reconhecido para além de um *slogan* acusatório usado especialmente pelos críticos anti-liberais e começou a ser entendido como parte de um corpo pensante e como um modo de governança (SLOBODIAN, 2018). Ainda assim, o reconhecimento das políticas neoliberais em si e a adoção do termo por algumas organizações ocorreu apenas nos últimos anos. Em 2016, o Fundo Monetário Internacional (FMI) identificou o neoliberalismo como uma doutrina coerente e questionou algumas políticas de privatização, desregulamentação e liberalização. Um relatório do FMI foi significativo por reconhecer o rótulo de "neoliberalismo" (OSTRY; LOUNGANI; FURCERI, 2016). Também em 2016, o *think tank* Instituto Adam Smith, fundado em 1977 e uma fonte de orientação para Margaret Thatcher, assumiu o termo "neoliberal" e abandonou o termo "libertário" (ADAM SMITH INSTITUTE, 2016). Em 2017, o diretor do Instituto Walter Eucken, na Alemanha, defendeu publicamente o que chamou de "neoliberalismo clássico" (REAY, 2017).

Entre seus críticos, no entanto, a adoção do termo aconteceu antes. Joseph Stiglitz tornou-se crítico da globalização neoliberal após a crise financeira asiática de 1997 (STIGLITZ, 2003). Atualmente, autores como Wendy Brown (2019) e Grégoire Chamayou (2020), entre outros, entendem que o neoliberalismo caminha para uma forma mais autoritária visto que a democracia não atenderia mais aos interesses do capital. Dardot e Laval (2019) defendem que depois de 2008 houve um endurecimento do viés autoritário do neoliberalismo, com ataques à democracia. Eles citam como exemplo a crise grega na Europa (ao menos até julho de 2015), a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, em 2016, seguido do referendo sobre o Brexit, em 2017, e da eleição de Jair Bolsonaro, no Brasil, em 2018 (DARDOT; LAVAL, 2019). Para eles,

embora haja um descrédito da ideologia do *laissez-faire*, isso não impede que o neoliberalismo predomine “mais do que nunca” enquanto sistema normativo “[...] capaz de orientar internamente a prática efetiva dos governos, das empresas e, para além deles, de milhões de pessoas que não têm necessariamente consciência disso” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 15).

Há vários anos, esforços vêm sendo feitos para historicizar o neoliberalismo (HARTWICH, 2009; SLOBODIAN, 2018). Nesta tese, utilizo principalmente as obras de Quinn Slobodian (2018) e de Pierre Dardot e Christian Laval (2016) para mostrar as origens do neoliberalismo e apontar de que forma e com quais características ele chegou aos dias atuais. As obras desses autores conversam com a análise de Foucault do neoliberalismo, autor que é usado como fundamento da análise de Dardot e Laval. Laval (2020) lembra que Foucault trata o neoliberalismo a partir de dois pólos: “a política de moldura” e “a conduta do sujeito econômico” (LAVAL, 2020, p. 77). Ele lembra que o filósofo francês não chega a fazer uma articulação entre esses dois pólos, mas que eles se combinam em uma racionalidade política. É essa racionalidade que constrói a moldura e que a moldura realimenta que buscamos identificar neste trabalho.

Este capítulo traz um breve histórico do neoliberalismo, desde sua adoção enquanto teoria até as práticas neoliberais relacionadas ao enfrentamento às mudanças climáticas. Busco apresentar um quadro teórico sobre o neoliberalismo tendo como viés de análise sua relação entre relações internacionais, racionalidade neoliberal e questão ambiental. Para isso, entre os autores nos quais me baseio estão Christian Laval, Pierre Dardot e Wendy Brown, que tratam da racionalidade neoliberal a partir de uma perspectiva foucaultiana; Quinn Slobodian, que traça um panorama histórico do surgimento do neoliberalismo; e Jessica Dempsey, que faz uma relação entre políticas neoliberais e a governança ambiental.

Não se trata de esgotar todas as abordagens em torno do conceito, mas de explicar como cheguei à lente de análise que norteia este estudo e como ela se relaciona com o meio ambiente. Por conseguinte, na primeira parte do capítulo, há uma breve investigação sobre as diferentes conceituações de neoliberalismo, buscando apontar as principais interpretações dadas a ele na atualidade. Nesse mesmo intuito,

coube apresentar um curto histórico da evolução do pensamento neoliberal e dos eventos que fizeram parte deste desenvolvimento. Depois, apresento o conceito de racionalidade neoliberal, que surge a partir do viés foucaultiano de governamentalidade e se desdobra para a ideia de ecogovernamentalidade. Trago ainda uma reflexão sobre o papel do discurso na reprodução e formação dessa racionalidade.

2.1 HISTÓRICO E CONCEITUAÇÕES POSSÍVEIS

Quando se fala de neoliberalismo, há uma série de nuances e sentidos possíveis que se alteram conforme o pensador que o estuda. Contudo, as ideias mais reproduzidas, especialmente após os governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, no Reino Unido, sobre o neoliberalismo representam em grande parte o que ele não é. Neoliberalismo não é ausência, ou diminuição, de Estado, não é *laissez-faire* e não é a crença na redução de toda a motivação humana ao interesse próprio racional do *Homo economicus*. Ao contrário, tanto autores neoliberais quanto críticos concordam que a força do Estado é fundamental para o neoliberalismo. Quinn Slobodian (2018), Pierre Dardot e Christian Laval (DARDOT; LAVAL, 2016), que estudaram o neoliberalismo e suas origens, mostram que os primeiros pensadores autodeclarados neoliberais não acreditavam nos mercados auto-regulados, não procuravam o desaparecimento do Estado nem a dissolução das fronteiras e não viam democracia e capitalismo como sinônimos. E eles também não explicavam o mundo apenas pelas lentes do individual, mas incluíam a formação da sociedade como parte fundamental da ordem neoliberal.

Apesar do uso frequente do termo, a noção de um conjunto consistente de práticas materiais e resultados é problemática, pois o neoliberalismo representa um apanhado complexo de compromissos ideológicos, representações discursivas e ações institucionais que se organizam de diferentes formas (MCCARTHY; PRUDHAM, 2004). Davies (2014) explica o neoliberalismo como força inventiva, construtivista e modernizadora que visa produzir um novo modelo político e social, visão próxima da chamada racionalidade neoliberal de Foucault (2008).

Embora seja uma palavra utilizada desde o final da década de 1930, foi a década de 1980 que trouxe à luz o debate mais amplo na sociedade sobre o neoliberalismo, que se estendeu até o fim da primeira década dos anos 2000. A partir daí, especialmente com a crise financeira de 2008, alguns autores decretaram sua morte (PECK; THEODORE; BRENNER, 2012; MIROWSKI, 2014). O equívoco dessa sentença, no entanto, estaria justamente no erro de avaliação sobre o que é o neoliberalismo e a partir de quais preceitos ele opera.

O termo neoliberalismo surgiu no Colóquio Walter Lippmann, em Paris, em 1938, como uma maneira de descrever o desejo dos economistas, sociólogos, jornalistas e líderes empresariais de “renovar” o liberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016; SLOBODIAN, 2018). O neoliberalismo, portanto, é fruto de uma crise interna do liberalismo, marcada pela percepção de que o dogma do *laissez-faire* era insuficiente para explicar a realidade e de que as imutáveis “leis naturais do mercado” não davam conta de assegurar prosperidade e ordem social. Dardot e Laval (2016) lembram que, a partir do século XIX, a crise do liberalismo provocou uma série de reformas sociais e o neoliberalismo foi uma resposta a essas políticas para tentar colocar freios em medidas redistributivas, planificadoras e protecionistas.

Slobodian (2018) entende o fim dos impérios como o evento temporal que marca o surgimento do pensamento neoliberal, mesmo que ele ainda não fosse assim denominado, e compreende Viena, na Áustria, como o berço de sua organização. Foi na capital austríaca, na Câmara de Comércio e Indústria da Baixa Áustria, mais tarde chamada de Câmara de Comércio de Viena, que Ludwig von Mises, até hoje referência no pensamento neoliberal, trabalhou durante 25 anos, desde 1909, quando tinha 27 anos. Como ele, estiveram na Câmara outros pensadores neoliberais e, na década de 1920, seu escritório foi espaço para um seminário particular, uma formação intelectual extra-acadêmica que se tornaria a base para a criação, em 1947, da sociedade neoliberal de Mont-Pèlerin (SLOBODIAN, 2018). O encontro ocorrido em Mont-Pèlerin, na Suíça, e a subsequente formação da organização, é comumente apontado como o marco inicial do neoliberalismo. Porém, analisar o pensamento neoliberal a partir de Mont-Pèlerin elimina a possibilidade de se identificar as conexões históricas e a

evolução do pensamento neoliberal estabelecidas anteriormente. Por isso, Slobodian defende que o movimento seja tomado a partir de Viena e não de Mont-Pèlerin.

O autor reforça que o neoliberalismo nunca foi apenas um movimento intelectual, mas sempre envolveu atividades práticas, aconselhamento a negócios, pressão a governos, elaboração de estatísticas etc. (SLOBODIAN, 2018). Enquanto o trabalho de Dardot e Laval (2016) se concentra no pensamento neoliberal e em como ele se transformou em uma forma de racionalidade subjetiva e de governo, o foco da análise de Slobodian (2018), que estudou os neoliberais entre o início da década de 1920 e o início da década de 1980, está no transcorrer dos eventos históricos que desembocaram em uma forma neoliberal de governo, em como essa forma foi sendo construída e colocada em prática na política, particularmente na política internacional.

Entre as décadas de 1920 e 1930, o principal grupo do futuro movimento neoliberal transitava especialmente entre Viena, na Áustria, e Genebra, na Suíça. Em Genebra, com destaque ao Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais, nesta época, a preocupação era como gerenciar o globo como um todo. Assim, o estudo da economia mundial surgiu nos anos 1930, em Genebra, através dos esforços dos economistas para entender as causas da Grande Depressão e buscar soluções para ela (SLOBODIAN, 2018).

Os neoliberais tentavam resolver o problema do estabelecimento de fronteiras e barreiras comerciais que surgiram junto com as novas nações depois do fim do Império Austro-Húngaro, após a Primeira Guerra Mundial, e do Império Britânico, após a Segunda Guerra, e que atrapalhavam o mercado - mercado esse que não reconhecia fronteiras dentro dos impérios. Uma solução encontrada, que, segundo Slobodian, é a base do pensamento neoliberal, envolve a ideia de mundo duplicado, representado pelos campos do domínio e do império. Os neoliberais tomaram como inspiração a proposta esboçada pelo jurista nazista Carl Schmitt em 1950, que defendia a existência não de um mundo, mas de dois (SLOBODIAN, 2018). Um era o mundo do *imperium*, dividido em estados territoriais limitados, em que os governos comandavam os seres humanos. O outro era o do *dominium*, da propriedade, no qual as pessoas possuíam coisas, dinheiro e terras espalhados pelo mundo e onde não haveria barreiras para sua

movimentação. Porém, Slobodian ressalta que, para Schmitt, a divisão entre *dominium* e *imperium* era algo negativo, pois impactava a soberania nacional, já os neoliberais achavam que ele havia oferecido a descrição do mundo que eles queriam. A ordem neoliberal ideal manteria o equilíbrio entre as duas esferas globais por meio de uma lei mundial (SLOBODIAN, 2018).

Para tentar reconciliar a dependência econômica mútua com a autodeterminação política, pensadores como Wilhelm Röpke, que lecionou em Genebra por quase 30 anos, sugeriram que a solução poderia estar no espaço entre a economia e o direito. Os neoliberais da Escola de Genebra pediam uma constituição econômica para o mundo, ao contrário da escola alemã, os ordoliberais, que também pensavam a necessidade de uma ordem (daí a palavra *ordo*) a partir do direito, mas que teorizavam no nível da nação. Slobodian (2018) classifica a Escola de Genebra como “ordoglobalista” e diz que os neoliberais dessa escola ofereceram um modelo para o globalismo baseado em instituições de governança que são isoladas da tomada de decisões democráticas e que são encarregadas de manter o equilíbrio entre o mundo político do *imperium* e o mundo econômico do *dominium*, que não é, por sua vez, um espaço de *laissez-faire*, mas um objeto em constante manutenção e litígio.

O autor destaca que os cientistas sociais tendem a usar a metáfora do isolamento para descrever a relação entre estado e mercado no neoliberalismo, mas o autor entende que objetivo neoliberal é ainda maior que o “[...] amortecimento implícito pelo isolamento [...]” (SLOBODIAN, 2018, p. 12). Para ele, o que o neoliberalismo buscou ao longo das décadas foi desenvolver um “invólucro” institucional que impediria violações entre *imperium* e *dominium*.

The neoliberal goal is more absolute than the dampening implied by insulation. What neoliberals seek is not a partial but a complete protection of private capital rights, and the ability of supranational judiciary bodies like the European Court of Justice and the WTO to override national legislation that might disrupt the global rights of capital. For this reason, I propose the metaphor of encasement rather than mere insulation of the world economy as the imaginary telos of the neoliberal project — a project in which states play an indispensable role. (SLOBODIAN, 2018, p. 12-13)

Olhando para o século XX a partir de Genebra (em vez de Chicago, Washington ou Londres), Slobodian identifica uma linha de pensamento que defende a necessidade de leis que limitem a autonomia das nações para o bom funcionamento da economia mundial. Ao explicar como funciona o neoliberalismo nas relações internacionais, faz uma crítica à produção anglo-saxã, que ignorou a visão do globalismo neoliberal visto da Europa Central. Para o historiador, tanto os pensadores da Escola de Chicago quanto os da Escola da Virgínia “[...] exibiram a qualidade peculiarmente americana de ignorar o resto do mundo, assumindo que a América era um modelo de trabalho [...]” (SLOBODIAN, 2018, p. 9, tradução nossa). Os europeus não tinham como ignorar as relações para além de suas fronteiras, em parte por estarem sob influência estadunidense e em parte por não desfrutarem de um amplo mercado doméstico.

Para os neoliberais da Escola de Genebra, os compromissos com a soberania e a autonomia nacionais eram perigosos se levados a sério. Eles eram críticos da soberania nacional, acreditando que, depois do império, as nações deveriam permanecer inseridas em uma ordem institucional internacional que salvaguardava o capital e protegia seu direito de se deslocar pelo mundo (SLOBODIAN, 2018). Desde o início, o neoliberalismo misturou trabalho intelectual, necessidade de atender às expectativas da comunidade empresarial e internacionalismo. Slobodian (2018) lembra que o debate sobre a globalização de antes da Grande Guerra produziu muitas características que ainda hoje estão presentes nos discursos políticos, como a morte da distância, a obsolescência das fronteiras e a impossibilidade de uma política interna autônoma. Segundo ele, foi nesse período que cresceram os princípios centrais da imaginação neoliberal sobre a economia mundial. Ela era:

- a) unitária e não podia ser dividida significativamente em nações ou impérios;
- b) interdependente, porque os países industrializados dependiam do mercado externo para matérias-primas e vendas e porque as flutuações de oferta e demanda eram sentidas em todo o mundo;
- c) infra-estruturalmente homogênea, pois compreendia uma rede de ferrovias, telégrafo e navios e convenções padrão de direito, finanças e produção; e

- d) funcionalmente heterogênea, porque regiões especializadas em diferentes atividades econômicas se adequavam às suas dotações particulares, produzindo uma maior divisão internacional do trabalho.

Além disso, os neoliberais entendiam que a economia mundial possuía uma força supranacional que não era atingida por políticas individuais (SLOBODIAN, 2018).

Porém, com a guerra, viu-se que a economia mundial poderia retroceder, a propriedade estrangeira foi confiscada, as economias de comando substituíram as de oferta e a demanda de mercado: “In the course of the war, the sacred nature of private property across borders was violated; the space of the private capitalist was desecrated” (SLOBODIAN, 2018, p. 29). As contas privadas agora faziam parte do conhecimento do Estado. A partir da Primeira Guerra, uma economia dirigida pelas autoridades centrais parecia uma alternativa viável. Dardot e Laval (2016) argumentam que o conflito e as crises subsequentes aceleraram uma revisão geral dos dogmas liberais do século XIX. Os ideais de livre troca foram abalados com o advento das crises sociais e repetidas crises econômicas, que “revelavam a fragilidade das democracias liberais” (p. 57). O período de crises gerava desconfiança em relação à ideia de liberdade total aos atores no mercado:

O *laissez-faire* foi considerado ultrapassado, até mesmo no campo dos que reivindicam o liberalismo. Afora um núcleo de economistas universitários irredutíveis, aferrados à doutrina clássica e essencialmente hostis à intervenção do Estado, cada vez mais autores esperavam uma transformação do sistema liberal capitalista, não para destruí-lo, mas para salvá-lo. O Estado parecia o único em condições de recuperar uma situação econômica e social dramática. De acordo com a fórmula proposta por Karl Polanyi, a crise dos anos 1930 souu a hora de um ‘reencastamento’ do mercado em disciplinas regulamentares, quadros legislativos e princípios morais (DARDOT; LAVAL, 2016, p.57).

Nesta época, uma nova forma de liberalismo começa a ser pensada a partir da constatação de que os dogmas vigentes até então não vinham dando conta de definir os limites da intervenção do Estado. “A necessidade prática da intervenção governamental para fazer frente às mutações organizacionais do capitalismo, aos conflitos de classe que ameaçam a ‘propriedade privada’ e às novas relações de força internacionais é que põem em ‘crise’ o liberalismo dogmático” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 38-39).

O movimento de revisão do liberalismo, no entanto, não foi uniforme. Dardot e Laval separam em duas correntes, o “novo liberalismo” e o “neoliberalismo”. A distinção entre as duas não era evidente em seu surgimento, tendo sido identificada *a posteriori*. Nos dois casos trata-se de responder a uma crise do modo de governo liberal e de fazer frente ao que era entendido como uma ascensão dos totalitarismos e a destruição da sociedade liberal. “Sem dúvida, foi isso que as levou a criar um discurso ao mesmo tempo teórico e político que dá razão, forma e sentido à intervenção governamental, um novo discurso, que produz uma nova racionalidade governamental” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 68).

O novo liberalismo pode ser representado pelas ideias de John Maynard Keynes. Entre as características de seu pensamento, está a necessidade de se reexaminar os meios jurídicos, morais, políticos, econômicos e sociais que permitiam a realização de uma “sociedade de liberdade individual” em proveito de todos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69). Para se alcançar esses ideais, pode-se utilizar de meios aparentemente antiliberais, como leis de proteção ao trabalho, impostos progressivos sobre a renda, auxílios sociais obrigatórios, despesas orçamentárias ativas e nacionalizações. “Mas, se esse reformismo aceita restringir os interesses individuais para proteger o interesse coletivo, ele o faz apenas para garantir as condições reais de realização dos interesses individuais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.69).

O neoliberalismo compartilha com o novo liberalismo a proposição de que agendas do Estado devem ir além dos limites dogmáticos do *laissez-faire* se se deseja salvaguardar os benefícios de uma sociedade liberal, mas não devem travar a concorrência entre interesses privados (DARDOT; LAVAL, 2016). Quinn Slobodian diz que os neoliberais não são críticos ao Estado em si, mas céticos em relação ao Estado-nação, vendo a necessidade de restringir os Estados-nação em sua soberania, especialmente quando atua no controle dos mercados que deveriam ser globais. O Estado deve intervir não para limitar o mercado, mas para desenvolvê-lo por meio de um quadro jurídico ajustado (FOUCAULT, 2008).

Em relação ao pensamento neoliberal em nível internacional, Slobodian (2018) defende que, depois de 1918, o grupo de pensadores que posteriormente seria

reconhecido como neoliberais trabalhou na tentativa de restabelecer o que entendiam ser o equilíbrio correto entre o mundo público do governo e o privado da propriedade. Isso se traduziu em uma série de projetos de internacionalismo capitalista, já que era necessário haver um respeito pela propriedade privada que fosse além das leis nacionais (SLOBODIAN, 2018). Imediatamente após a Primeira Guerra, houve uma aproximação entre a Câmara de Comércio Internacional (CCI) e o círculo de Mises. A CCI era um organismo economicamente internacionalista que procurava documentar e propagar a ideia de uma economia mundial única e defendia a remoção de barreiras ao comércio e à livre circulação de capitais (SLOBODIAN, 2018). Em 1927, as duas mais importantes organizações internacionais do período, a CCI e a Liga das Nações, organizaram a primeira Conferência Econômica Mundial. A Liga das Nações assumiu a liderança na elaboração de projetos para a governança econômica global, com envolvimento de vários dos que seriam considerados os primeiros pensadores neoliberais, como Ludwig von Mises, Haberler, Wilhelm Röpke, Lionel Robbins e Friedrich August von Hayek (SLOBODIAN, 2018). Entre os desafios identificados pelas instituições estavam a restauração do livre comércio, com a eliminação das barreiras tarifárias, e os sindicatos, que eram um obstáculo ao livre ajuste dos salários dos trabalhadores. Neste período, os neoliberais começaram um trabalho de explicar o mundo por meio de números e estatísticas, tendência que passou a ser revista no fim da década de 1930, em parte como uma resposta ao que chamavam de “nacionalismo econômico” (SLOBODIAN, 2018, p.82).

Foi neste contexto que, em 1938, foi realizado em Paris, de 26 a 30 de agosto, o evento que autores como Slobodian (2018) e Dardot e Laval (2016) colocam como fundador do neoliberalismo, o Colóquio Walter Lippmann. Trata-se da primeira tentativa de criação de uma “internacional” liberal e de recriar o liberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016). Slobodian (2018) ressalta que o Colóquio, portanto, não foi parte de uma iniciativa isolada, mas de um espírito de pesquisa colaborativa liberal internacional financiada pela ICC, pela Liga das Nações e por fundações filantrópicas dos Estados Unidos. Ao fim do encontro, houve a decisão de se criar o Centro Internacional de Estudos para a Renovação do Liberalismo em Paris, com postos avançados suíços,

ingleses e americanos, supervisionados por Röpke, Hayek e Lippmann, respectivamente.

As ideias discutidas no encontro mostram que o pensamento liberal da época ia muito além do fundamentalismo de mercado. Muitos participantes tomaram uma série de posições em torno de acomodações para alguma forma de intervenção e de um estado de bem-estar (SLOBODIAN, 2018). Lippmann criticou o que chamou de falácia do *laissez-faire*, por meio da qual os liberais clássicos teriam sido apologistas do *status quo* e cuja crença produziu efeitos sociais adversos, como o proletariado (SLOBODIAN, 2018). Slobodian descreve como o livro de Lippman e o colóquio entusiasmou autores como Röpke e Hayek, que eram céticos em relação a essas formas de intervenção e redistribuição.

No final da década de 1930, os neoliberais passaram a ver como ineficaz a atenção dada por eles até então aos números e estatísticas como forma de compreender a economia e passaram a defender que qualquer tipo de planejamento econômico era indesejável porque a economia era ingovernável. A ênfase então passou do econômico para o legal e o papel da lei não se limitou ao estado-nação. A atenção dada por Lippmann aos aspectos políticos e sociológicos do liberalismo revigorou o pensamento dos neoliberais (SLOBODIAN, 2018). Para os pensadores que formaram a Escola de Genebra, a economia global era incognoscível “and this was not a dead end but the starting point for designing the order within which the world economy could thrive” (SLOBODIAN, 2018, p. 84).

Algumas divergências apareceram no Colóquio, mas todos se uniram na crença ao internacionalismo e no ceticismo sobre o valor dos números e modelos em explicar o mundo. A fé nos números do começo da década de 1930 terminou em uma rejeição porque seu uso passou a ser associado àqueles que acreditavam em ações estatais para estabilizar o nível de preços e aos esquerdistas (SLOBODIAN, 2018). Os neoliberais apostavam na invisibilidade da economia e, portanto, na impossibilidade de projetá-la. Assim, eles passaram a pensar em estruturas que pudessem organizá-la por meio de um sistema total, que Slobodian classifica como globalista, mas que difere do sentido comumente entendido hoje:

Although globalism is now nearly synonymous with American power, the 1930s were quite different. Globalism was not an ideology that simply emanated outward from the United States. Most projects that took the world as their object were based in Paris, Geneva, and London rather than Washington or New York. Histories of international relations tend to elide its European origins in the interwar period, eclipsed as it was by the postwar paradigm. But neoliberalism was part of the questions asked at the dawn of international relations. (SLOBODIAN, 2018, p. 89-90).

Slobodian ressalta que a característica internacionalista do neoliberalismo foi por muito tempo esquecida. Os neoliberais procuravam formas de governança que protegessem a economia mundial. Foucault (2008) chama de projeto de intervencionismo jurídico: “nenhum intervencionismo econômico ou o mínimo de intervencionismo econômico e o máximo de intervencionismo jurídico” (p. 230).

Embora a grande crítica neoliberal entre as décadas de 1930 e 1940 fosse ao “nacionalismo econômico” - governos que adotavam políticas de controle do mercado, seja por impostos sobre importações ou outro tipo de barreiras comerciais ou planejamento -, a resposta a esse nacionalismo só poderia vir do Estado (SLOBODIAN, 2018). Os neoliberais entendiam que o nacionalismo econômico era fruto de grupos internos da nação que influenciavam politicamente o Estado para obter vantagens econômicas, daí a necessidade de um Estado forte, que não sucumbisse a essas influências. Entre esses grupos estavam as massas de trabalhadores que reivindicavam direitos e melhores salários, sindicatos e cartéis, que obstruíam a livre concorrência e a divisão internacional do trabalho. Os neoliberais não descartaram formas de governo autoritário para fazer oposição a esses grupos (SLOBODIAN, 2018).

No pós-Segunda Guerra, a estrutura internacional projetada teve pouca contribuição dos neoliberais, mas realizou algumas das exigências de governo duplo - a separação entre o *dominium* e o *imperium* (SLOBODIAN, 2018). A maior parte do mundo permaneceu dentro de uma estrutura econômica supervisionada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Criado em 1944, o FMI ajudou a garantir taxas de câmbio relativamente estáveis e a possibilidade de converter dinheiro de uma moeda para outra. O GATT, assinado em 1947, trabalhou em direção à visão de livre comércio. Porém, os neoliberais foram

críticos a orientações assumidas por esses órgãos, como o objetivo do acordo do GATT de "garantir o pleno emprego" (SLOBODIAN, 2018).

Eles também foram resistentes à ONU, especialmente por conta do princípio de um país um voto, que, segundo eles, desembocaria em uma politização da atividade econômica. Para os neoliberais, a Liga das Nações era o modelo ideal. “Os neoliberais da Escola de Genebra protestaram contra a ONU não porque era o governo mundial, mas porque era o tipo errado de governo mundial.” (SLOBODIAN, 2018, p. 144, tradução nossa). Slobodian (2018) destaca que quando as primeiras colônias conquistaram a independência as noções de “desenvolvimento” e “economia do desenvolvimento”, adotadas por algumas instituições internacionais, ajudaram a legitimar as demandas mundiais de emprego total, controle de capital e o direito de nacionalizar ativos e recursos de propriedade estrangeira, às quais os neoliberais eram ferozmente contrários.

Em 1947, pensadores neoliberais se juntam em Mont-Pèlerin, na Suíça, e criam a Sociedade Mont-Pèlerin, em uma tentativa de organizar a teoria e a prática do movimento neoliberal. À época, Hayek sugeriu que, assim como os socialistas, eles deveriam atuar na captura da opinião pública e do poder público (SLOBODIAN, 2018), o que corrobora que os neoliberais nunca foram somente teóricos, mas que acreditavam na necessidade da ação e na normatividade. Entre os anos 1950 e 1960, a preocupação dos neoliberais era o avanço das políticas keynesianas, as medidas que as nações pós-coloniais estavam tomando para proteger seu mercado interno e criar suas próprias indústrias (SLOBODIAN, 2018). Com a chegada da primeira grande recessão do pós-guerra, em 1973, houve um reavivamento do ideário neoliberal, que colocava a responsabilidade pela crise na atuação de sindicatos e movimentos operários, que teriam provocado aumento de gastos estatais e prejudicado a obtenção de lucro por parte das empresas a partir da reivindicação de melhores salários e de direitos (ANDERSON, 1995). A solução encontrada foi o ressurgimento da ideia de Mises, Hayek e outros neoliberais de que era necessário um Estado forte para atuar contra os sindicatos e no controle do dinheiro, mas que fosse frugal nos gastos sociais e nas intervenções econômicas (SLOBODIAN, 2018; ANDERSON, 1995). Dentro de

uma análise mais marxista, Harvey (2011) diz que a crise de acumulação nos anos 1960, marcada pela estagflação e pela diminuição dos lucros, teria incitado a burguesia a colocar em prática o projeto social formulado pelos teóricos da Sociedade de Mont-Pèlerin. Para Harvey, o Estado neoliberal, para além de seus traços específicos e a despeito do seu intervencionismo, continua a ser instrumento nas mãos da classe capitalista para aumentar renda.

As críticas neoliberais às medidas keynesianas deram frutos no final da década de 1970. Na Inglaterra, Margareth Thatcher foi eleita em 1979 e, em 1980, Ronald Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Depois, outros países europeus elegeram políticos alinhados ao neoliberalismo, embora com programas de governo menos radicais. Conforme Perry Anderson (1995), mesmo nos Estados Unidos, as medidas colocadas em prática não foram tão profundas quanto às do governo Thatcher. Porém, mesmo governos progressistas tiveram que sucumbir às exigências dos mercados financeiros internacionais e acabaram adotando políticas muito próximas à ortodoxia neoliberal, com prioridade para a “estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores de capital e abandono do pleno emprego” (ANDERSON, 1995, p. 13).

Se na década de 1980 o neoliberalismo tomou forma no Norte Global⁵, com as eleições de Thatcher e Reagan, foi alguns anos antes, em 1973, com o golpe de estado no Chile, que ele começou a ser experimentado. O fato de estar no poder um governo autoritário, do general Augusto Pinochet, não era um problema para os neoliberais. Anderson (1995) e Slobodian (2018) lembram que Hayek entendia que liberdade e democracia nem sempre eram compatíveis, principalmente quando as massas democráticas buscavam interferir nos direitos dos agentes econômicos de disporem de sua renda e propriedade. Para os neoliberais, a civilização deveria ser global, com instituições que pudessem conter possíveis revoltas das massas com regras estabelecidas por órgãos supranacionais fora do alcance de qualquer eleitorado,

⁵ Refere-se a um grupo de países desenvolvidos do mundo ocidental que predominantemente, mas não exclusivamente, encontra-se no Hemisfério Norte. Contrapõe-se a Sul Global, que faz referência a países em desenvolvimento e/ou recentemente industrializados e que frequentemente têm uma história de colonialismo.

protegendo a economia das demandas por igualdade redistributiva e justiça social (SLOBODIAN, 2018). Para o alcance dessas premissas, democracia e soberania devem ficar em segundo plano.

Autores como Slobodian (2018), Harvey (2011), Brown (2017, 2019), Dardot e Laval (2016) convergem na interpretação de que há certo caráter antidemocrático no neoliberalismo. Harvey (2011) lembra que os teóricos neoliberais têm “[...] profunda suspeita com relação à democracia [...]” (HARVEY, 2011, p. 17), por isso dão preferência à tomada de decisão no âmbito do Executivo e do Judiciário. Slobodian ressalta que, desde o início do pensamento neoliberal, a reivindicação dos trabalhadores em torno de direitos e questões salariais e o sufrágio universal eram vistos como questões que poderiam derrubar a ordem e, portanto, atrapalhar o mercado livre e a circulação de capitais. Na época da descolonização, os neoliberais criticavam as novas organizações internacionais baseadas no princípio de uma nação e um voto, como a ONU. Slobodian (2018) lembra que Hayek, falando sobre novos países da América do Sul, disse que eles não tinham tradições políticas “totalmente adequadas” à democracia e defendeu que essas democracias deveriam ser limitadas para que elas mesmas não fossem destruídas. Para Dardot e Laval, a característica antidemocrática do pensamento neoliberal faz parte dos seus fundamentos desde seu surgimento:

Compreender *politicamente* o neoliberalismo pressupõe que se compreenda a natureza do projeto social e político que ele representa e promove desde os anos 1930. Ele traz em si uma ideia muito particular de democracia, que, sob muitos aspectos, deriva de um *antidemocratismo*: o direito privado deveria ser isentado de qualquer deliberação e qualquer controle, mesmo sob a forma do sufrágio universal. (DARDOT; LAVAL, 2016, p.8).

Sobre a soberania e a autonomia nacionais, especialmente os neoliberais da Escola de Genebra eram críticos a essas ideias e defendiam a presença de uma ordem institucional global para proteger o capital e seus deslocamentos (SLOBODIAN, 2018). Slobodian enfatiza que as ações neoliberais entre as décadas de 1920 e 1990 foram “tentativas institucionais de defender a economia mundial contra a democracia e o nacionalismo” (p. 266). Dardot e Laval (2016) chamam atenção para o fato de que mesmo a palavra “soberania” foi perdendo espaço com avanço do pensamento

neoliberal na sociedade, especialmente a partir da década de 1980. Eles ressaltam que o termo “governança” passa a ganhar visibilidade, dando destaque à norma da concorrência na qual o Estado também se insere. “Um Estado não deve mais ser julgado por sua capacidade de assegurar sua soberania sobre um território, segundo a concepção ocidental clássica, mas pelo respeito que demonstra às normas jurídicas e às ‘boas práticas’ econômicas da governança” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276).

O enfraquecimento da noção de soberania não significa, porém, a defesa de um mundo sem fronteiras. Para os neoliberais, a ordem internacional deveria ser formada por um tipo de “federalismo competitivo”, que permitisse ao capital movimentar-se sem barreiras através das fronteiras (SLOBODIAN, 2018, p. 276).

Já a noção governança global surgiu pela primeira vez em meados da década de 1970, mais ou menos ao mesmo tempo que a “globalização” e um pouco mais tarde que conceitos como “desenvolvimento sustentável” ou “nova ordem econômica internacional” (OVERBEEK *et al.*, 2010) e se fortaleceu ao longo do tempo. Overbeek ressalta que, na área ambiental, o mundo estava se tornando ciente de que os recursos naturais eram finitos e acreditava-se que uma governança global proporcionaria instituições democráticas voltadas para a gestão dos assuntos comuns da humanidade.

Autores como Overbeek, no entanto, entendem que o conceito de governança global é vago e impreciso, mas reconhecem que tem força e permanecerá sendo usado. Por isso, na utilização do conceito deve haver uma preocupação em enfatizar o contexto histórico em que é utilizado. Para ele, nas últimas duas décadas, a governança global foi neoliberal, servindo à liberdade de acumulação de capital em todo o planeta. As interpretações de Overbeek sobre a governança global vão ao encontro das posições de Slobodian (2018) no que se refere ao projeto político neoliberal. Overbeek coloca que o mundo é cada vez mais governado por reuniões informais, antidemocráticas e não representativas de líderes mundiais ou por políticos, líderes empresariais, jornalistas e diversos outros funcionários do *status quo*. Segundo ele, o que atualmente é chamado de governança global é o conjunto de práticas e instituições regulatórias que foram desenvolvidas nas últimas décadas para gerenciar as condições para a mobilidade global e acumulação de capital. Portanto, é importante

estabelecer que, nesta tese, o uso do termo governança global visa a designar a governança realmente existente, ou seja, uma governança que, segundo Dingwerth e Pattberg (OVERBEEK *et al.*, 2010), não necessariamente é global e que busca ser plural e apolítica, no sentido de que ignora as diferenças de poder envolvidas entre os atores.

Há várias formas de se estudar neoliberalismo e diferenças importantes dentro do pensamento neoliberal, portanto, o breve resumo feito até aqui obrigatoriamente deixa de fora grande parte das análises sobre este ideário. Detive-me no que Slobodian chama de Escola de Genebra, para descrever os fundamentos que formaram a teoria de pensadores neoliberais que estavam preocupados com as questões relacionadas à ordem econômica internacional e às instituições supranacionais. Porém, cabe ressaltar que há outras correntes influentes de pensadores neoliberais, como os da Escola da Virgínia, que busca pensar na formatação de constituições que evitem a interferência política no mercado, e os da Escola de Chicago, mais focados na política monetária e análises de custo-benefício na formação de políticas públicas.

Assim como Slobodian e Foucault, Dardot e Laval analisam o neoliberalismo a partir de sua raiz no ordoliberalismo alemão dos anos 1930. Os teóricos desta forma de neoliberalismo entendem que uma ordem constitucional e procedural são os fundamentos da sociedade e de uma economia de mercado, por isso a criação de um Estado de direito é indissociável de uma ordem liberal (DARDOT; LAVAL, 2016). Porém, enquanto os estudos de Slobodian se concentram nas estruturas internacionais, no globalismo neoliberal, Dardot e Laval procuram explicar como o ideário neoliberal passou a ser uma forma de racionalidade, conforme explorado a seguir.

2.2 GOVERNAMENTALIDADE E RACIONALIDADE NEOLIBERAL

Além de tomar o neoliberalismo a partir do estudo da formação de estruturas supranacionais e do isolamento dos mercados, adoto, a partir de autores como Dardot e Laval e Foucault, a noção de que os ideais neoliberais formam um tipo de racionalidade que perpassa todas as esferas da vida. Dardot e Laval (2016) e Brown

(2017), com base em uma análise de Foucault e Marx, entendem o neoliberalismo como uma extensão da lógica de mercado e do modelo empresarial para reformas públicas, dispositivos de gestão, práticas comerciais e, inclusive, para a subjetividade dos indivíduos. O neoliberalismo pode ser definido como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam uma forma de governo a partir do princípio da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016). A partir de um olhar fundamentado na obra de Foucault, entende-se governo em um sentido mais abrangente - não apenas político, da gestão pelo estado ou da administração - mas voltado para a ligação entre formas de poder e processos de subjetivação. “Foucault defines government as conduct, or, more precisely, as ‘the conduct of conduct’ and thus as a term which ranges from ‘governing the self’ to ‘governing others’” (LEMKE, 2012, p. 2). Compreender o uso desse termo é importante para se chegar aos conceitos de governamentalidade e racionalidade neoliberal.

Foucault (2008) chama de governamentalidade, ou razão governamental, os tipos de racionalidade empregados nos procedimentos pelos quais se dirige, por meio do Estado, a conduta dos homens. Cabe salientar que não se trata da ideia de Estado enquanto instituição, mas da atividade que determina as ações das pessoas por meio de instrumentos de Estado. A ideia de governamentalidade oferece uma visão sobre o poder além daquela centrada no consenso ou na violência e afasta a ideia de poder apenas como dominação. Ela liga as tecnologias de si com as tecnologias de dominação e a constituição do sujeito com a formação do Estado (LEMKE, 2012). Não é possível estudar poder sem uma análise da racionalidade política que o sustenta, por isso a ligação entre as palavras “governar” e “mentalidade” em governamentalidade (LEMKE, 2016).

Para Foucault (2008), a crise do liberalismo de 1880 a 1930 é uma crise de governamentalidade, causada pelo problema prático de como justificar intervenções políticas nas áreas econômica e social. O neoliberalismo seria então uma nova racionalidade que busca um autogoverno do indivíduo (FOUCAULT, 2008). Não é uma continuação ou retomada do liberalismo clássico, mas tampouco uma total ruptura com ele. A mudança de racionalidade do liberalismo para o neoliberalismo se dá no

momento em que o princípio da troca é substituído pelo da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016). Esta passa a ser vista como “motor do progresso das sociedades” e todo “entrave que se coloca a ela, em particular pelo amparo às empresas, aos indivíduos ou mesmo aos países mais fracos, devem ser considerados um obstáculo à marcha contínua da vida” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 54).

A racionalidade neoliberal se concentra na lógica da competição, que não é necessariamente focada na obtenção de lucro, mas no estabelecimento de diferenças quantitativas (FOUCAULT, 2008). No neoliberalismo, a lógica da concorrência passa a ser generalizada e atinge desde o Estado até a subjetividade. No caso do Estado, mais do que o foco na criação de condições para produção, preço e circulação de mercadorias, a racionalidade neoliberal se concentra em produzir algo como um “tribunal econômico que pretende aferir a ação do governo em termos estritamente de economia e de mercado” (FOUCAULT, 2008, p. 339). O neoliberalismo, assim, não é apenas uma ideologia ou um conjunto de políticas econômicas, mas um sistema de normas presentes nas práticas governamentais, institucionais e gerenciais que ultrapassa os contextos mercantis e financeiros (DARDOT; LAVAL, 2016):

A concorrência e o modelo empresarial constituem um modo geral de governo, muito além da ‘esfera econômica’ no sentido habitual do termo. E é precisamente o que se pode observar por toda a parte. A exigência de ‘competitividade’ tornou-se um princípio político geral que comanda as reformas em todos os domínios, mesmo os mais distantes dos enfrentamentos comerciais no mercado mundial. Ela é a expressão mais clara de que estamos lidando não com uma ‘mercantilização sorrateira’, mas com uma expansão da racionalidade de mercado a toda a existência por meio da generalização da forma-empresa (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 26-27)

O indivíduo torna-se um “empreendedor” cujo objetivo é o de saber explorar as oportunidades e a sociedade passa a ser formada por “unidades empreendedoras” (FOUCAULT, 2008). Dardot e Laval (2016) entendem essa como a grande inflexão que a corrente austro-americana e o discurso gerencial dão à figura do homem econômico. No entanto, a transformação do neoliberalismo em uma forma de racionalidade não ocorreu repentinamente. Eles dividem esse processo em quatro frentes: apoio entre

políticas neoliberais e transformação do capitalismo, luta ideológica, disciplina e racionalidade (DARDOT; LAVAL, 2016).

Dardot e Laval (2016) consideram enganosa a ideia de se pensar a “grande virada” (p. 193) para o neoliberalismo exclusivamente a partir das transformações econômicas internas do capitalismo ou da aplicação de uma teoria econômica. Para eles, o programa político de Thatcher e Reagan, imitado por outros governos e continuado por organizações internacionais, apresenta-se primeiro como ação *reativa* à situação do capitalismo da época. O diagnóstico era de que, além da crise econômica, havia uma crise de governabilidade em razão do excessivo envolvimento dos governados na vida política e social. Na economia, a crise se caracterizou por uma baixa na taxa de lucro das empresas, desaceleração dos ganhos de produtividade, alta inflação amplificada pelas duas crises do petróleo, em 1973 e 1979 (ANDERSON, 1995; DARDOT; LAVAL, 2016; HARVEY, 2011). Além disso, há a desregulação do sistema internacional instaurada após a Segunda Guerra Mundial. A flutuação geral das moedas a partir de 1973 abre caminho para uma maior influência dos mercados sobre as políticas econômicas (DARDOT; LAVAL, 2016).

A nova política monetarista incentivou privatizações de empresas públicas e o movimento de desregulamentação da economia, que estavam em um conjunto de recomendações que os Estados deveriam adotar para conseguir empréstimos e auxílios. Esse “sistema disciplinar mundial” (DARDOT; LAVAL, 2016) encontrou sua formulação mais condensada no chamado Consenso de Washington e o modelo neoliberal passou a ser considerado solução para os problemas globais (HARVEY, 2011). Os Estados, concorrendo entre si, tentavam atrair investimentos estrangeiros. Esforçando-se em criar condições mais favoráveis ao capital, colaboraram para formar uma ordem que os submete a novas restrições. “Ao mesmo tempo atores e objetos da concorrência mundial, construtores e colaboradores do capitalismo financeiro, os Estados são cada vez mais submetidos à dinâmica da globalização” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 204).

A difusão da norma neoliberal foi alavancada ainda pela liberalização financeira e pela globalização da tecnologia. A cultura de gerenciamento do mercado financeiro se

tornou um “agente disciplinante” que atinge as empresas desde seu topo até o assalariado de base. Todos devem submeter-se à necessidade de “prestar contas” e ser avaliado em função dos resultados obtidos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 206). O fortalecimento do capitalismo financeiro também provocou concentração de renda e patrimônio e os donos dos capitais puderam fazer com que as forças de trabalho competissem em escala mundial. “Cada vez mais liberta das restrições e barreiras regulatórias que até então limitavam seu campo de ação, a atividade financeira pode florescer como nunca antes, chegando a ocupar todos os espaços” (HARVEY, 2011, p. 41). O desmonte dos sistemas de proteção social, substituídos pelos serviços do mercado privado, provocou uma “financeirização da vida cotidiana” (MARTIN, 2002) que condiciona os indivíduos a assumirem responsabilidades e riscos financeiros que antes eram providos pelo Estado, como nas áreas da educação, saúde, seguridade social etc. Dardot e Laval acrescentam que a relação do sujeito com ele mesmo também foi afetada, pois cada pessoa foi levada a “comportar-se, em todas as dimensões de sua vida, como um capital que devia valorizar-se” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 206).

Apesar das políticas neoliberais que buscavam criar um quadro de proteção para o mercado (DARDOT; LAVAL, 2016; SLOBODIAN, 2018), a ideologia do mercado autorregulado voltou a ganhar espaço. Vários autores neoliberais abordaram em suas obras a importância da propaganda e da educação na disseminação de seus ideais. Numerosos *think tanks* “permitiram lançar o assalto aos grandes partidos de direita, apoiando-se numa imprensa dependente dos meios empresariais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 210). Porém, Dardot e Laval observam que não foi apenas a força das ideias e o contexto de crise que garantiu a hegemonia neoliberal, mas também o enfraquecimento da esquerda e a falta de alternativa ao capitalismo.

A crítica ao Estado, retratado como fonte de desperdícios e freio à prosperidade, tomou espaço. “Até os anos 1970, desemprego, desigualdades sociais, inflação e alienação eram ‘patologias sociais’ atribuídas ao capitalismo; a partir dos anos 1980, os mesmos males foram sistematicamente atribuídos ao Estado. O capitalismo deixou de ser o problema e se tornou a solução universal.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 214). Mas

a questão do custo do Estado social ultrapassava a esfera econômica e incluía a dimensão moral. Na visão neoliberal, o Estado de bem-estar social estimula o ócio em detrimento do trabalho e a seguridade social provoca a perda do senso de responsabilidade. “Um novo discurso de valorização do ‘risco’ inerente à vida individual e coletiva tenderá a fazer pensar que os dispositivos do Estado social são profundamente nocivos à criatividade, à inovação, à realização pessoal. Se o indivíduo é o único responsável por seu destino, a sociedade não lhe deve nada; em compensação, ele deve mostrar constantemente seu valor para merecer as condições de sua existência.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p.214).

A noção de homem como capital criou em paralelo dispositivos disciplinares que moldaram a conduta dos sujeitos a partir de uma nova governamentalidade. O conceito de governamentalidade como “ação sobre as ações de indivíduos supostamente livres em suas escolhas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 220) permite redefinir a ideia de disciplina. A disciplina neoliberal não é a que impõe, mas aquela que organiza a “obrigação de escolher”, criando o maior número possível de situações de mercado.

A “virada neoliberal”, portanto, não se caracteriza por uma retirada do Estado, mas por uma mudança de governamentalidade que passa pelo aspecto ideológico, mas principalmente pela adoção de novos modos de governo. As políticas neoliberais não foram implantadas em nome da “religião do mercado”, mas de imperativos técnicos de gestão, eficácia e até “democratização” dos sistemas de ação pública (DARDOT; LAVAL, 2016). Sob o contorno da explicação técnica, tanto direita quanto esquerda aderiram às formas de gerenciamento neoliberais. O “[...] discurso que participa dessa racionalidade caracteriza-se pela aceitação prévia da economia de mercado, das virtudes da concorrência, das vantagens da globalização dos mercados e das exigências inelutáveis da ‘modernização’ financeira e tecnológica” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 237).

A partir do conceito de governamentalidade, o neoliberalismo é não apenas ideologia ou realidade político-econômica, mas um projeto político que busca criar uma realidade social que ele sugere que já exista (LAVAL, 2020; LEMKE, 2016). Dardot e Laval (2016) destacam que, em geral, as autoridades que adotam as práticas

neoliberais se recusam a admitir que elas fazem parte de uma ideologia - isso porque a racionalidade neoliberal apresenta-se como pragmatismo: “O neoliberalismo, quando inspira políticas concretas, nega-se como ideologia, porque ele é a própria razão” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 245).

Pelo viés da governamentalidade, deve-se levar em consideração as condições históricas e sociais que tornaram “real” determinado conhecimento histórico da sociedade. As coisas não são avaliadas em termos absolutos, mas como práticas ou sistemas de práticas inseridas em uma determinada forma de racionalidade, porque práticas não existem sem um certo regime de racionalidade (FOUCAULT, 1991). Assim, uma racionalidade política não é um conhecimento neutro, mas um elemento de governo que ajuda a criar um campo discursivo em que o exercício do poder é entendido como “racional”. Lemke (2016) ressalta que a racionalidade neoliberal funciona como uma “economia política da verdade”, expressão utilizada por Foucault (2014), produzindo formas de conhecimento e conceitos que contribuem para o governo de novos domínios de regulação e intervenção.

Como um processo histórico e projeto político-econômico em construção e como formação de uma racionalidade que perpassa todas as esferas da vida, o neoliberalismo também se faz presente nas políticas ambientais. Ao longo das últimas décadas, mecanismos voltados ao mercado e/ou que reproduzem uma lógica neoliberal ganharam cada vez espaço entre as formas de se lidar com a emergência climática. O capítulo a seguir trata dessa evolução na relação entre neoliberalismo e meio ambiente.

3 NEOLIBERALISMO E MEIO AMBIENTE

Nas negociações mundiais sobre clima, existem dois pontos que são consensuais. O primeiro é a necessidade urgente de diminuir a emissão de gases de efeito estufa para frear os piores cenários provocados pelas mudanças climáticas. O segundo é que a economia não pode ser afetada. Dessa perspectiva, deve-se encontrar uma solução que permita resolver a crise ambiental e continuar obtendo crescimento econômico. A lógica é: se cortar emissões prejudica a economia, a saída é aprimorar os mercados de forma que eles possam tirar proveito das mudanças climáticas (PARR, 2013; PORTO-GONÇALVES, 2006; RIBEIRO, 2010). A resposta à crise ambiental percebida mais intensamente nas últimas décadas foi marcada pela expansão no financiamento ambiental global, com rápido aumento no envolvimento de entes privados. Simultaneamente, mecanismos de mercado foram implantados como instrumentos de governança ambiental em várias escalas. O conceito de natureza como capital ganhou visibilidade em políticas e práticas nos setores público e privado.

Essas mudanças não ocorreram de uma hora para outra, mas foram sendo introduzidas e aplicadas em paralelo ao avanço neoliberal. Porém, falar das características neoliberais presentes nas políticas ambientais e climáticas pode trazer certa confusão, já que, como mencionado no início deste capítulo, há diversas formas de se entender o neoliberalismo. Não são poucos os estudos que analisam o neoliberalismo relacionado ao meio ambiente e/ou às mudanças climáticas. Cada pesquisa, obviamente, adota um viés a partir de sua perspectiva teórica sobre neoliberalismo ou, não raramente, usa o termo sem definição específica (FLETCHER; BÜSCHER, 2017), o que pode prejudicar uma avaliação mais precisa sobre o quanto determinada prática se encaixa em uma política neoliberal. Apesar desse aspecto, muitos estudos identificam que a forma com a qual lidamos com os problemas ambientais assume em larga medida características neoliberais. Essa observação é feita tanto por análises com viés mais crítico quanto mais pós-estruturalista. Trago algumas delas na seção 3.2, na qual apresento perspectivas da relação entre meio ambiente e neoliberalismo a partir de teorias com bases marxistas e/ou foucaultianas.

Antes, porém, é importante compreender que o neoliberalismo não foi “instalado” na política ambiental repentinamente ou como uma forma pré-definida.

No âmbito de uma agenda internacional, o meio ambiente, e depois especificamente as mudanças climáticas, foram recebendo ao longo do tempo crescente atenção em diversos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros. Organismos esses que fazem parte de uma estrutura mundial neoliberal (SLOBODIAN, 2018). Neste processo, outros atores, além dos Estados, passaram a tomar parte nos debates acerca dos problemas ambientais e as políticas de comando e controle que regulavam as questões relacionadas ao meio ambiente perderam força. No mundo globalizado e fortemente influenciado pelo ideário neoliberal, os Estados passaram a dividir seu protagonismo com atores não estatais, que foram incluídos nos esforços para definir temas de preocupação e regras e soluções a serem adotadas.

A compatibilidade entre preocupação ambiental, crescimento econômico, mercado e ordem internacional liberal faz parte das convicções de muitos formuladores de políticas estatais e de organizações não-governamentais em todo o mundo. Este consenso, no entanto, frequentemente nos faz esquecer que essa lógica não foi sempre hegemônica e que se diferencia da que havia quando os primeiros esforços de respostas globais aos problemas ambientais começaram, no final dos anos 1960 e início dos 1970 (BERNSTEIN, 2001). Na época, a busca conjunta por respostas às questões ambientais estava focada nas consequências negativas do desenvolvimento industrial não regulamentado e nos limites de crescimento.

A expansão da política ambiental a partir desse período pode ser considerada como um desdobramento e intensificação de uma forma de governamentalidade que teve início no século XVIII e que Foucault (2008) classificou como uma forma de biopolítica. Essa racionalidade de governo é formada por noções de sociedade, economia, população, segurança e liberdade que torna o meio ambiente e a administração dos corpos objeto de gerenciamento e intervenção (PELLIZZONI, 2015). Rutherford (1999) observa que a ecologia e a gestão ambiental podem ser

consideradas como expressões da biopolítica, já que se preocupam em gerir as relações entre a população, os seus recursos e o meio ambiente. Ele defende que o caráter biopolítico da racionalidade governamental se fortaleceu a partir dos anos 1970, com a expansão da ciência ecológica regulatória, que passa não tanto a descrever o meio ambiente, mas a transformá-lo em um objeto de conhecimento por meio de mecanismos de intervenção, gestão e policiamento.

A “virada neoliberal” descrita por Dardot e Laval (2016) é historicamente paralela às medidas da nova governamentalidade da política ambiental global. No entanto, não se trata de uma ruptura com o que acontecia até então, e sim de uma intensificação de alguns aspectos do governo moderno (PELLIZZONI, 2015):

Making sense of neoliberalism and its relationship with nature does not mean to search for revolutionary changes, but pay attention to gradual alterations of established practices and ideas, up to the point in which they become something different. The basic problematization of liberalism (government and its excesses; the question of resource-efficiency; economy, population and the environment as provided with their own ‘natural’ tendencies; the limits to knowledge and control of these processes) is still operative, yet the intensification of these elements defines a new problematization, nested in the former but engendering new sorts of questions and replies. (PELLIZZONI, 2015, p. 119).

Se os mesmos problemas estão colocados, cabe tentar identificar as características que tornam possível classificar as políticas ambientais que se intensificaram a partir dos anos 1960 e 1970 de neoliberais. Apesar das novas formas de organização, que combinam o poder do Estado e de novos atores, as políticas neoliberais envolvem processos de privatização e mercantilização semelhantes a fases anteriores de acumulação de capital. A lógica liberal justifica a privatização e a mercantilização de terras e florestas, entre outros recursos naturais, argumentando que conferir uma propriedade a eles e internalizar as externalidades faz com que sejam melhor administrados, sendo, portanto, coletivamente benéfico. É o que Hardin (1968) defende em *The Tragedy of the Commons*, artigo publicado na revista *Science*, em que o biólogo canadense defende que as coisas comuns, sejam terras, o ar ou parques públicos, sempre serão objeto de superexploração visto que seria da natureza humana que indivíduos racionais queiram maximizar seus lucros. Esse é basicamente o mesmo

raciocínio usado hoje para defender o desenvolvimento de novos mercados, como o comércio de carbono, ou a melhoria da eficiência dos existentes por meio de normas, rótulos ecológicos, certificações, impostos ecológicos etc. (LOCKIE, 2014). Então, o que torna neoliberal uma política ambiental?

Autores como Lemke (2002), Mccarthy e Prudham (2004) e Pellizzoni (2015) identificam que uma das diferenças da governamentalidade neoliberal é que, enquanto no liberalismo clássico havia uma preocupação com os limites materiais do crescimento econômico, o discurso neoliberal é dominado pela ideia de expansão tecnológica e econômica que supera esses limites. Ao longo do século XX, os pensadores neoliberais classificaram a sociedade e a economia como ingovernáveis (CHAMAYOU, 2020; PELLIZZONI, 2015; SLOBODIAN, 2018), a sociedade descrita e imaginada por eles é desorganizada e impossível de ser planejada ou direcionada. A única maneira de melhorar seu desenvolvimento é fornecer as condições, o quadro, para que as forças do mercado prevaleçam em todos os lugares e que possam se adaptar conforme as circunstâncias. Isso não significa alcançar um equilíbrio por meio do mercado, como pensavam os liberais clássicos, mas incentivar a lógica do mercado - visto que a natureza humana é a do *homo economicus* - já sabendo que esse equilíbrio será momentâneo e o quadro precisará ser readaptado, recriado. O processo neoliberal é um eterno gerenciamento e construção de condições e normas que permitem a continuação da lógica da concorrência.

Acredita-se que os mecanismos de mercado podem fornecer soluções adequadas aos problemas ambientais porque há um entendimento de que os governos são inoperantes e os mercados, eficientes. Para Porto-Gonçalves (2012), esses mecanismos, que até o momento têm mostrado poucos resultados, partem de uma idealização das estratégias de *win-win*. Em sua crítica, Parr destaca que:

O capitalismo se apropria de limites do capital, colocando-os a serviço do capital; no processo, obscurece as desigualdades, distorções socioeconômicas e violência que esses limites expõem, continuando assim o ciclo de crescimento econômico sem fim que é alcançado às custas de entidades e grupos mais vulneráveis. (PARR, 2013, p. 29, tradução nossa).

Sob esta racionalidade, um mercado que reconhece sua responsabilidade como produtor de externalidades seria condição para um futuro sustentável. O reconhecimento da responsabilidade, porém, não implica no questionamento ao sistema, mas na busca pela criação de mecanismos mais eficientes e menos impactantes regidos pela lógica da concorrência, o que vem sendo colocado em prática no atual contexto mundial e que transparece nas propostas de enfrentamento às mudanças climáticas.

O fracasso dos mecanismos também não os coloca em xeque. O conceito de governamentalidade ajuda a entender esse aspecto. O fracasso permanente dos programas é absorvido pela racionalidade. O confronto entre o mundo do discurso e o campo das práticas não é uma simples aplicação ou transferência (LEMKE, 2012, 2016). Quando um mecanismo falha, seu resultado é novamente incorporado à racionalidade, os atores respondem calculando e capitalizando sobre esse efeito e integrando-o em sua conduta futura (LI, 2007).

Ao estudar os *market-based instruments*, por exemplo, Lockie alega que os argumentos técnicos relativos à superioridade desses mecanismos não foram “descobertos”: “They have been developed both as the most recent manifestation of peculiarly neoliberal ways of thinking about governance and as a response to the contradictions and limitations of other neoliberal experiments in environmental policy” (LOCKIE, 2014, p. 71). Dempsey (2016) fala em “natureza empreendedora” para explicar a forma atual de preservação da biodiversidade, que envolve a criação de “unidades empreendedoras” da vida não humana com o objetivo de calcular o valor diferencial de espécies, comunidades não humanas e espaços, o que a autora descreve como um “tribunal econômico-ecológico” (DEMPSEY, 2016, p. 10). O projeto de natureza empreendedora, conforme Dempsey, é uma tentativa de gerenciar os excessos do capitalismo que estão degradando a vida no planeta, um projeto conduzido por atores que, com muita frequência, não são motivados por lucro, mas que buscam trazer o meio ambiente para os cálculos de governança (DEMPSEY, 2016).

Na atual racionalidade neoliberal, o mundo torna-se mais competitivo a fim de tornar o meio ambiente tratável para a governança, independentemente de ser uma

política orientada para o mercado, de comando e controle ou voltada às comunidades. Assim, ecossistemas e relações socioecológicas precisam ser comparadas, classificadas e ordenadas quantitativamente (DEMPSEY, 2016). A crença na capacidade humana de administração, mas não necessariamente de controle, toma forma em políticas, instituições e mecanismos que gerenciam a natureza com objetivo de superar os limites naturais, sociais e econômicos que vão sendo colocados exatamente a partir de sua exploração. Na racionalidade neoliberal, tudo precisa ser quantificado, medido, tecnicizado, e a relação com a natureza não é diferente.

Para que funcione, porém, a natureza empreendedora precisa estar dentro de um enquadramento normativo, o que vem sendo desenvolvido ao longo das décadas. Luke (1995) chama de *environmentality*, ou ecogovernamentalidade, uma interpretação das relações de poder conectada à concepção de códigos, aparatos institucionais, procedimentos e doutrinações sobre o controle e uso da natureza. Embora não utilize Foucault a partir de sua obra sobre neoliberalismo, Luke descreve práticas de ecogovernamentalidade que são características da racionalidade neoliberal. Ele traz o exemplo do Worldwatch Institute para mostrar como o discurso gerencial e disciplinar foi sendo reivindicado para se lidar com a natureza. Na metade dos anos 1990, quando publicou seu estudo, Luke (1995) identificou que, sem resposta eficaz dos Estados-nação a desafios como aumento da poluição, contaminação nuclear e rápido desmatamento - e em um contexto de avanço das telecomunicações, transporte e informatização -, surgiram novas organizações no movimento ambientalista (como *Worldwatch Institute*, *Earth First!*, *The World Wildlife Federation* ou *Greenpeace*). Elas passaram a pensar essas questões e seus impactos na economia política e a propor respostas, interpondo seus próprios “environmentalizing conceptual maps, technical disciplines, and organizational orders on these spaces as they urge local citizen's groups or global supranational agencies to move beyond the constraints imposed by national sovereignty to construct new sustainable spaces for human habitation” (LUKE, 1995, p. 78).

Essas características da ecogovernamentalidade coincidem com o avanço das políticas neoliberais em várias partes do mundo. Luke (1995) observa que muitos

movimentos ambientais contemporâneos empurram a governamentalidade para um nível de controle global em vez de nacional. “A biosfera, a atmosfera e a ecosfera são todas reintegradas ao regime da verdade da economia política para servir a fins mais ecológicos, mas também são feitas para percorrer novos caminhos econômicos acima e além dos espaços territoriais criados pelos Estados-nação” (LUKE, 1995, p. 77).

Esses aspectos encontram eco na definição de neoliberalismo de Slobodian (2018) - enquanto sistema global que busca estabelecer controle e jurisdição que ultrapassem o Estado nacional - e são identificáveis na governança ambiental e climática. Essa característica se relaciona ainda a um enfraquecimento da lógica da soberania (LUKE, 1995; DARDOT; LAVAL, 2016; SLOBODIAN, 2018). As jurisdições militar-administrativas sobre partes desses sistemas globais em territórios desenhados por meio da governamentalidade devem ser suplantadas por lógicas mais amplas de ambientalidade (LUKE, 1995). Assim, a racionalidade neoliberal relacionada à natureza vai muito além das ações de privatização, mercantilização ou financeirização. Ela inclui aspectos de ordenação da globalização, enquadramento jurídico e quantificação das relações com a natureza e abrange iniciativas que criam novos tipos de mercadorias, mas também a direção de governos eficientes (DEMPSEY, 2016), o que não significa que os processos e resultados sejam necessariamente positivos.

Entender o processo neoliberal a partir do conceito de governamentalidade significa assumir que, na governança neoliberal, a relação entre a compreensão dos problemas e as respostas políticas a eles não é linear nem unidirecional. “The rationalities, or ways of thinking, that inform environmental governance shape recognition and comprehension of environmental problems and causes just as surely as they shape policy design” (LOCKIE, 2014, p. 71). Na subseção 3.1 apresento como a governamentalidade neoliberal se faz presente na governança ambiental e do clima, especialmente a partir dos acordos estabelecidos nas Conferências das Partes (COPs - *Conference of the Parties*), enquanto na 3.2 detalho alguns mecanismos presentes nessa governança.

3.1 GOVERNAMENTALIDADE DA GOVERNANÇA GLOBAL DO CLIMA

A partir da lente da governamentalidade, Luke (1995) mostra como o que antes era chamado de *natureza*, passou, no século XX, a ser denominado *meio ambiente* e o que essa alteração no discurso significou em termos de governamentalidade. Ele descreve como as premissas do gerencialismo de recursos se tornaram mais formalizadas em aplicações burocráticas e interpretações jurídicas. Para salvar o planeta, tornava-se necessário “*to environmentalize it*”, com novos discursos disciplinares em escala global, com contínua intervenção gerencial sobre crescimento populacional, desenvolvimento econômico e a exploração de recursos (LUKE, 1995). A ecologia passou a ter espaço nas formas disciplinares que organizavam o desenvolvimento e o crescimento conforme o mundo tornava-se mais globalizado, ganhando relevância também nas discussões globais. A governança ambiental e do clima⁶ faz parte desse processo, que desenvolve uma estrutura e um discurso que, embora com contestações, majoritariamente reproduzem uma racionalidade neoliberal.

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1972, em Estocolmo, as diretrizes de proteção ambiental gradualmente convergiram para normas econômicas liberais⁷ na governança ambiental (BERNSTEIN, 2001). No fim da década de 1980, a lógica econômica da governança climática passou a ficar mais clara, no que Bernstein (2005) chamou de *non- state- market- driven* (NSMD). Neste período, foi institucionalizado o conceito de “desenvolvimento sustentável”, citado no Relatório Brundtland, de 1987, que auxiliou a colocação da agenda ambiental em lugar de destaque nas preocupações internacionais e legitimou o ambientalismo liberal. Bernstein (2001) chama atenção que a definição amplamente citada no Relatório Brundtland (de um desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de

⁶ A governança climática está associada a um problema ambiental específico, o aquecimento global, e se refere a manter a estabilidade do clima global. Já a governança ambiental é mais geral e inclui outras questões, como poluição etc.

⁷ Ainda que muitas das características identificadas por Bernstein se encaixem no que podemos chamar de práticas neoliberais, manteremos o termo “liberal” quando se referir a análises realizadas pelo autor, conforme usado por ele próprio.

atender às suas próprias necessidades) identifica um compromisso entre valores concorrentes, incluindo crescimento, conservação e equidade inter e intra-geracional. Para Leff (2010), o documento pode ser considerado um ponto de partida para a inclusão do meio ambiente no processo de globalização.

A partir da Rio 92, foram gerados vários documentos balizados pela agenda do desenvolvimento sustentável, como a Declaração dos Princípios da Floresta, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre Biodiversidade, a Agenda 21 e o Acordo de Paris. Nos fóruns internacionais onde estava sendo debatida a questão ambiental, “os anos 1990 marcam uma inflexão em direção à lógica mercantil, à lógica empresarial” (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 304). Esta também é uma época de fortalecimento das políticas neoliberais, que haviam sido inicialmente capitaneadas pelos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Moreno (2018) chama atenção para o fato de que foi justamente uma das representantes máximas do neoliberalismo mundial, Margaret Thatcher, que levou a questão do aquecimento global pela primeira vez à Assembléia Geral da ONU, no dia 8 de novembro de 1989. A chefe de Estado dizia que “of all the challenges faced by the world community in those four years, one has grown clearer than any other in both urgency and importance — I refer to the threat to our global environment” (THATCHER, 1989).

A partir deste período, novos “mercados verdes” se desenvolveram permeados pelo conceito de “desenvolvimento sustentável” e a conciliação entre crescimento econômico e meio ambiente passou a ser naturalizada. Junto com o discurso de desenvolvimento sustentável, os mecanismos de mercado ganharam espaço na governança ambiental internacional. Em 1997, durante uma das mais importantes Conferências das Partes, a COP 3, no Japão, foi estabelecido o Protocolo de Quioto, em que os países signatários deveriam assumir compromissos para a redução das emissões de gases que agravam o efeito estufa. O Protocolo é um marco na criação de mecanismos de mercado para o enfrentamento de problemas ambientais, partindo de uma lógica de governança ambiental que considera que esses instrumentos são mais eficientes em comparação às políticas de comando e controle. Assim, buscando ajudar os Estados a alcançarem suas metas de emissões e encorajar o setor privado e as

nações em desenvolvimento a contribuírem na redução das emissões, os negociadores do protocolo incluíram mecanismos de mercado, além das ações de caráter nacional ou esforços individuais, na mitigação às mudanças climáticas.

Hajer (1995) destaca que a lógica econômica presente na atual governança climática usa a linguagem dos negócios e conceitua a poluição ambiental como questão de ineficiência, enquanto opera dentro dos limites de custo-efetividade e eficiência administrativa. Para While *et al.* (2010), a política climática global passou por nova fase de neoliberalização pós-Quito, caracterizada por sistema complexo e multi-escalar de controle das emissões de carbono, envolvendo um certo grau de transferência “of regulatory power upwards to the supranational level and outwards to markets and non-national state actors” (WHILE; JONAS; GIBBS, 2010, p. 85).

Mais de duas décadas depois de Quito, e ainda que ele não tenha apresentado o sucesso esperado, as iniciativas baseadas na lógica do mercado e no gerenciamento seguem sendo parte indissociável da governança climática. Na 21ª Conferência das Partes, em 2015, os compromissos com os mecanismos de mercado foram reiterados com a assinatura do Acordo de Paris, o último grande tratado firmado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (UNFCCC) com o objetivo de fazer frente ao aquecimento global.

Ciplet e Roberts (2017) destacam que o ambientalismo neoliberal internacional tem quatro processos principais: os ideais libertários de justiça, nos quais a justiça é definida como a busca pelo interesse próprio; a mercantilização, em que os mecanismos de mercado e o engajamento do setor privado são vistos como as formas mais eficazes de governança; a governança por divulgação, em que os principais obstáculos à sustentabilidade são entendidos como falta de informação e que estruturas regulatórias onerosas inibem a inovação; e a exclusividade nas decisões, em que o processo decisório multilateral é deslocado do consenso para o minilateralismo e bilateralismo. Segundo esses autores, o regime da UNFCCC institucionalizou, embora com resistências, reformas neoliberais na governança climática, porém, deixou lacunas como a incapacidade de gerar ambição adequada para a resolução dos problemas ambientais e a falta de transparência, de equidade e de representação. O que se

observa é que dificilmente os países abrem mão de benefícios próprios em nome de um bem coletivo. Interessante destacar que o que os autores observam como falhas (especialmente a falta de equidade e representação), remete às formas mais ou menos democráticas de participação na governança climática. Outros pesquisadores do neoliberalismo (BROWN, 2017; SLOBODIAN, 2018), embora não se referindo especificamente à governança climática, interpretam essas falhas como características da própria estrutura neoliberal. Alguns assuntos, como a economia (SLOBODIAN, 2018) e a natureza (SELGER, 2018), são muito complexos para serem deixados à mercê da democracia. Em suas obras, Slobodian (2018) e Selger (2018) mostram como entidades aparentemente autorreguladas foram isoladas do controle democrático em um momento em que muitos Estados alcançavam a soberania formal e visões concorrentes de desenvolvimento ainda estavam sendo debatidas.

Importante lembrar que a construção da governança ambiental e do clima se desenvolve no mesmo processo de globalização e neoliberalização que se espalha pelo mundo a partir da Segunda Guerra e que se intensifica a partir das décadas 1960 e 1970. Mas, como dito anteriormente, o debate sobre a globalização já estava presente antes da Grande Guerra e produziu muitas características ainda hoje presentes nos discursos políticos (SLOBODIAN, 2018). Foi nesse período que cresceram os princípios centrais da imaginação neoliberal sobre a economia mundial e que podem ser úteis para se pensar a governança ambiental. As características que os primeiros pensadores neoliberais pensavam para economia, descritas por Slobodian (2018), são usadas hoje para explicar o meio ambiente. Os principais aspectos desse pensamento são que o meio ambiente é, assim como a economia:

- a) *unitário* e não pode ser dividido significativamente em nações ou impérios;
- b) *interdependente*, porque os países industrializados dependem do mercado externo para matérias-primas e porque desastres e eventos climáticos de um Estado podem afetar outros;
- c) *infra-estruturalmente homogêneo*, pois compreende espaços físicos que não são divisíveis, como oceanos ou a atmosfera; e

- d) *funcionalmente heterogêneo*, porque regiões especializadas em diferentes atividades econômicas possuem características naturais específicas que também produzem maior divisão internacional do trabalho.

Slobodian (2018) lembra que os neoliberais da época entendiam que a economia mundial precisava de uma força supranacional para não ser atingida por políticas individuais.

O ambientalismo liberal trouxe a pauta ambiental para a agenda das organizações internacionais, desde as diretamente preocupadas com os recursos do planeta e a qualidade ambiental até aquelas cujo foco principal é comércio, desenvolvimento ou mesmo segurança, além de incluir uma série de atores não estatais que debatem diretamente os problemas ambientais globais e as práticas humanas envolvidas com eles (BERNSTEIN, 2001). Apesar disso, a preocupação e a ação ambiental global dentro de um complexo liberal de normas para o ambientalismo “não nos levaram muito mais perto de uma ordem mundial cosmopolita que empurrou estados-nação do centro da política mundial” (BERNSTEIN, 2001, p. 208, tradução nossa). Em vez disso:

[...] a própria natureza do ambientalismo global foi transformada para se ajustar melhor à estrutura normativa da sociedade internacional. Novas idéias foram realmente necessárias para tornar possível essa transformação e, assim, trazer o ambientalismo à corrente principal das relações internacionais, mas essas idéias interagiram com uma estrutura social existente de maneira evolutiva. O progresso em muitas questões ambientais globais permanece limitado, na melhor das hipóteses, quando comparado às metas estabelecidas em 1992 (BERNSTEIN 2001, p. 243, tradução nossa).

Bernstein indica que a estrutura acabou moldando as formas de atuação dentro da governança ambiental. Formas de atuação que, por sua vez, também foram sendo naturalizadas e incorporadas dentro de uma racionalidade, de um “regime de verdade” (FOUCAULT, 1996). Lembrando que uma racionalidade não é um conhecimento neutro, mas um elemento de governo que ajuda a criar um campo discursivo em que o exercício do poder é “racional”, por ser visto como algo “óbvio”. Neste sentido, o discurso sobre “desenvolvimento sustentável” se funde com outros discursos precedentes que incorporaram a natureza ao capitalismo, como os conceitos de

“ecossistema” (LEMKE, 2002) e “meio ambiente” (LUKE, 1995), que reconceituam a natureza a partir de uma nova racionalidade. Se antes natureza significava um espaço separado do social e regulado por leis autônomas, a partir da década de 1970 ela se torna cada vez mais o “meio ambiente”, o “ecossistema” do sistema capitalista, reinterpretando as fronteiras entre natureza e sociedade. A racionalidade neoliberal permite incluir áreas antes inexploradas, como a natureza, no discurso da gestão eficiente dos recursos (LEMKE, 2002; LUKE, 1995). A fórmula proposta pelo Relatório Brundtland, por exemplo, inclui aumentar a produção com menos recursos e incorpora a tecnologia como protagonista e se desdobra, posteriormente, dentro da mesma racionalidade, para os conceitos de “economia verde” e “economia de baixo carbono”.

Na lógica neoliberal, as mudanças climáticas são vistas como desafio, mas também como oportunidades. A crise ambiental e as prescrições políticas para resolvê-la não apenas criam novas mercadorias, mercados e novas demandas, mas também estimulam a inovação nos métodos de produção e transporte, organização industrial e bens de consumo. O *Stern Review*, por exemplo, estudo encomendado pelo governo britânico sobre os efeitos das alterações climáticas na economia nos próximos 50 anos, diz que o “mundo não precisa escolher entre evitar as mudanças climáticas e promover o crescimento e o desenvolvimento” e que combater as alterações climáticas é uma “estratégia em longo prazo em proveito do crescimento” (STERN *et al.*, 2006, p. ii).

Ações relacionadas às mudanças climáticas abrem significativas oportunidades de negócios, na medida em que novos mercados são criados com as tecnologias de baixo carbono ligadas à geração de energia, dentre outros bens e serviços. Esses mercados podem fazer valer centenas de bilhões de dólares a cada ano, e o emprego nesses setores vai se expandir em conformidade com eles (STERN *et al.*, 2006, p. viii, tradução nossa).

Os defensores dos mercados de serviços ecossistêmicos, por exemplo, entendem que poderiam gerar lucros e transferir receita para que países e comunidades pobres pudessem alcançar ganhos de conservação, promover um crescimento econômico mais verde e aliviar a pobreza, o que seria uma solução para natureza, investidores privados e pobres (MCAFEE; SHAPIRO, 2010). A natureza é

vista como produtora de serviços ambientais, pelos quais deve ser implementado algum tipo de compensação financeira.

O ajuste à estrutura normativa da sociedade internacional, que segundo Bernstein (2001) restringiu os avanços das políticas ambientais, também pode ser olhado a partir da perspectiva de Slobodian (2018) sobre o neoliberalismo. Isso porque essa estrutura, formada a partir da descolonização, busca formar um quadro de proteção dos mercados e as políticas ambientais precisam se ajustar a ele. Dentro dessa estrutura, se dissemina uma racionalidade que promove uma lógica da concorrência que se estende aos mais diferentes aspectos da vida.

Até hoje, por mais que as regulações internacionais que buscam proteger o meio ambiente aumentem em número, elas têm apresentado resultados pífios. Caubet (2001) é um dos autores que questiona a afirmação de que cada vez mais exigências de proteção ambiental estão sendo levadas em consideração na elaboração de normas jurídicas para comércio e a concorrência. Ele enfatiza, ao contrário, que o direito é um dos meios para garantir a falta de limite para o comércio, tanto nas relações internacionais quanto no âmbito interno dos países. Nos acordos internacionais de meio ambiental, essa característica, de sobrepor o comércio ambiental à preocupação ambiental, fica evidente. Caubet (2001) cita como exemplo a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que diz que:

Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus. (UNITED NATIONS, 1992, p. 3)

Por mais que as normas tentem determinar uma proteção ao meio ambiente, os interesses econômicos, particulares ou estatais, frequentemente acabam se sobrepondo, a não ser que se consiga incluir a proteção ambiental no próprio mercado (CAUBET, 2001; PARR, 2013; RIBEIRO, 2010)

O que busquei apresentar nesta seção foi que, dentro da governança ambiental, há uma estrutura neoliberal, mas também uma racionalidade, ambas se retroalimentam

e fazem parte de um contexto global de intensificação das dinâmicas neoliberais. Na governança do clima, essas dinâmicas aparecem de formas diversas nos mecanismos de adaptação e mitigação que buscam gerenciar as transformações do clima.

3.2 DOS MERCADOS DE CARBONO AO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Falar em lógica de mercado na busca de soluções ambientais não significa apenas ter objetivo de lucro. Normalmente, a literatura identifica o neoliberalismo nas questões relacionadas ao meio ambiente a partir de duas visões, que nesta tese são tratadas como complementares. De um lado, uma fundamentação de influência marxista coloca a estrutura capitalista, a busca por acumulação de capital, como causa do problema ambiental e o atual enfrentamento às questões relacionadas ao meio ambiente seriam mais uma forma de expandir as possibilidades de lucro. Em um contexto neoliberal, essa lógica de captura do meio ambiente apareceria por meio da privatização de recursos naturais, das políticas de preservação baseadas em financiamento ou em projetos “verdes” que apostam na tecnologia como solução da problemática ambiental. Por outro lado, a ideia de racionalidade neoliberal, a partir de uma perspectiva foucaultiana, entende que há uma naturalização da lógica da concorrência que impossibilita a criação de outras formas de lidar com a crise ambiental e que compreende que somente mais mercado pode resolver os problemas do mercado. Esses aspectos se desenvolvem em um quadro normativo que defende a necessidade de leis que limitem a autonomia das nações para o bom funcionamento da economia mundial (SLOBODIAN, 2018).

Alguns mecanismos, como os mercados de carbono, podem ser vistos claramente, em razão da escala e alcance geográfico, como uma política neoliberal (MECKLING, 2011; PATERSON, 2010). Autores como Castree (2008) e Bumpus e Liverman (2008), em uma perspectiva de viés marxista, entendem esses mecanismos como processo de acumulação. Porém, outras práticas são mais difíceis de serem enquadradas dentro do neoliberalismo quando tomado a partir de uma lente

estritamente marxista, como, por exemplo, os pagamentos por serviços ambientais (PSA)⁸. Nos PSA a busca por lucros não é sempre evidente, mas ainda assim eles fazem parte de um mesmo conjunto de práticas e de contexto macro de neoliberalização da governança ambiental (FLETCHER; BÜSCHER, 2017).

Em grande parte, a governança ambiental está ancorada no crescimento dos mecanismos de governança privada e na criação de direitos de propriedades em relação a bens ambientais. Recursos naturais (água, florestas, recursos genéticos etc.) são mercantilizados e financeirizados como fonte de lucro nos mercados neoliberais. Neste contexto, também as externalidades, como as emissões de gases de efeito estufa, passam a fazer parte do mercado. A natureza passa a ser produto no processo de mercantilização da vida, que pode ser definido como “as mudanças simbólicas, discursivas e institucionais pelas quais um bem ou serviço que não era destinado à venda entra na esfera do dinheiro e das trocas de mercado” (GÓMEZ-BAGGETHUN, 2016, p. 155).

Em relação às dinâmicas que envolvem acumulação de capital e que buscam trazer a lógica de mercado para a governança ambiental e climática, Paterson (2010) identifica a ocorrência de uma crise de legitimidade. Para ele, os mecanismos construídos pela governança climática têm origem na busca por legitimidade de atores financeiros, juntamente com a busca por novos locais de investimento, em uma estratégia que envolve noções de responsabilidade por investimentos, mercados e consumo. Essas noções, no entanto, criam ruído com as ideias baseadas na acumulação:

A principal tensão é que, embora a busca em geral pela governança climática seja provocada pela busca de legitimidade, os mecanismos específicos desenvolvidos como estratégias privadas de governança climática são

⁸ Pagamentos por Serviços Ambientais é o nome dado a uma série de arranjos nos quais beneficiários de serviços ambientais pagam aqueles cujas terras fornecem esses serviços. Nas pesquisas sobre PSA, há uma variedade de definições de PSA que normalmente se localizam entre as que descrevem PSA como negociações privadas condicionais e voluntárias entre provedores e beneficiários de serviços ambientais, e as que também atribuem esquemas involuntários e financiados pelo governo como PSA. Em uma recente revisão de literatura, Kaiser, Haase e Krueger (2021) trazem para debate as diferentes definições de PSA na comunidade científica e suas consequências para a análise do sucesso dos programas.

informados principalmente pela busca por acumulação (PATERSON, 2010, p. 359, tradução nossa).

Desta forma, alguns mecanismos desenvolvidos pela governança climática (comércio de emissões, mercados de compensação etc.) são fontes de tensões na medida em que a mercantilização, caracterizada pela busca por acumulação, se torna um dos principais aspectos para contestar a legitimidade desses mecanismos. No entanto, como destaca Paterson (2010), para os negócios, aliar acumulação e legitimação é um objetivo central.

Porém, mesmo que haja essa tensão, ou mesmo uma crise, como aponta Paterson (2010), ela não colocou em xeque as receitas neoliberais para as alterações do clima. Neste sentido, os mercados de carbono são o exemplo mais bem acabado para se descrever os mecanismos e a racionalidade neoliberal que perpassa o enfrentamento às mudanças climáticas. Inicialmente constituído como parte dos mecanismos desenvolvidos no Protocolo de Quioto, hoje o termo “mercado de carbono” é usado para se referir ao conjunto de práticas que tentam gerenciar as emissões de carbono por meio de transações de mercado que envolvem diversos tipos de atores, entre eles Estados, organismos internacionais e ONGs (PATERSON, 2010). Após duas décadas em funcionamento, os objetivos anunciados em sua implantação não têm sido alcançados e a solução encontrada para suprir essa ineficiência é o incremento do próprio mercado de carbono. O Banco Mundial (2019) deixa clara essa lógica ao expressar que:

Em 2018 e 2019, o número de iniciativas de preços de carbono em todo o mundo aumentou e os sistemas existentes foram fortalecidos à medida que as jurisdições avaliavam suas políticas para melhor alinhar-se com seus objetivos climáticos. Mas ainda estamos muito longe de onde precisamos estar para cumprir os objetivos do Acordo de Paris. A cobertura e os níveis de preços das iniciativas de precificação de carbono ainda são insuficientes. É crucial que as jurisdições tomem medidas agora para aumentar a amplitude e a profundidade dos preços do carbono (WORLD BANK, 2019, p. 8, tradução nossa).

Bumpus e Liverman (2008) classificam os investimentos em mercados de carbono como uma estratégia de “acumulação por descarbonização”, em uma

expressão advinda do conceito de David Harvey (2011) de “acumulação por espoliação”. A acumulação por espoliação do neoliberalismo atual caracteriza-se por quatro pontos, que podem ser identificados nos mercados de carbono: mercantilização de recursos, financeirização de recursos através da sua incorporação aos mercados internacionais, gestão das crises de acordo com o interesse do setor privado e Estados funcionando como agentes de redistribuição e regulação do mercado (HARVEY, 2011). Bumpus e Liverman (2008) observam que, ao longo do tempo, esses mercados, que foram ostensivamente geridos pelos governos, tornaram-se cada vez mais infiltrados por agentes privados. Eles identificam um caso de governança neoliberal nos mercados de créditos de carbono porque a gestão do problema ambiental é em parte transferida para o mercado ou para o indivíduo, cabendo ao Estado, eventualmente, estabelecer as regras de funcionamento nas quais os mercados operam. Castree (2008) interpreta essas atividades de mercantilização como soluções ambientais para combater a queda das taxas de lucro da atual fase do capitalismo. São ações que se caracterizam pela mercantilização de capital natural, substituição do controle estatal dos recursos pelos mercados, intensa exploração de um recurso para produzir aumento de lucros no curto prazo e a transferência da governança de atores estatais para não estatais.

Quando se trata de projetos de conservação, de florestas ou de biodiversidade, por exemplo, a financeirização dos recursos naturais via mercados de carbono é característica da política neoliberal (FLETCHER, 2012; SULLIVAN, 2013):

Em oposição a recursos cujos usos podem ser comercializados, os recursos nos quais o controle de carbono (assim como outras medidas conservacionistas) é baseado devem, por definição, ser preservados *in situ* e, assim, meios criativos devem ser encontrados para atribuir valor de troca a eles sem a concessão de acesso à sua utilização (FLETCHER, 2012, p. 106, tradução nossa).

Büscher (2010) chamou de “natureza derivativa” os mecanismos financeiros que não são diretamente valorizados, mas que o são a partir de uma noção abstrata do que tais recursos podem valer na relação com as especulações sobre a sua disponibilidade no futuro. Mercados de carbono que derivam seu valor de previsões relativas aos efeitos futuros do aumento da concentração gases de efeito estufa na atmosfera

constituem claramente esse tipo de câmbio em natureza derivativa, financeirizada. A quantificação do carbono e sua incorporação à racionalidade atual fazem parte do que Moreno, Chassé e Fuhr (2016) chamam de “métrica do carbono”, uma crítica à simplificação da forma de se tratar os problemas ambientais gerados pelas mudanças climáticas. Os autores argumentam que, em vez de “embarcar em uma trajetória radical de redução de emissões” (MORENO; CHASSÉ; FUHR, 2016, p. 62), a métrica do carbono se apoia em uma racionalidade na qual o mundo pode “[...] continuar a produzir emissões, desde que haja uma forma de ‘compensá-las’ [...]” (MORENO; CHASSÉ; FUHR, 2016, p. 62).

Mas, se os mercados de carbono podem ser claramente posicionados dentro da lógica de acumulação neoliberal capitalista, outros mecanismos têm dinâmicas menos óbvias e não são claramente definidos como neoliberais se olhados pela lente que entende o neoliberalismo a partir de um viés puramente marxista. Fletcher e Büscher (2017) mostram como parte da literatura sobre neoliberalismo e meio ambiente concentrou-se em examinar como a governança ambiental tem cada vez mais adotado princípios neoliberais de privatização, mercantilização e financeirização, desviando-se dos chamados mecanismos de comando e controle. Neste sentido, os autores apontam como um número crescente de pesquisas questiona até que ponto os programas de PSA podem ser considerados neoliberais, já que frequentemente são um modelo que funciona mais como uma estrutura de subsídio dirigido pelo Estado. A essa interpretação, eles argumentam que, independentemente das especificidades da implementação de PSA, esses mecanismos devem ser analisados em um contexto macro de governança ambiental e, ainda que não se apresentem como explicitamente neoliberais, devem ser estudados como “an important element of a global program to spread neoliberalism as a particular rationality and mode of capital accumulation” (FLETCHER; BÜSCHER, 2017, p. 224). Fletcher e Büscher (2017) defendem que a questão-chave é saber como o mecanismo funciona dentro de uma economia política neoliberal mais ampla e de um regime de governança ambiental:

Even if PES does not necessarily promote substantial market trade or successfully commodify resources as the basis for this trade, the approach's promotion as a global strategy by a relatively small and coherent body of actors

and organizations can still be seen as a component of an overarching effort to advance a more general programme of neoliberal environmental governance with important consequences that are in danger of being minimized or neglected by insistence on attention to the particularity or variegation of PES implementation in specific places (FLETCHER; BÜSCHER, 2017, p. 228).

Assim, na transformação de recursos naturais em mercadorias, a lógica neoliberal busca dar valor monetário também ao não uso dos recursos. A preservação de florestas e a manutenção de combustíveis fósseis no solo são exemplos dessa lógica que tem se tornado progressivamente de “conservação neoliberal” (FLETCHER, 2012). Esses mecanismos econômicos de conservação prometem novas formas de preservar a biodiversidade, especialmente nas partes mais pobres do mundo, onde os Estados não possuem capacidade de atuar fortemente para a proteção da biodiversidade (FLETCHER, 2012; IGOE; BROCKINGTON, 2007).

A conservação neoliberal também promete mais. Ela promete maior democracia e participação, desmantelando estruturas e práticas restritivas do Estado. Ela promete proteger as comunidades rurais, garantindo seus direitos de propriedade e ajudando-as a entrar em empreendimentos comerciais orientados para a conservação. Promete promover práticas comerciais verdes, demonstrando às empresas que o verde também é rentável. Finalmente, através do ecoturismo, ela promete promover a consciência ambiental para os consumidores ocidentais, incentivando-os a se apaixonar pelo meio ambiente por meio de conexões diretas com ele. [...] No centro dessas promessas atraentes está outra ainda mais fundamental: uma solução simples para problemas complexos e difíceis (IGOE; BROCKINGTON, 2007, p. 434, tradução nossa).

Igoe e Brockington (2007) mostram, a partir de uma série de estudos empíricos sobre projetos de conservação da biodiversidade, que as promessas da conservação neoliberal não são automaticamente cumpridas. Os mecanismos neoliberais, *a priori*, não prejudicam ou beneficiam o meio ambiente e as pessoas locais, pois esses não são aspectos levados em conta nos objetivos do neoliberalismo. “O neoliberalismo trata da reestruturação do mundo para facilitar a disseminação do livre mercado. Os defensores do neoliberalismo sustentam que isso beneficiará automaticamente as pessoas locais e o meio ambiente” (IGOE; BROCKINGTON, 2007, p. 446). No entanto, os estudos de caso apresentados pelos autores demonstram que essa suposição é inválida. A ênfase do neoliberalismo na competição e a reversão da proteção do Estado cria espaços nos

quais as comunidades locais geralmente não são capazes de competir diante de interesses transnacionais muito mais poderosos (IGOE; BROCKINGTON, 2007).

Quando se trata de conservação de biodiversidade, nem a conservação protecionista nem o desenvolvimento econômico neoliberal garantem beneficiar os pobres para alcançar seus objetivos. “Se a conservação tem ou não uma obrigação ética de beneficiar as comunidades rurais é uma questão de valores a serem negociados e debatidos desde o nível comunitário até os fóruns de conservação transnacional” (IGOE; BROCKINGTON, 2007, p. 446). Eles ressaltam, porém, que os debates nunca poderão ser eficazes em um contexto que chamam de “desfoque discursivo” que sustenta que o livre mercado e a mercantilização da natureza produzirão resultados que beneficiarão a todos, “[...] sem custos ou compromissos sociais e ecológicos significativos [...]” (IGOE; BROCKINGTON, 2007, p.446).

Outra parte do discurso que caracteriza essa governança é o da necessidade de rapidez e eficiência em agir e a crença na verdade da tecnociência. Autores como Fletcher (2012) e Swyngedouw (2010) defendem que a apresentação da crise ecológica como um fenômeno global, supranacional e não específico ignora diferenças e conflitos sociais e podem promover a despolitização, outra característica importante no neoliberalismo. Swyngedouw (2010) argumenta ainda que nutrir imaginários catastróficos é parte integrante da nova política cultural do capitalismo, para a qual a gestão do medo é um tema central. No nível simbólico, os imaginários catastróficos são poderosos para negar ou substituir os conflitos sociais, o que não significa negar a gravidade dos fatos científicos sobre as consequências das mudanças climáticas. Swyngedouw sustenta que a aparente politização do clima, presente em quase todas as agendas nacionais e internacionais, esconde uma “pós-politização” (ou despolitização) da esfera pública entrelaçada com processos de neoliberalização.

Em um cenário de imaginários catastróficos, de uma racionalidade que entende que os mercados são mais eficientes que o Estado e em um contexto de urgência para a tomada de decisões e ações que possibilitem minimizar os impactos das mudanças climáticas, as políticas neoliberais ganham espaço. Fletcher (2012) analisa como o mercado se aproveita da imagem de desastre iminente das mudanças climáticas para

promover novas formas de governança neoliberal. Ele usa a perspectiva de Naomi Klein (2008) de “doutrina de choque” e “capitalismo de desastre” para explicar como o neoliberalismo usa a desorientação e confusão das crises tanto naturais quanto sociais como um meio de expandir políticas de livre mercado. Klein (2008) define um estado de choque como o “[...] momento em que se forma uma lacuna entre os eventos que se sucedem rapidamente e a informação disponível para explicá-los [...]” (KLEIN, 2008, p.543). Entre os exemplos estudados por ela estão a privatização do ensino público no processo de reconstrução de New Orleans após a passagem do furacão Katrina, em 2005, e a privatização de praias e remoção de comunidades de pescadores depois do tsunami de 2004 na Indonésia. Klein (2008) explica como a percepção das crises é empregada como estratégia para facilitar a neoliberalização do controle dos recursos e de sua comercialização e Fletcher (2012) sustenta que essa mesma lógica pode ser usada para se entender as ações em torno do enfrentamento às mudanças climáticas.

Ainda assim, quando falamos em neoliberalização da governança ambiental ou do clima, não nos referimos à simples dicotomia entre Estado e mercado ou entre mecanismos de comando e controle e de mercado, mas a formas específicas de intervenção. O neoliberalismo não necessita da construção de mercados reais, mas sim envolve a extensão e disseminação dos valores de mercado às instituições e à ação social (BROWN, 2017).

Nas políticas de conservação de florestas, Fletcher e Büscher (2017) argumentam que, ainda que os Estados assumam um papel de comando na programação de PSA, o mecanismo segue sendo neoliberal. Vatn (2015) diz que, quando se trata de PSA, a distinção entre comando e controle e instrumentos baseados no mercado é confusa, pois a base para qualquer mercado é a definição legal de direitos e é isso que o mecanismo faz.

Ao reduzir o neoliberalismo teoricamente a alguns princípios específicos e a algumas formas de mecanismos de mercado, arrisca-se a perder de vista as dimensões mais amplas da neoliberalização (BÜSCHER, 2013; FLETCHER; BÜSCHER, 2017). O pagamento por serviços ambientais é parte do paradigma neoliberal porque tem no mercado um modelo para as relações humanas em geral, defendendo a motivação por

meio de incentivos (FLETCHER; BREITLING, 2012). Mesmo pesquisas que questionam, total ou parcialmente, o caráter neoliberal do PSA aponta aspectos de uma racionalidade neoliberal. Elas dizem que esses mecanismos: enquadram problemas ecológicos em metáforas inspiradas no mercado, o que direciona para soluções padronizadas e práticas que ignoram o contexto político-social (VAN HECKEN; BASTIAENSEN; HUYBRECHS, 2015); podem facilitar a extensão de valores, lógica e linguagem orientados para o mercado e conduzir mudanças simbólicas e discursivas que caracterizam os estágios iniciais dos processos de mercantilização (GÓMEZ-BAGGETHUN; MURADIAN, 2015); e podem reafirmar explicações estreitas e antipolíticas da perda de biodiversidade para reforçar as racionalidades políticas neoliberais (DEMPSEY; SUAREZ, 2016). Scheba e Scheba (2017) apontam que, ainda que exista muitas vezes uma real preocupação dos atores envolvidos com as populações locais que participam dessas iniciativas e haja alguns casos resultados positivos, as práticas de inclusão sob o neoliberalismo ignoram desigualdades estruturais.

Desde os mercados de carbono até os pagamentos por serviços ambientais, há uma racionalidade que coloca a lógica da concorrência e do gerenciamento (atrelado ou não à necessidade de lucro) como um processo apolítico, que usa a tecnociência como forma de legitimação. Essa lógica é hoje praticamente consensual, embora existam vozes desviantes. A naturalização dessa racionalidade encontra resistências, há outras formas de ver/viver, mas que frequentemente acabam sendo abafados ou ridicularizados. Luke (1995) aponta que, na literatura, discursos de muitos ativistas, autoras ecofeministas e pensadores da ecologia profunda, por exemplo, desenvolvem entendimentos da natureza que estão fora dos padrões de contabilidade bioeconômica usados por organizações ambientais tradicionais. Essas estruturas discursivas alternativas, entretanto, tendem a ser excluídas na formulação de políticas ou a ocupar apenas um espaço simbólico. Voltarei a falar brevemente sobre algumas dessas perspectivas no capítulo 6.

4 FLORESTAS E A LÓGICA NEOLIBERAL

As florestas ocupam atualmente pouco menos de 4,06 bilhões de hectares no mundo, sendo que sua área diminuiu 178 milhões de hectares de 1990 a 2020 (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO, 2020). Cerca de 45% da área florestal do mundo fica em zonas tropicais. Além da biodiversidade e das culturas que fazem parte desses biomas, hoje, em um contexto de crise climática, essas áreas são vistas como um importante sumidouro e reservatório de carbono e como fonte de emissões de gases de efeito estufa (GEE)⁹. São fonte de emissões na medida em que liberam gases de efeito estufa para a atmosfera por meio da queima ou degradação florestal, são reservatórios porque armazenam GEE em sua estrutura e podem ser sumidouros na medida em que o plantio de árvores retira gás carbônico da atmosfera.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*), organização científica fundada pela ONU, lançou em 2019 um relatório especial sobre fluxos de carbono relacionados a ecossistemas terrestres que diz que 23% do total de gases de efeito estufa emitidos pela ação antropogênica entre 2007 e 2016 derivam do setor de Agricultura, Silvicultura e Outros Usos da Terra (AFOLU - *Agriculture, Forestry and Other Land Use*) (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC, 2019). Por isso, as florestas são parte integrante da estratégia para enfrentamento das mudanças climáticas e há hoje um reconhecimento de que florestas e mudanças climáticas precisam ser tratados como domínios de política inter-relacionados (BOYD, 2010).

As mudanças climáticas têm sido debatidas no âmbito da UNFCCC, tratado elaborado durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e conhecida como ECO 92 ou

⁹ Na UNFCCC, as definições são as seguintes: Fonte: qualquer processo ou atividade que libere um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de gás de efeito estufa na atmosfera; Sumidouro: qualquer processo, atividade ou mecanismo que remova um gás de efeito estufa, um aerossol ou um precursor de um gás de efeito estufa da atmosfera; Reservatório: componente ou componentes do sistema climático no qual fica armazenado um gás de efeito estufa ou um precursor de um gás de efeito estufa (UNFCCC, 1992).

Rio 92. Por sua vez, as florestas ficaram ligadas a uma ampla e dispersa gama de instituições internacionais públicas e privadas. Sua inclusão na governança climática é recente e tem como marco o Protocolo de Quioto - criado em 1997, com entrada em vigor em 2005 -, que reconheceu a relação entre florestas e clima e redefiniu as políticas internacionais sobre esses temas (BUIZER; HUMPHREYS; DE JONG, 2014). Foi a partir de Quioto que a integração política entre as duas questões passou a ser mais estreita, culminando com o surgimento do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal Plus (REDD+) (BUIZER; HUMPHREYS; DE JONG, 2014). Mesmo assim, ainda hoje a governança de florestas não está concentrada, sendo abordada por organizações e arranjos internacionais como a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO - *International Tropical Timber Organization*), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations*), Banco Mundial, Fórum Intergovernamental de Florestas (IFF - *Intergovernmental Forum on Forests*), Painel Intergovernamental de Florestas (IPF - *United Nations Intergovernmental Panel on Forests*), entre outros.

Apesar dos esforços dessas organizações, a perda florestal global continua alta. Em 2020, os trópicos perderam 12,2 milhões de hectares de cobertura arbórea, de acordo com dados da Universidade de Maryland divulgados no Global Forest Watch (2021). Desse total, 4,2 milhões de hectares ocorreram em florestas primárias tropicais úmidas, importantes para o armazenamento de carbono e para a biodiversidade (GLOBAL FOREST WATCH, 2021). No Brasil, país com a maior área de floresta tropical do mundo - a Amazônia ocupa 5% da superfície da Terra e 40% da América do Sul, em Brasil, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana Francesa e Suriname (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM, 2015) - as taxas de desmatamento vêm crescendo nos últimos anos. Em 2020 (entre 1 agosto de 2019 e 31 julho de 2020), a região atingiu uma área desmatada que não se verificava desde 2009, um total de 10.851km² (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE, 2021).

Neste contexto de reconhecimento do papel das florestas como reservatórios, sumidouros de carbono e como fonte de emissões, mas de contínuo aumento do desmatamento, a governança de florestas ganha relevância. Neste capítulo, argumento que o tratamento dado às florestas pela governança do clima se desenvolveu por meio de uma intensificação da racionalidade neoliberal, sendo o REDD+ um exemplo importante de instrumento que reproduz essa lógica.

Na primeira seção (4.1), trato da relação entre mudanças climáticas e florestas, apresentando dados e estudos que demonstram a importância da ligação entre os dois temas. Também abordo o papel do Brasil nesse contexto, visto que aqui localiza-se a maior floresta tropical do mundo, a Amazônia. Na seção 4.2 trago, em um breve histórico, a formação da governança de florestas, especialmente a partir da década de 1980 até os dias atuais, em que o mecanismo de REDD+ é o principal instrumento para lidar com a desflorestação.

Na terceira subseção (4.3) analiso a conexão entre florestas e neoliberalismo e indico como a lógica neoliberal se expressa nas políticas de preservação de florestas. Descrevo a importância das florestas no enfrentamento às mudanças climáticas e como a racionalidade e as políticas neoliberais são incorporadas em instrumentos de preservação. Por fim, na subseção seguinte (4.4), explico a formação e o funcionamento do REDD+ e analiso o mecanismo a partir das teorias que pensam o neoliberalismo como racionalidade. Também nesta subseção, apresento algumas reflexões sobre os limites do mecanismo.

4.1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E FLORESTAS

Existem variadas formas de se enxergar as áreas florestais: como morada de culturas e biodiversidade, como espaços de contemplação, como fonte de recursos econômicos etc. Para a governança do clima, porém, as florestas são, inicialmente, possíveis fontes de emissão de gases de efeito estufa e sumidouros de carbono. A manutenção de seus estoques de carbono faz parte, portanto, dos esforços globais para diminuir a emissão de GEE.

A emissão de gases precisa parar para que se consiga cumprir a meta de não ultrapassar os 2°C acima dos níveis pré-industriais, evitando assim maiores catástrofes provocadas pelas mudanças climáticas, mas também para impedir um fenômeno chamado “hothouse Earth” (STEFFEN *et al.*, 2018). Um estudo de 2018 mostra que se corre o risco de o aquecimento global sair do controle humano, ou seja, entrar em um ciclo de retroalimentação em que, mesmo que cessem as emissões, a temperatura continuará a aumentar e gases serão liberados de outras formas (STEFFEN *et al.*, 2018). Esse fenômeno, o “hothouse Earth”, seria ocasionado pelo derretimento da vegetação de tundra no Ártico, pela redução da capacidade dos oceanos para absorver gás carbônico e pela mortalidade de árvores em secas e incêndios (STEFFEN *et al.*, 2018).

Portanto, no enfrentamento às mudanças climáticas, a preservação das florestas é vista como crucial, pois a liberação do CO₂ presente nas árvores contribuiria ainda mais para o aquecimento da Terra. Além de manter as florestas existentes, há a defesa da necessidade de reflorestamento de terras degradadas e desmatadas. Estudos recentes (BASTIN *et al.*, 2019; LEWIS *et al.*, 2019) apontam o plantio de árvores como parte da solução para os problemas ambientais globais. Se as áreas de floresta são indispensáveis no combate às alterações do clima, as zonas tropicais são hoje os territórios do planeta mais propícios para se fazer o sequestro de carbono, pois a vegetação dessas regiões possui mais biomassa do que a de outras áreas e crescem mais rápido. O IPCC sugere que o aumento da área total das florestas, bosques e savanas lenhosas do mundo poderia armazenar cerca de um quarto do carbono atmosférico necessário para limitar o aquecimento global a 1,5 grau acima dos níveis pré-industriais (LEWIS *et al.*, 2019). No curto prazo, isso significaria adicionar até 24 milhões de hectares (Mha) de floresta a cada ano até 2030 (*ibid*, 2019). Por essas características, alguns estudos defendem que a captura de carbono pelas árvores provavelmente estará entre as nossas estratégias mais eficazes para limitar o aumento das concentrações de CO₂ em todo o mundo (BASTIN *et al.*, 2019; LEWIS *et al.*, 2019).

Bastin *et al.* (2019) estimam que o plantio de árvores no mundo todo poderia sequestrar 205 gigatoneladas de carbono (GtC), o que seria equivalente a 20 vezes as

atuais emissões (cerca de 10 GtC/ano) e a aproximadamente um terço do total de emissões antropogênicas históricas (660 GtC). Esse estudo, porém, recebeu críticas tanto em relação aos números quanto à abordagem. Veldman *et al.* (2019) dizem, por exemplo, que pressupostos e dados de análises de Bastian *et al.* estão incorretos, resultando no fato de que o estudo estaria superestimando em cinco vezes o potencial de novas árvores capturarem carbono e mitigarem as mudanças climáticas. Outro equívoco teria sido a sugestão de que pradarias e savanas fossem terrenos potenciais para restauração usando árvores. “Carbon-focused tree planting will exacerbate these threats, to the detriment of people who depend on grasslands to provide livestock forage, game habitat, and groundwater and surface-water recharge” (VELDMAN *et al.*, 2019, p. 2). Friedlingstein *et al.* (2019) enfatiza que “the claim that global tree restoration is our most effective climate change solution is simply incorrect scientifically and dangerously misleading” (FRIEDLINGSTEIN *et al.*, 2019, p. 2). Para os autores, não há evidências de que a restauração do ecossistema seja a solução mais eficaz para mitigar as mudanças climáticas, especialmente porque, mesmo com análises que mostram o potencial do plantio de árvores disponíveis nas últimas duas décadas, ainda houve adoção muito limitada de tal estratégia devido a preocupações com conseqüências não intencionais (por exemplo, disponibilidade de água) e direitos complexos à terra. Ele defende que são necessárias várias medidas de mitigação e é improvável que qualquer medida seja a "mais eficaz".

Tanto Veldman (2019) quanto Friedlingstein (2019) ressaltam que, sem uma redução radical nas emissões de carbono fóssil, a restauração florestal não fará diferença na mitigação às mudanças climáticas:

Although ecological restoration, if carefully implemented, can have a role in mitigating climate change, it is no substitute for the fact that most fossil fuel emissions will need to stop to meet the targets of the Paris Agreement. Such action should be accompanied by policies that prioritize the conservation of intact, biodiverse ecosystems, irrespective of whether they contain a lot of trees. (VELDMAN *et al.*, 2019, p. 2).

Em resposta às críticas, Bastin *et al.* aponta que o estudo fornece evidências quantitativas para apoiar a afirmação de Lewis *et al.* de que restaurar as florestas

naturais é a melhor maneira de remover o carbono atmosférico, mas ressalta que o estudo não exclui “[...] the urgent need to reduce greenhouse gas emissions from the combustion of fossil fuels, from deforestation and forest degradation [...]” (BASTIN *et al.*, 2019, p. 1). Segundo os autores, embora ainda haja um debate sobre o potencial de retirada de carbono das árvores, a comunidade científica reconhece a importância da restauração como solução de retirada de carbono.

Os aspectos técnicos e científicos de medição de carbono podem ser importantes para se pensar as melhores formas de mitigação das mudanças climáticas, entretanto, nenhuma ação poderá ser colocada em prática sem levar em consideração os contextos sociais e políticos. Grainger *et al.* (2019), ao comentar o artigo de Bastin *et al.* (2019), chamam a atenção para a enorme quantidade de pesquisas sobre reflorestamento feitas nas décadas de 1980 e 1990, mas que não foram colocadas em prática. Mesmo que tenha sido realizado pesquisas em anos anteriores, elas cresceram rapidamente a partir de 2007, como uma forma de apoiar as ações de REDD+ que começaram a ser pensadas pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima naquele momento (GRAINGER *et al.*, 2019).

Grainger *et al.* (2019) questionam a viabilidade operacional de se plantar árvores em tão vasta extensão de terras em um tempo condizente com a urgência de ação para a mitigação das mudanças climáticas. Isso porque Bastin *et al.* (2019) relacionam sua principal descoberta a uma estimativa do IPCC de que 950 milhões de hectares (Mha) de novas florestas poderiam ajudar a limitar o aquecimento global a 1,5 °C até 2050. Porém, Grainger *et al.* dizem que nem o relatório do IPCC discute o plantio de 950 Mha de novas florestas em apenas 30 anos. É citado um estudo que aponta que, para alcançar 600 Mha de área plantada, se deveria plantar, durante 30 anos, 20 vezes a taxa contemporânea, que é de 1 Mha ano (GRAINGER *et al.*, 2019).

Apesar das divergências, os estudos estão de acordo sobre o fato de que até o momento não há uma alternativa de mitigação que não passe pela drástica redução das emissões de carbono, o que também leva à necessidade de preservação das florestas. Neste contexto, o Brasil assume papel de destaque devido ao seu grande território ocupado por floresta tropical.

Embora a preservação das áreas verdes, em particular das florestas, seja fundamental no enfrentamento às mudanças climáticas do planeta, esses biomas também desempenham papel relevante nas dinâmicas de equilíbrio da temperatura e do regime de chuvas locais e regionais. Neste sentido, a Amazônia tem papel insubstituível, visto ser a maior floresta em extensão do mundo, sendo que 60% de sua área fica em território brasileiro (IBAM, 2015).

Essa grande massa florestal, que ocupa quase 50% do território brasileiro, influencia a vida na Terra de diversas formas. Entre as mais óbvias está a de abrigar grande biodiversidade, com 40 mil espécies de plantas, 300 de mamíferos e 1,3 mil de aves (IBAM, 2015). Mais recentemente, descobriu-se que a floresta auxilia na manutenção do regime de chuvas de grande parte do Brasil e de outros países, exportando “rios aéreos” de vapor, que se transformam em chuvas em regiões distantes do continente (NOBRE, 2014). Para se ter uma ideia, o Rio Amazonas lança ao mar cerca de 175 milhões de litros de água a cada segundo (BRASIL [201-?]), enquanto a floresta manda para a atmosfera cerca de 231 milhões de litros de água por segundo (NOBRE, 2014).

Em termos de estoque de carbono, em 2013 a Amazônia Legal mantinha 58,6 bilhões de toneladas em sua vegetação (NOGUEIRA *et al.*, 2015 *apud* FEARNSSIDE, 2018). Esse estoque, no entanto, está em constante diminuição, visto que a queima e a degradação da floresta são as principais fontes de emissão de GEE do Brasil. Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG) do Observatório do Clima, em 2018 o país emitiu 1,939 bilhão de toneladas brutas de gases de efeito estufa, medidas em gás carbônico equivalente (CO₂ e), sendo que 44% desse total vieram “das mudanças de uso da terra, sobretudo do desmatamento na Amazônia e no Cerrado” (ANGELO; RITTLL, 2019). Conforme dados disponibilizados pelo SEEG, de 1990 até 2018, o acumulado de emissões ultrapassou os 42,1 bilhões de toneladas brutas de GEE. As emissões brutas equivalem ao total de emissões sem considerar as remoções de gases da atmosfera, feitas, por exemplo, a partir do plantio de árvores.

O acumulado do desmatamento de 1970 até 2013 alcançava 762.979 quilômetros quadrados (NOBRE, 2014). Incluindo-se os números do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) de 2014 a 2019 (INPE, 2020), a área desmatada ultrapassa os 800.000 quilômetros quadrados, mais ou menos equivalente à área de Moçambique ou mais de duas vezes o território da Alemanha. E esses números são referentes apenas ao corte raso, sem contabilizar a extração seletiva de madeira, que provoca a degradação de grandes extensões de terra, mas que raramente entram nas estatísticas devido à dificuldade de monitoramento. Um exemplo do quanto essas áreas podem ser significativas é trazido por Nobre (2014), a partir de estudo do INPE feito entre 2007 a 2010 na Amazônia brasileira, que mapeou 64.205 quilômetros quadrados de floresta degradada em comparação com 39.026 quilômetros quadrados de corte raso.

Mas apenas zerar o desmatamento pode não ser suficiente. Outro complicador na já difícil empreitada pela diminuição da emissão de gases de efeito estufa é a possibilidade de a floresta amazônica atingir um ponto de não retorno. Há indicativos de que, se a região perder entre 20% e 25% de sua área de bioma, grande parte da floresta pode se transformar em savana (LOVEJOY, NOBRE, 2018).

A percepção da importância da conservação das áreas florestais e a urgência de se encontrar formas de acabar com o desmatamento das florestas tropicais em geral e, em particular da Amazônia, promoveu uma série de políticas ligadas à governança climática que culminaram no REDD+, do qual falaremos mais detalhadamente na subseção 4.4. O mecanismo é hoje a principal aposta da comunidade internacional para lidar com a questão das florestas que, por sua vez, é indispensável para enfrentar as mudanças climáticas.

4.2 GOVERNANÇA DE FLORESTAS

Quando falamos de mudanças climáticas e florestas, dificilmente deixamos de lado uma lógica utilitarista na qual se pensa em florestas como sumidouro de carbono, fonte de emissões de gases de efeito estufa, fonte de riqueza etc. A conservação do

mundo natural passa a ser compreendida, por essa forma de ver, como o manejo científico de ambientes naturais e de seus recursos buscando maximizar benefícios estéticos, educacionais, recreacionais e econômicos para a sociedade (DIEGUES, 2000). Na tradição conservacionista ocidental, majoritariamente do Norte Global, o princípio é de que as questões naturais “[...] exigem soluções aplicáveis em todos os cantos do mundo, ainda que tenham sido geradas por sociedades que têm uma visão do mundo natural construída com base em princípios e representações simbólicas dificilmente aplicáveis às demais” (DIEGUES, 2000, p. 2).

Nesta perspectiva, que compõe a governança mundial do clima atualmente, parte-se do princípio que, apesar de muitas consequências da degradação ambiental serem de ordem global, afetando a biosfera como um todo, os processos geradores desses desequilíbrios têm origem no interior de diversas sociedades, nas formas como estas constroem, representam e manipulam a natureza. Para Diegues (2000), os modelos de ciência para a conservação têm sido marcados pelo reducionismo metodológico, tanto entre as ciências naturais quanto entre as sociais. Esse reducionismo se manifesta nas principais políticas de preservação de florestas, mesmo após a questão da conservação ter ganhado relevância a partir do reconhecimento de seu papel no enfrentamento às mudanças climáticas.

Até recentemente, as mudanças climáticas e o desmatamento eram tratados em linhas de política internacional amplamente distintas (BOYD, 2010). O problema da exploração florestal ganhou visibilidade em larga escala a partir dos anos 1980, recebendo lugar de destaque na agenda política. A preocupação com a preservação tornou-se de interesse global especialmente a partir do momento em que a biodiversidade passou a ser vista como recurso estratégico e com o avanço do conhecimento em relação às mudanças climáticas (PORTO-GONÇALVES, 2012). Nos processos de gestão de florestas, as políticas de conservação foram migrando de uma lógica baseada em comando e controle para uma abordagem mais focada no mercado, em um entendimento de que, se a floresta oferece serviços ambientais, ou ecossistêmicos, ela deve ser recompensada por isso.

Anja Eikermann (2015), a partir da lente do direito internacional, divide a governança internacional de florestas em quatro fases de desenvolvimento:

- a) a era anterior a 1990: caracterizada por um paradigma de regulação visando à proteção para utilização;
- b) a partir de 1990, especialmente pós-Rio 92: quando as florestas entram na agenda ambiental da ONU e são reconhecidas como tema autônomo que precisa ser considerado também fora do contexto de exploração para aproveitamento;
- c) o período de 2000 a 2007: marcado pela continuação e posterior elaboração de processos já isolados, que intensificam uma estrutura de governança fragmentada e que continua até hoje;
- d) processos atuais: ocupação das florestas por diversas instituições internacionais, o que dificulta a distinção entre os atores. Além disso, essas instituições criadas e atualmente envolvidas na agenda internacional “[...] seem to intend to carry on their business in isolation from each other [...]” (EIKERMANN, 2015, p. 37).

Apesar do reconhecimento cada vez maior de sua dimensão global e da importância desses ecossistemas para a manutenção dos processos naturais, paradoxalmente não existe regulação internacional específica com força legal (convenção ou tratado internacional) que garanta sua conservação e uso sustentável (CARVALHO, 2010).

A questão das florestas fez parte de um conjunto de preocupações com o meio ambiente que ganhou atenção geral na agenda internacional durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo, em 1972. A Declaração de Estocolmo não deu atenção específica à questão florestal, mas reconheceu a responsabilidade ambiental na relação entre o direito soberano dos Estados de explorar seus próprios recursos e a responsabilidade de não causar danos aos Estados ou a áreas além de sua jurisdição nacional. O documento, porém, não estabelece um conceito sólido de responsabilidade e, assim, também lançou as bases para um desacordo contínuo sobre o conteúdo deste princípio (EIKERMANN, 2015). Eikermann

(2015) aponta que, durante as décadas de 1970 e 1980, com documentos como a Declaração de Estocolmo e a Estratégia Mundial de Conservação e a Carta Mundial da Natureza, tomou corpo a elaboração do princípio do desenvolvimento sustentável e inclusão da questão das florestas na agenda política internacional. Esse reconhecimento da necessidade de proteção dos recursos naturais se deu, porém, a partir de uma abordagem de proteção para a utilização, em uma tensão entre conservação e desenvolvimento. A autora aponta que nesta primeira fase das florestas na agenda política internacional tornaram-se visíveis três tipos de negociações: as que incorporam as florestas na discussão sobre o desenvolvimento sustentável, as que têm o foco nas florestas como recurso explorável e negociável, e as florestas no contexto da agricultura (EIKERMANN, 2015, p. 34).

Em 1990, o entendimento de que era necessário criar instrumentos internacionais de proteção das florestas ganhou espaço em diversos fóruns internacionais. Várias propostas de convenções e protocolos sobre conservação de florestas foram lançadas por organizações como III Grupo de Trabalho do IPCC, Conselho Europeu, G7, Parlamento Europeu, Declaração da Segunda Conferência Mundial sobre o Clima e 18ª Sessão da Assembleia Geral da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, na sigla em inglês) (HUMPHREYS, 1996). No final da década de 1980, organizações não governamentais ambientais passaram a defender a certificação florestal (EIKERMANN, 2015). O primeiro avanço na certificação florestal foi feito por *World Wide Fund for Nature (WWF)*, *Greenpeace* e *Rainforest Alliance* com a criação de um grupo de trabalho de certificação em 1991, que levou à fundação do *Forest Stewardship Council (FSC)*, em 1993. As partes do FSC são atores privados e não governamentais e os princípios do FSC são padrões voluntários; inclusive consta no estatuto do Conselho o impedimento à participação de governos e agências governamentais na entidade (PORTO-GONÇALVES, 2012). Os mecanismos de certificação florestal que começaram a ser criados nesta época se caracterizam por serem uma aliança entre grandes organizações não-governamentais, grupos empresariais do setor florestal e organismos multilaterais, como o Banco Mundial (PORTO-GONÇALVES, 2012). Até hoje, a certificação florestal substitui ou complementa

ferramentas que buscam promover o manejo sustentável, em um processo com avaliação de um certificador que assegura que a floresta está sendo gerida de acordo com critérios ecológicos, sociais e econômicos. O produto com certificação garantiria ao consumidor a sustentabilidade da madeira ou de outro item florestal adquirido. No entanto, um levantamento de Van Dam (2003) constatou que a certificação tem beneficiado os países ricos, as grandes empresas e florestas boreais e temperadas mais do que florestas tropicais.

Assim, uma perspectiva privada sobre as florestas foi introduzida no “regime florestal internacional” já antes das conversações da Rio 92, na qual os países industrializados do Norte abordaram e avançaram a ideia de uma convenção internacional sobre florestas (EIKERMANN, 2015). Ainda que a Rio 92 seja um marco importante na política internacional sobre florestas, na ocasião, a proposta de uma Convenção Internacional sobre Florestas Tropicais foi rechaçada pelos países em desenvolvimento. Ao invés de um instrumento legalmente vinculante, foi adotado um documento não vinculante, conhecido em português como Declaração de Princípios Florestais (em inglês *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests*), que muito pouco contribuiu para reverter taxas globais de desmatamento (CARVALHO, 2010).

A proposta de uma convenção florestal internacional foi rejeitada por um grupo diversificado de membros devido a preocupações relativas a desenvolvimento, economia e legislação. Os países ricos em florestas com forte indústria madeireira temiam que a indústria fosse restringida por um tratado internacional, prejudicando ganhos econômicos e seu desenvolvimento. Outros países entenderam que um tratado florestal internacional seria um fardo financeiro, e houve os que não estavam dispostos a aceitar qualquer tipo de compromisso que interferisse na utilização de suas florestas a menos que os países desenvolvidos arcassem com esse ônus financeiro. Além disso, os países contrários à convenção suspeitavam de uma internacionalização dos recursos pela aplicação de conceitos como bem comum, patrimônio comum da humanidade ou preocupação comum da humanidade, que foram amplamente

rejeitados, reforçando o princípio da soberania dos Estados sobre os recursos naturais (EIKERMANN, 2015). Sobre os resultados da Rio 92 no que se refere às florestas, Eikermann conclui que:

What remained from the discussions was Chapter 11 on “Combating Deforestation” of Agenda 21 and the “Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles For A Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests”—the Forest Principles. Two merely programmatic documents full of the continued, and somewhat obsessive, reference to the states sovereign right over forests and the non-binding character of any forest related program. (EIKERMANN, 2015, p. 36).

No rescaldo do fracasso da convenção florestal internacional, houve uma confusão geral sobre como proceder com as questões florestais. Outras instituições e arranjos internacionais (CDB, ITTO, FAO, Banco Mundial etc.) já vinham tratando do tema ou foram formadas depois da Rio 92, mas nenhuma de forma abrangente como ela passou a ser discutida no regime internacional sobre mudança do clima (CARVALHO, 2010). Conforme Eikermann (2015), a década de 1990 é caracterizada pela criação de múltiplas vertentes de questões relacionadas às florestas que se desenvolveram sem conceitos ou mandatos claros, com cada grupo tentando ocupar e cobrir sua área de forma independente, mas ainda assim eventualmente permanecendo atreladas ao princípio da soberania estatal sobre os recursos naturais. Até hoje a evolução dos processos florestais internacionais revela a falta de um debate preciso. Para Eikermann (2015), predominam os processos internacionais que privilegiam o ganho econômico do comércio de produtos florestais, principalmente a madeira, enquanto falham os que pretendem garantir a evolução de todas as funções florestais e alcançar um equilíbrio entre conservação e utilização.

No regime internacional de mudança do clima, como dito anteriormente, as florestas passaram a ganhar mais importância por sua capacidade de estocar carbono. Para alcançar a estabilização das concentrações dos GEE em um nível que, conforme a Convenção do Clima, “prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system” (UNFCCC, 1992, p. 4), a solução mais ambientalmente segura seria reduzir emissões de GEE.

Nessa perspectiva, os projetos florestais adquiriram relevância. Como a questão climática é inerentemente uma questão também econômica, visto que a emissão de carbono passa majoritariamente pelas atividades de produção de mercadorias e atividades humanas na Terra, as florestas também entram nessa lógica. Portanto, a discussão sobre florestas e clima ultrapassa a esfera jurídica e geopolítica, relacionada à soberania dos países sobre os recursos de seu território e ao direito ao desenvolvimento, e se aproxima da esfera econômica (EIKERMANN, 2015). Parte dessa lógica inclui o repasse de recursos financeiros dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento detentores de florestas para sua conservação a título de pagamento pelo serviço ambiental (PSA).

Ainda que o objetivo primário do regime climático não seja regular as funções florestais, ele exerce influência significativa no manejo das florestas. Eikermann (2015) destaca algumas características peculiares do regime do clima, entre elas, a de que ele trata de uma ameaça causada predominantemente por atores privados, diferentemente de outros tradicionais regimes das Nações Unidas, que são, em geral, direcionados contra ações governamentais em questões tradicionais como paz e segurança, desenvolvimento, direitos humanos e assuntos humanitários. A base científica natural do regime climático também o submete à incerteza científica, que se reflete em sua estrutura e conteúdo (EIKERMANN, 2015). No regime do clima, as soluções baseadas no mercado ganham espaço, buscando incentivar a gestão sustentável de recursos na ausência de regulamentação direta, com a participação crescente de uma gama de organizações governamentais, não governamentais e privadas (HEYNEN *et al.*, 2008; BÜSCHER; DRESSLER; FLETCHER, 2014).

Quando, em 1997, o Protocolo de Quioto estabeleceu os mercados de carbono, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) incluiu o florestamento e o reflorestamento, mas não as florestas que já estavam constituídas. Isso porque, no processo inicial de créditos de carbono, as novas florestas contariam como compensações porque forneciam "adicionalidade", ou seja, as reduções de emissões deveriam ser maiores do que já havia sido planejado em um cenário habitual de negócios. Porém, no caso das florestas, isso significava que era mais economicamente

eficaz derrubar florestas antigas e depois replantá-las do que preservar as antigas, já que as primeiras atrairiam créditos de carbono, mas as últimas não (RANDALLS, 2017). A regulamentação do mercado de carbono precisou ser repensada para tentar remover essa falha. A partir disso, houve o desenvolvimento do programa das Nações Unidas para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal Plus (REDD+), incluindo as florestas já existentes nos mercados de carbono.

O REDD+, na Convenção do Clima, tem como base a premissa de que países que reduzam suas taxas nacionais de desmatamento abaixo de uma linha base (*FREL - Forest Reference Emission Levels*) podem receber um pagamento se comprovarem essa redução e se comprometerem a estabilizar ou diminuir ainda mais o desmatamento. O REDD+ é entendido como um mecanismo de PSA baseado na compensação que os países com florestas tropicais recebem pelo serviço prestado de redução do desmatamento, conservação das florestas, manejo florestal sustentável e aumento de estoques de carbono florestal. Hoje, é o principal instrumento do regime do clima para lidar com a questão das florestas.

4.3 NEOLIBERALISMO E FLORESTAS

Por sua capacidade de sequestrar o carbono ou mantê-lo armazenado, evitando maior quantidade de emissões de GEE na atmosfera, as florestas ganham relevância política e econômica. Pela racionalidade econômica que caracteriza o tratamento das questões ambientais atuais, a permanência das árvores em pé se configura em um serviço ambiental à humanidade que deveria ser remunerado. Ao longo das últimas três décadas, as políticas florestais baseadas na lógica econômica vêm ganhando espaço, de forma particular quando incorporadas à agenda da governança climática. Essa lógica vem sendo corroborada na agenda internacional. O Acordo de Paris, de 2015, afirma:

A importância dos recursos financeiros adequados e previsíveis, inclusive para pagamentos baseados em resultados, conforme o caso, para a implementação de abordagens políticas e incentivos positivos para a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono florestal (UNFCCC, 2015).

Medir o montante de carbono presente em um determinado hectare de floresta não é uma tarefa simples, pois diferentes árvores contêm distintos conteúdos de carbono, além disso, há carbono no solo, e estes aspectos variam de acordo com a estação e o clima. Porém, a possibilidade de mercantilização, de transformar algo em mercadoria, é central para o neoliberalismo. No caso das florestas, o carbono é a mercadoria, como bem demonstram os mercados de carbono. Esses mercados foram montados sobre uma abstração que enquadra a natureza em medidas técnicas que permitem a criação de uma nova mercadoria de propriedade privada e negociável (RANDALLS, 2017). No entanto, existem mecanismos que podem não fazer parte de mercados, ainda que obedeçam à mesma lógica neoliberal, como o REDD+. Ser parte de uma lógica neoliberal não significa necessariamente que algo precise estar sendo mercantilizado, mas que há uma construção que torna isso possível, com uma intervenção ativa para essa construção e com um Estado que protege e faz cumprir as regras desse mercado (MIROWSKI, 2014).

Neste sentido, a maneira como atualmente se entende, de forma geral, e se busca administrar as florestas reflete essa racionalidade. Essa lógica se apoia em um ambiente com características de constante aprimoramento regulatório, mecanismos de mercado e práticas assentadas na ideia de controle por meio da técnica, absorvendo inclusive a ação dos Estados e gerando formas de incentivo que estimulam a transformação das mentalidades. No contexto neoliberal, uma das marcas dos Estados que lutam por investimentos envolve governos que reformulam os ambientes regulatórios de controle da natureza. Essa “re-regulação” objetiva cada vez mais não impedir o desenvolvimento econômico e, sempre com mais intensidade, fazer com que os próprios mercados atuem como ferramentas regulatórias (COLLARD; DEMPSEY; ROWE, 2016).

Collard, Dempsey e Rowe (2016) argumentam que, no neoliberalismo, as mudanças nos regimes regulatórios não significam extinguir a regulação, por isso usam o termo “re-regulamentar” e não desregulamentar. Porque embora a regulamentação ambiental seja restrita, no geral, a era neoliberal envolve a criação de condições regulatórias para maior exploração dos recursos naturais, a inovação de formas

privadas e voluntárias de governança, a uniformização de acordo com padrões internacionais e regulamentações que transformam problemas ambientais em soluções de mercado (COLLARD; DEMPSEY; ROWE, 2016; DEMPSEY, 2016). A abordagem atual é a de que “[...] a propriedade privada de recursos comuns cria incentivos econômicos que levam indivíduos e empresas a transformarem seu comportamento em mais ambientalmente responsável, da maneira mais econômica possível [...]” (COLLARD; DEMPSEY; ROWE, 2016, p. 474, tradução nossa). Esse discurso incorpora a premissa de que com uma gestão empresarial sustentável tanto empresas quanto o meio ambiente saem ganhando. Esta abordagem tornou-se dominante em fóruns e debates sobre o meio ambiente a partir da década de 1990 e resume a racionalidade neoliberal no que se refere à sustentabilidade.

A promessa de que abordagens econômicas e baseadas no mercado irão resolver o problema da mudança climática é - assim como Dempsey identifica na governança de biodiversidade - muitas vezes mais política do que econômica, estimulada por um desejo de melhorar as formas liberais de governo (DEMPSEY, 2016). Portanto, a fórmula que tenta transformar ecossistemas e suas relações socioecológicas em formas que podem ser comparadas, classificadas e ordenadas quantitativamente nem sempre envolve privatização, mercantilização e acumulação, embora isso também possa ser abarcado. Em vez disso, esses esquemas contábeis geralmente se propõem a tornar os ecossistemas tratáveis para a governança neoliberal moderna, incluí-la em análises de custo-benefício e avaliações de risco e orientar os investimentos em uma infraestrutura verde (DEMPSEY, 2016).

Quando se trata de projetos de estocagem de carbono, a racionalidade de conservação neoliberal tem procurado mostrar as maneiras pelas quais todos sairiam ganhando: investidores corporativos, economias nacionais, biodiversidade, comunidades, consumidores locais, consumidores ocidentais, agências de desenvolvimento e organizações de conservação (SCHEBA; SCHEBA, 2017). O argumento é que tanto a conservação quanto o alívio da pobreza podem ser alcançados dentro de uma estrutura de ambientalismo de mercado:

However, in contrast to this discursive framing of multiple gains and minimal losses, several fine-grained case studies of neoliberal projects in diverse fields such as community-based natural resource management, eco-tourism and wildlife management revealed a striking disjuncture between ideals and actually existing practices and effects (SCHEBA; SCHEBA, 2017, p. 3).

Pesquisadores como Scheba e Scheba (2017) e McAffe (2012) descrevem as políticas de REDD+ como parte dos esforços contemporâneos para uma conservação neoliberal “inclusiva”. Esses mecanismos de conservação têm dado ênfase à participação, boa governança e democracia, devido à crescente resistência e oposição social que vinham recebendo em diversas partes do mundo. Scheba e Scheba (2017) argumentam que, sob a conservação neoliberal “inclusiva”, esforços genuínos são feitos pelas organizações de conservação para incluir as comunidades no processo de tomada de decisão e nos benefícios da conservação baseada no mercado. Uma ilustração disso seria o conjunto de salvaguardas para as populações rurais e os princípios de consentimento livre e esclarecido que devem garantir que os atores locais possam decidir se querem ou não se envolver na conservação da natureza. No entanto, esse apelo à cidadania ativa muitas vezes negligencia as dimensões econômicas e políticas da pobreza e exclusão:

[...] choosing to treat these instead as essentially local problems requiring local people coming together to solve them and devoid of a historical materiality. Questions of power and politics are often side-lined in favour of concrete and measurable intervention outcomes. These authors therefore question the emancipatory power of ‘inclusive’ practices that actively script-out larger historical context and insufficiently recognise it as an uneven playing field, which inevitably influences who wins and who loses from neoliberalisation processes. (SCHEBA; SCHEBA, 2017, p. 3).

Essa racionalidade, na qual a conservação das florestas é vista como peça-chave para resolver a emergência climática, aparece inserida em uma lógica econômica que se apresenta em várias escalas e entre os mais diversos atores. Nas conferências do clima, o pagamento por serviços ambientais é visto como parte fundamental na solução de problemas como desmatamento e conservação. As políticas de preservação de florestas também têm gradativamente recebido mais participação do mercado, que enxerga os mecanismos de certificação ambiental, de mercados de carbono e de conservação ambiental como uma oportunidade de negócio. Hoje, o principal

instrumento internacional visando à conservação de florestas e o combate às mudanças climáticas é o REDD+.

4.4 REDD+, MECANISMO DA GOVERNANÇA NEOLIBERAL

A sigla REDD+ pode ser usada tanto para se referir a ações pontuais de redução de emissões em projetos que não passam necessariamente pelo Estado quanto para a arquitetura internacional destinada a fornecer recursos a países em desenvolvimento que comprovem resultados em suas ações de REDD+ (BRASIL, 2016a). Trata-se de uma forma de pagamento por serviços ambientais, pois oferece compensação financeira para a proteção e o aprimoramento dos estoques de carbono florestal. O REDD+ pode ser implementado por meio de estruturas institucionais diversas, mas sempre atribuindo valor de troca financeira à capacidade das árvores de sequestrar carbono da atmosfera e estabelecendo instituições para negociar esses benefícios como uma mercadoria.

A ferramenta faz parte de um esforço da comunidade internacional para implementar em larga escala um processo e mecanismo voluntário para reduzir as emissões do desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento. A ideia de Redução de Emissões por Desmatamento (RED) foi apresentada pela primeira vez na 11ª Conferência das Partes (COP), em 2005, por Papua Nova Guiné e Costa Rica (LEDERER, 2011; BESTEN *et al.*, 2014). Nos anos seguintes, o RED incluiu outro “D” para degradação florestal e o “+” para reconhecer o papel da conservação, gestão sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono florestal.

Sob a estrutura da UNFCCC, a arquitetura para incentivos a países em desenvolvimento para ações de REDD+ foi definida em 2013, após oito anos de rodadas de negociações das Partes da Convenção-Quadro (BRASIL, 2016a). O Marco de Varsóvia para REDD+ (*The Warsaw Framework for REDD+*) estabelece as principais regras internacionais para que esforços voluntários de mitigação no setor florestal de países em desenvolvimento sejam reconhecidos e recompensados por meio de financiamento internacional. O pagamento se dá por resultados já alcançados em esforços de mitigação, medidos em toneladas de CO₂ equivalente, em relação a um

nível de referência aprovado em avaliação conduzida no âmbito da UNFCCC. O desempenho deve estar ancorado na implementação de ações para diminuir, parar ou reverter o desmatamento (BRASIL, 2016a). Corbera (2012) chama o REDD+ de maior experimento do mundo em pagamentos por serviços ambientais pelo qual os países desenvolvidos compensam os países em desenvolvimento por reduções de emissões verificadas. Quaisquer países em desenvolvimento com plano de ação nacional de REDD+ operacional, FREL, sistema de monitoramento florestal nacional e sistema de informação de salvaguarda podem reivindicar seus pagamentos baseados em resultados de REDD+. O instrumento foi incluído como parte integrante do Acordo de Paris em 2015 (UNFCCC, 2015).

Sob a UNFCCC, a abordagem para REDD+ é nacional, o que significa que o país-parte da Convenção-Quadro responde pela apresentação dos resultados. Por meio desse instrumento, países que demonstrarem reduções verificáveis de emissões de gases de efeito estufa e/ou aumento de estoques de carbono serão elegíveis a receber “pagamentos por resultados” de fontes internacionais (BRASIL, 2014). Atualmente, a principal fonte de pagamento é o Fundo Verde para o Clima (GCF - *Green Climate Fund*), criado em 2010 pelos 194 países que fazem parte da UNFCCC, como parte do mecanismo financeiro da Convenção-Quadro com objetivo de fornecer financiamento para ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima. Os recursos do fundo são provenientes principalmente de países desenvolvidos, mas também de alguns países em desenvolvimento, regiões e uma cidade (Paris) (GREEN CLIMATE FUND - GCF, [2021?]).

Os países que desejarem obter o reconhecimento dos seus resultados de REDD+ precisam:

- a) desenvolver uma estratégia ou plano de ação nacional;
- b) submeter um nível de referência nacional de emissões florestais ou nível de referência florestal (ou, como medida interina, os correspondentes níveis subnacionais);
- c) possuir um sistema nacional robusto e transparente para o monitoramento de florestas que viabilize o monitoramento e o relato sobre as atividades de REDD+ (com monitoramento subnacional como medida interina); e
- d) um sistema de informação sobre a implementação das salvaguardas de REDD+. (BRASIL, 2016a).

Dentro da estrutura da ONU, o Programa das Nações Unidas para REDD (UN-REDD - *United Nations Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) é uma ação colaborativa entre FAO, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) que aproveita o conhecimento técnico dessas agências. O UN-REDD faz parcerias com países em desenvolvimento para fornecer serviços de consultoria e suporte técnico para implementar REDD+ e atender aos requisitos da UNFCCC para pagamentos baseados em resultados de REDD+ (UN-REDD, 2019). Hoje, o programa lista 65 países parceiros em vários estágios de preparação.

Outros exemplos de programas multilaterais de REDD+ são a *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF), lançada pelo Banco Mundial durante a COP13 (em 2007), e o *Forest Investment Program* (FIP), também do Banco Mundial. Este último faz parte do Fundo Estratégico Climático do Banco Mundial e foi criado em 2009 com o objetivo de apoiar ações de REDD em países em desenvolvimento e fortalecer esforços para lidar com as causas do desmatamento e degradação florestal (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA - IPAM, 2015). A FCPF, que será analisada em mais profundidade no Capítulo 5 desta tese, é uma parceria de governos, empresas, sociedade civil e organizações de povos indígenas que desenvolve ações de REDD+ em 47 países em desenvolvimento. A parceria objetiva ajudar os países a criarem suas estratégias nacionais de REDD+, desenvolver níveis de referência, sistemas de medição, relatórios e verificação e estabelecer acordos nacionais de gerenciamento de REDD+ (FCPF, 2019a).

As políticas de REDD+ são conduzidas por atores variados, como autoridades públicas em diferentes departamentos setoriais e níveis governamentais, vários doadores bilaterais e multilaterais, organizações sem fins lucrativos e empresas privadas. FCPF, FIP e UN-REDD baseiam-se na estrutura burocrática, nos recursos materiais e no conhecimento de suas organizações internacionais de apoio como Banco Mundial, PNUD, PNUMA e FAO. Essas instituições introduzem rotinas burocráticas para gerenciar o REDD+ e se envolvem com os governos nacionais quando eles solicitam fundos e apoio técnico.

Os fundos multilaterais e doadores bilaterais, como a Noruega, se envolvem na confecção das normas e regras de REDD+ da UNFCCC, bem como nos padrões adicionais para países do Sul global, a fim de realizar a preparação para implementação do REDD+. A FCPF, por exemplo, exige que seus membros simplifiquem sua governança florestal e procedimentos de Monitoramento, Relatório e Verificação (MRV) com base em várias estruturas, modelos e diretrizes. Outros tópicos de engajamento têm sido o reconhecimento do consentimento livre, prévio e informado pelas comunidades locais e povos indígenas (LEDERER; HÖHNE, 2021).

Também existem projetos de REDD+ que são acordados diretamente entre atores da iniciativa privada, do terceiro setor ou de instituições multilaterais (como o Banco Mundial), sem a estrutura de governo de um país (IPAM, 2015). Esses projetos operam fora da arquitetura da UNFCCC e podem ser usados no mercado voluntário de carbono, mas não podem ser contabilizados no cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, de *Nationally Determined Contributions*). As NDCs são os compromissos para redução de emissões de GEE assumidos voluntariamente pelos governos que ratificaram o Acordo de Paris, construído durante a COP-21.

O REDD+, como concebido inicialmente, não tinha objetivos sociais expressos. Ele surgiu pela primeira vez sob a UNFCCC como um mecanismo de incentivo econômico para pagar os países em desenvolvimento para reduzir o desmatamento com apoio dos países desenvolvidos. No entanto, entre as partes interessadas começaram a surgir preocupações de que o REDD+ pudesse desencadear uma série de impactos desiguais, incluindo apropriação de terras e expropriação de povos locais e indígenas, perda de meios de subsistência locais e perda da biodiversidade (MCDERMOTT *et al.*, 2012).

Em resposta a essas preocupações, em 2010, durante a Conferência das Partes de Cancun (COP16), no México, a UNFCCC adotou um conjunto de sete salvaguardas visando potencializar impactos positivos e reduzir os negativos relacionados ao REDD+ (BRASIL, 2015b). A decisão 1/CP.16 estabelece que países em desenvolvimento devem promover as seguintes salvaguardas:

- a) ações complementares ou consistentes com os objetivos dos programas florestais nacionais e outras convenções e acordos internacionais relevantes;
- b) estrutura nacional de governança florestas transparente e eficaz;
- c) Respeito pelo conhecimento e direitos dos povos indígenas e membros das comunidades locais;
- d) Participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular povos indígenas e comunidades locais;
- e) ações que contribuam para a conservação das florestas naturais e da diversidade biológica e para melhorar outros benefícios sociais e ambientais;
- f) Ações para lidar com o risco de reversão dos resultados de REDD+;
- g) Ações para reduzir o deslocamento de emissões de carbono para outras áreas. (BRASIL, 2015b, p. 2).

Essas salvaguardas internacionais interagem, por sua vez, com políticas e prioridades regionais, nacionais e locais. Conforme o Acordo de Cancun (UNFCCC, 2011), os governos nacionais detêm a autoridade final sobre a implementação do REDD+ dentro de suas fronteiras (MCDERMOTT; ITUARTE-LIMA, 2016). Sob a UNFCCC, os países em desenvolvimento devem proporcionar o acompanhamento das salvaguardas por meio de um Sistema de Informação sobre as Salvaguardas capaz de mostrar como elas estão sendo abordadas e respeitadas durante a implementação das atividades de REDD+ e por meio de um sumário de informações sobre as salvaguardas com informações sobre como foram abordadas e respeitadas (BRASIL, 2018b).

O Sistema de Informação sobre as Salvaguardas deve, de acordo com a decisão 12/CP. 17 da UNFCCC:

- i) informar de forma transparente e acessível às partes interessadas;
- ii) ser flexível para permitir o seu aprimoramento ao longo do tempo;
- iii) oferecer informações sobre todas as salvaguardas;
- iv) ser desenvolvido de forma autônoma pelo país;
- v) fazer uso dos sistemas de informação existentes. (UNFCCC, 2012).

Desde seu início, o REDD+ recebeu apoio político global significativo e foi defendido como um esquema de ganha-ganha que pode reduzir as emissões de carbono ao mesmo tempo em que oferece benefícios como proteção da biodiversidade, melhores meios de subsistência locais, melhor governança florestal e investimentos em desenvolvimento verde. Apresenta-se estruturado de maneira complexa, com uma proliferação de fundos verdes de financiamento e mecanismos econômicos com o discurso de preservação da biodiversidade e diminuição da emissão de gases de efeito

estufa. Os países em desenvolvimento vêem o mecanismo como uma oportunidade de diminuir o desmatamento, criar formas de serem compensados pela redução das emissões de gases devido à manutenção do carbono nas florestas e auxiliar as populações locais. Também organizações ambientalistas internacionais como *The Nature Conservancy* (TNC), *Center for International Forestry Research* (CIFOR), WWF e *International Conservancy* apoiam o REDD+ (SCHEBA; SCHEBA, 2017). Lado a lado, atores nacionais e subnacionais e ONGs internacionais de conservação contribuem com a formulação e implementação de projetos e verificação de carbono (ASIYANBI; LUND, 2020). Porém, o mecanismo não é isento de críticas e é parte fundamental de uma racionalidade que permeia toda a governança do clima, o neoliberalismo.

As iniciativas de REDD+ lidam com as florestas a partir do entendimento de que essas áreas são reservatórios de carbono e provedores de serviços ecossistêmicos, governáveis por meio da ciência e dos mercados. Como resposta global, a arquitetura de REDD+ concentra-se em incentivos econômicos para proteger as florestas, buscando torná-las mais valiosas em pé do que derrubadas. Os defensores do mecanismo argumentam que os projetos para preservação de florestas são uma oportunidade de baixo custo para reduzir emissões de gases de efeito estufa se comparado aos valores para diminuir emissões em outros setores, como o de energia. Também seria uma estratégia rentável com o comércio de carbono.

Fletcher classifica o REDD+ como um mecanismo do “ambientalismo neoliberal” (FLETCHER, 2010). O instrumento se encaixa nas características de neoliberalismo ambiental abordadas no capítulo anterior desta tese: a acumulação por descarbonização (BUMPUS; LIVERMAN, 2008); o incentivo a instrumentos de mercado de carbono; o capitalismo de desastre (KLEIN, 2008; FLETCHER, 2012), na medida em que é aplicado em um contexto de crise ambiental e envolto na narrativa da necessidade de urgência de ação; e a conservação neoliberal (IGOE; BROCKINGTON, 2007; FLETCHER, 2012), visto que as políticas de preservação se dão por meio do incentivo à lógica econômica.

Como um instrumento complexo, pode ser estudado a partir de diferentes perspectivas que não excluem uma à outra e que muitas vezes são complementares.

Dehm (2021) aponta uma série de formas de olhar para o REDD+: por sua construção jurídico-institucional, como práticas de construção de mercado, como conceito ou ideia da economia ambiental, como parte dos projetos de conservação e manejo florestal coloniais e, por fim, como projeto social. Acreditamos que todos esses aspectos do REDD+ podem ser analisados a partir da lente da governamentalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016) e do neoliberalismo enquanto quadro normativo (SLOBODIAN, 2018). A partir de sua construção jurídico-institucional, o mecanismo pode ser definido como um acordo legal que fornece uma estrutura normativa para as atividades de REDD+, que, por sua vez, precisam contar com uma série de técnicas que permitam sua medição, relato e verificação. Sob essa lente, o REDD+ está em processo de desenvolvimento gradual de normas, sob o guarda-chuva da UNFCCC, que foram sendo estabelecidas nas sucessivas COPs e órgãos subsidiários e reuniões de especialistas (DEHM, 2021).

Como conjunto de práticas experimentais de construção de mercado, o mecanismo cria atividades que o materializam nos territórios como parte de um processo de “aprender fazendo” direcionado a estabelecer as condições regulatórias básicas para operacionalizar o REDD+ (DEHM, 2021).

Como um conceito ou ideia da economia ambiental, o instrumento surge como um incentivo, usando da valorização financeira da natureza e promovendo formas de pagamento por serviços ambientais, incluindo as florestas nos mercados internacionais de carbono. Os pagamentos de REDD+ são feitos somente depois que evidências verificadas de redução de emissões são fornecidas. Essas primeiras três formas de analisar o REDD+ podem ser percebidas a partir das características neoliberais na medida em que: valorizam processos tecnogerenciais e de formação de um enquadramento jurídico a partir das visões e regras de organizações internacionais com a participação dos Estados (DARDOT; LAVAL, 2016; SLOBODIAN, 2018), e constróem as condições, por meios de normas e procedimentos, para a formação de práticas mercantis e/ou de concorrência, ainda que possam não ter como objetivo primeiro o estabelecimento de um novo mercado (DEMPSEY, 2016).

As outras duas formas de olhar para o REDD+ propostas por Julia Dehm (2021) podem não ser tão claramente vinculadas ao neoliberalismo enquanto formação de quadros legais ou de mercados, porém, se estabelecem dentro de uma racionalidade neoliberal que organiza o mecanismo. Isso não significa dizer que tudo o que ocorre dentro dos processos de estabelecimento do REDD+ nos territórios é necessariamente neoliberal, pois existem processos de resistência, adaptações e negociações particulares. Dehm (2021) ressalta que o mecanismo pode ser estudado também a partir de uma visão que situa as atividades de conservação e de manejo florestal sustentável em um contexto de suas origens coloniais, sendo o REDD+ uma forma de neocolonialismo, ou, de “CO2lonialismo”, como defendido por entidades como a Indigenous Environmental Network (INDIGENOUS ENVIRONMENTAL NETWORK, 2009). Por último, Dehm (2021) aponta que o REDD+ pode ser analisado, principalmente em resposta às críticas direcionadas a ele, a partir do viés social, entendendo como o mecanismo pode impactar a vida das pessoas que vivem dentro e ao redor de áreas florestais. Nesse caso, o REDD+ ultrapassa o foco ambiental e se torna um projeto social preocupado com “co-benefícios” como redução da pobreza, reforma da posse de territórios e direitos para os povos da floresta (DEHM, 2021). Nesse ponto, o estudo do REDD+ a partir de um viés da governamentalidade pode auxiliar no entendimento sobre como (ou em que medida) as populações são convencidas ou orientadas a participarem do mecanismo e se a racionalidade neoliberal passa a fazer parte da vida dessas populações. A crítica relativa aos impactos sociais de REDD+ mostra como, por meio de salvaguardas e outros mecanismos, a esfera de intervenção de REDD+ se expandiu para abranger agendas de desenvolvimento que remodelam ativamente as vidas e os meios de subsistência dos povos da floresta. O REDD+ transforma o carbono florestal em *commodity* e “[...] encourages the restructuring of forest-people relations towards new market-orientated public-private partnerships [...]” (SCHEBA; SCHEBA, 2017, p. 2).

Em contraste com o enquadramento discursivo de múltiplos ganhos e perdas mínimas, estudos de caso detalhados de projetos de administração de recursos naturais com base na comunidade, ecoturismo e gerenciamento de animais silvestres

revelam disjunção entre ideais, práticas e efeitos (SCHEBA; SCHEBA, 2017). Pesquisadores encontraram resultados contraditórios nas políticas de REDD+ e enfatizaram que a conservação baseada no mercado é mais complexa e mais contestada do que aparece nas narrativas políticas dominantes (IGOE; BROCKINGTON, 2007; FLETCHER, 2010; SCHEBA; SCHEBA, 2017).

O REDD+ pode resultar em benefícios, com algum grau de proteção da natureza e de inclusão política e econômica, porém, há inúmeros relatos de prejuízos. Asiyanbi e Lund (2020) compilaram uma série de estudos que indicam que, até agora, o esquema não conseguiu conter a perda de floresta global e nada aponta que isso vá mudar no futuro próximo (ver AUSTIN *et al.*, 2017; CURTIS *et al.*, 2018; ASIYANBI; MASSARELLA, 2020) e que os co-benefícios prometidos, como melhores meios de subsistência para as comunidades, melhor governança florestal, financiamento do desenvolvimento verde e melhoria da biodiversidade não se materializaram, ao menos não na escala prometida (ver FLETCHER *et al.*, 2016; ANGELSEN *et al.*, 2017; DUCHELLE *et al.*, 2018; LUTTRELL *et al.*, 2018). Os autores também ressaltam análises multinacionais que apontam para uma crescente lista de conflitos, abusos de direitos e formas novas ou agravadas de marginalização (ver ASIYANBI, 2016; BASTAKOTI; DAVIDSEN, 2016; CHOMBA *et al.*, 2016; NUESIRI, 2017; HOWSON, 2018; MILNE; SAMNDONG, 2018; MAHANTY, 2019).

Organizações como a Carta de Belém, no Brasil, e o Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais (*World Rainforest Movement - WRM*) entendem o REDD+ como uma solução falsa para as mudanças climáticas. A WRM destaca que o mecanismo não conseguiu interromper nem reduzir significativamente o desmatamento e acaba desviando a atenção de suas causas reais e das mudanças climáticas. Além disso, denuncia que os projetos e programas de REDD+ levaram a que mais florestas e territórios de comunidades dependentes de florestas fossem submetidos ao controle e ao monitoramento do uso da terra por agentes de fora. Como projeto de compensação de gases de efeito estufa, também permitiram que indústrias poluidoras continuassem ou até expandissem operações que destroem as florestas e o clima (KILL, 2015).

Apesar de ser a principal aposta da governança do clima na questão das florestas, o REDD+ encontra resistências especialmente em comunidades que têm outras formas de ver/viver a natureza. No caso do REDD+, há contestação crescente de processos por povos indígenas e comunidades locais (BENJAMINSEN, 2014; ASIYANBI; SVARSTAD; BENJAMINSEN, 2017; OGAR; AKINTOYE, 2019; SETYOWATI, 2020). Os processos de resistência são complexos e forjados de maneira histórica e geograficamente contingentes. Em vista disso, Bluwstein (2017) defende a necessidade de ir além de simples conclusões *a priori* sobre a conservação neoliberal como algo a ser “apoiado ou rejeitado”, mas destaca que muitas vezes aqueles que têm que conviver com os projetos simplesmente não têm escolha. Ainda assim, a complexidade das negociações com as comunidades mostra que não se trata de ações simplesmente impostas a elas, mas que existe uma negociação permanente, embora ela seja claramente assimétrica (ASIYANBI; OGAR; AKINTOYE, 2019). As comunidades, nessa construção, enfrentam, com suas formas de viver, interesses e estruturas de conservação neoliberais politicamente muito mais poderosos do que elas próprias (MCAFEE; SHAPIRO, 2010; ASTUTI; MCGREGOR, 2017; ASIYANBI; OGAR; AKINTOYE, 2019).

A natureza estratégica das tecnologias comunitárias é sustentada por racionalidades e repertórios que somam conhecimentos de muitas gerações para lutar regularmente contra formas de dominação seja do Estado, de interesses de conservação baseados no mercado ou até de elites locais. Até que ponto essas lutas podem e realmente produzem resultados emancipatórios deve ser verificado no contexto específico de cada mobilização (ASIYANBI; OGAR; AKINTOYE, 2019).

Singularmente, essas resistências podem oferecer resultados ou adaptações, mas os efeitos disso na governança não são claros. Algumas adaptações vão sendo feitas, ao menos em termos de processos, como, no caso de REDD+, toda a discussão relativa à proteção social. Como já apontado, o neoliberalismo tem como característica esse eterno aperfeiçoamento dos processos, que, no entanto, não questionam a estrutura. A lógica econômica ainda prevalece, por mais que se possam realizar

melhorias. A questão é saber o quanto (e se) as comunidades conseguem resistir a essa lógica.

5 A GOVERNAMENTALIDADE NEOLIBERAL NAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO DE FLORESTAS

O neoliberalismo não se manifesta somente nas políticas econômicas e na priorização dos mercados, mas na criação de institucionalidade nas mais diferentes esferas de organização social, com o desenvolvimento de quadro normativos perpassados por uma racionalidade caracterizada pela ideia de superioridade da técnica, do gerenciamento e da lógica econômica. A era neoliberal envolve a criação de condições regulatórias para uma exploração “mais eficaz” dos recursos naturais, de formas privadas e voluntárias de governança e regulamentações que transformam problemas ambientais em soluções de mercado. As políticas neoliberais objetivam desenvolver, disseminar e institucionalizar a racionalidade econômica em todos os campos sociais (FOUCAULT, 2008; BROWN, 2017; DARDOT; LAVAL, 2016).

Na governamentalidade neoliberal, os sujeitos são conduzidos a seguirem certas regras (sujeição) e a irem incorporando tais regras (subjetivação) (FOUCAULT, 1991). O governo dos sujeitos não significa apenas o governo estatal, mas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas, que incluem uma variedade de práticas e mentalidades (FOUCAULT, 1991). É essa organização institucional, baseada na técnica, na priorização da lógica econômica e no estabelecimento de normas, juntamente com a condução dos sujeitos a partir dessa mentalidade ou racionalidade de governo, que se deve entender para dar sentido à ideia de neoliberalização da natureza, que se espraia para a governança de florestas.

A partir da compreensão de que o neoliberalismo, como um modo de governamentalidade, se faz presente em todas as esferas da vida, busco identificar neste capítulo como ele se manifesta em estruturas específicas da governança de florestas. Estudo as formas como se estabelecem e funcionam organizações e projetos que gerenciam ações e políticas que visam à preservação de florestas. Para identificar diferenças e similaridades nas maneiras como o neoliberalismo se apresenta, analiso dois casos, cada um em um nível distinto: no transnacional, a *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF); e, no nacional, o projeto-piloto Floresta+ Amazônia.

A formação do *corpus* obedece a critérios específicos conforme o objeto a ser estudado, visto que eles não são diretamente comparáveis entre si por representarem escalas, objetivos e historicidade diferentes. Eles são analisados a partir de documentos das próprias organizações, com auxílio secundário de literatura já existente sobre o tema. O objetivo comum das duas análises é verificar, em um contexto sócio-histórico, como o neoliberalismo se expressa por meio das características estruturais e quadros de funcionamento. Neste estudo documental, identificamos normas e regras de funcionamento que evidenciam o caráter mais ou menos neoliberal dessas organizações. Utilizamos como balizador dessas características a teoria desenvolvida nos capítulos anteriores, assim, optamos por destacar dois aspectos indicativos de uma estrutura neoliberal de governança:

- a) lógica gerencial e de concorrência; e
- b) democracia e despolitização.

Ao analisar o processo de neoliberalização da gestão pública, Dardot e Laval (2016) destacam que a “obsessão pelo controle” da lógica neoliberal gerencial intensificou a burocratização e a inflação normativa nos serviços públicos. Power (2010) denominou de “sociedade da auditoria” a tendência atual de auditorias, avaliações, realização de projetos e contratos que podem ser tanto demorados quanto financeiramente dispendiosos. Fisher (2020) diz que, sob o neoliberalismo, ao invés de desaparecer, a burocracia mudou de forma:

O fato que medidas burocráticas tenham se intensificado sob governos neoliberais que se apresentam como antiburocráticos e antiestalinistas pode, a princípio, parecer um mistério. No entanto, viu-se, na prática, proliferar uma nova forma de burocracia - uma burocracia dos “objetivos”, dos “resultados esperados”, das “declarações de princípios” - ao mesmo tempo em que ganha força a retórica neoliberal sobre o fim do comando vertical e descentralizado. (FISHER, 2020, p. 72).

Além dos processos serem burocratizados, a técnica empresarial ganha espaço. Especificamente na governança ambiental, Dempsey (2016) identifica uma tendência, que chama de “natureza empreendedora”, caracterizada pela tentativa de organizar, classificar e quantificar a biodiversidade e torná-la gerenciável. Este gerenciamento dos excessos do capitalismo nem sempre são motivados por lucro, mas tentam trazer o

meio ambiente para os cálculos de governança, formando políticas, instituições e mecanismos que gerenciam a natureza buscando superar os limites naturais, sociais e econômicos resultantes da exploração (DEMPSEY, 2016). A autora observa que a “natureza empreendedora” trata a biodiversidade e as questões ligadas ao meio ambiente a partir de uma racionalidade que remove a especificidade da configuração ocidental, encarando-a como um projeto universal de libertação humana e um eixo principal dessa libertação na quantificação e no cálculo. “The desired ecological- economic tribunal is one that governs objectively and neutrally through quantification, through measurement, from a distance.” (DEMPSEY, 2016, p. 67).

A premissa da técnica e da quantificação nos leva à análise do segundo ponto, que chamamos de “democracia e despolitização”. Slobodian (SLOBODIAN, 2018) aponta que o foco das propostas neoliberais não está no mercado em si, mas em redesenhar estados, leis e outras instituições para proteger o mercado, em uma forma de crescente “legalização” ou “juridicização” do comércio mundial. A utopia neoliberal busca que os mercados operem independentemente da intervenção humana. No entanto, nesta tentativa de blindar os mercados, a democracia nunca foi prioridade e, em muitos momentos, foi vista como ameaça (SLOBODIAN, 2018). Essa orientação fez parte da institucionalidade de organismos hoje importantes na governança climática, como o Banco Mundial. Hickel (2016) argumenta que há uma captura por interesses da elite (ou uma colonização) de fóruns políticos, que tendem a estabelecer novos fóruns para atender aos seus propósitos, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

A ideia de blindar os mercados desemboca em um processo de despolitização. No campo ambiental, o emprego do gerenciamento por meio da técnica para as questões ambientais é visto como apolítico, pois permitiria lidar da melhor forma possível com o problema fazendo uso de dados técnicos e científicos. Essa visão ignora que o próprio desenvolvimento da técnica é político, pois prioriza alguns aspectos em detrimento de outros ou incorpora algumas técnicas em detrimento de outras. A defesa da técnica resulta também, de certa forma, em uma redução das

opções da política institucional, na medida em que o “correto” a ser feito é espelhado pela ciência e pelo gerenciamento eficiente.

A governança internacional de florestas se dá maiormente a partir de organizações internacionais que reproduzem a racionalidade do uso da técnica enquanto solução, ainda que todas elas reiterem a importância de participação das comunidades afetadas.

Neste trabalho, optei por analisar a governança de florestas olhando para dois objetos que têm como alicerce de seu funcionamento o mecanismo de REDD+: a FCPF e o projeto-piloto Floresta+ Amazônia. Escolhemos o REDD+ por ele ser hoje o principal meio de institucionalização da “gestão eco-econômica globalizada” que buscou padronizar a forma como a natureza e os recursos naturais são vistos e gerenciados (MCAFEE, 2012).

Assim, foi buscando a presença ou ausência, tal como as nuances, desse conjunto de atributos, que olhamos para a FCPF e o projeto-piloto Floresta+ Amazônia. Por certo, as características aqui analisadas não excluem outros aspectos constituintes da governamentalidade neoliberal.

Este capítulo aponta como essas qualidades se fazem presentes na institucionalidade de uma organização transnacional e de um programa nacional por meio de uma análise de suas estruturas de governança e da documentação que informa seu funcionamento. Inicialmente, para se chegar a essas respostas, foi preciso responder a algumas questões, organizadas conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 - Questões balizadoras e documentos analisados

Perguntas sobre os arranjos político-institucionais	Nível	Organização ou Programa	Documentos analisados
Como se organiza? O que faz? Quem participa?	Transnacional	FCPF	- <i>Forest Carbon Partnership Facility - 2019 Annual Report</i> (FCPF, 2019a) - <i>Forest Carbon Partnership Facility - 2020 Annual Report</i> (FCPF, 2020a) - <i>Charter Establishing The Forest Carbon Partnership Facility</i> (INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT - IBRD, 2020) - <i>Second Evaluation of the Forest Carbon</i>

Perguntas sobre os arranjos político-institucionais	Nível	Organização ou Programa	Documentos analisados
			<p><i>Partnership Facility - Final Report</i> (CLARKE et al., 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners</i> (FCPF, 2012c) - <i>Monitoring and Evaluation Framework</i> (FCPF, 2019b) - <i>Frequently Asked Questions - Common Approach to Environmental And Social Safeguards For Multiple Delivery Partners</i> (FCPF, [2012]) - <i>The FCPF Carbon Fund: pioneering performance based payments for REDD+</i> (FCPF, 2012d) - <i>FCPF Readiness Fund: Guidelines and Generic Terms of Reference for SESAs and ESMF</i> (FCPF, 2012a) - <i>Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities</i> (FCPF; UN-REDD PROGRAMME, 2012) - <i>FCPF Readiness Fund: Guidelines for Establishing Grievance and Redress Mechanism at the Country Level (R-PP v. 6 draft Revised (April 20, 2012))</i> (FCPF, 2012b) - <i>Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Carbon Fund World Bank Safeguard Policies and the UNFCCC REDD+ Safeguards</i> (FCPF, 2013) - <i>Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund Incorporating Environmental and Social Considerations into the Process of Getting Ready for REDD+</i> (FCPF, 2010)
	Nacional	Projeto-piloto Floresta+ Amazônia	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto Piloto Floresta+ Amazônia (PNUD BRASIL, [2020?]) - Projeto Piloto Floresta+ - Sumário Executivo (BRASIL, 2020e) - Portaria Nº 288, de 2 de julho de 2020 (BRASIL, 2020b) - Documento do Projeto (PRODOC) Financiado pelo Fundo Verde para o Clima (GCF) - Pagamentos por resultados de REDD+ por resultados alcançados pelo Brasil no bioma Amazônia em 2014 e 2015

Perguntas sobre os arranjos político-institucionais	Nível	Organização ou Programa	Documentos analisados
			(UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNPD, 2020) - Programa Floresta+ - Valor a quem preserva (BRASIL, 2020c) - BRA19005 Revision 2020.11.18 - General 1 - signed (UNPD, 2020) - Projeto-piloto de Pagamentos por Serviços Ambientais para Conservação e Restauração da Vegetação Nativa (Projeto-piloto Floresta+) - Manual Operativo do Projeto - Versão rascunho 1.1 - Março de 2021 (GREEN CLIMATE FUND - GCF; PNUD; BRASIL, 2021) - <i>Second Summary of information on how the Cancun Safeguards were addressed and respected by Brazil throughout the implementation of actions to Reduce Emissions from Deforestation in the Amazon biome</i> (BRASIL, 2018a) - Uso dos Recursos de Pagamentos por Resultados de REDD+ do Brasil para o Programa Piloto Floresta+ e Implementação da ENREDD+ - Estudo de Impacto Ambiental e Social (BRASIL; PNUD, 2021a) - Indicadores do SISREDD+ - Início do Monitoramento por Indicadores do Sistema de Informação de Salvaguardas do Brasil (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT - GIZ; BRASIL, 2021) - Uso dos Recursos de Pagamentos por Resultados de REDD+ do Brasil para o Programa Piloto Floresta+ e Implementação da ENREDD+ - Plano de Gestão Ambiental e Social (BRASIL; PNUD, 2021b)

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao responder a essas perguntas em cada um dos níveis de análise, podemos determinar a presença das características neoliberais de governança já comentadas anteriormente e agrupadas como lógica gerencial e de concorrência e democracia e despolitização. Essa classificação, obviamente, não esgota os aspectos que poderiam indicar vieses mais ou menos neoliberais nessas organizações. No entanto, se trata de determinações relevantes para se compreender como o neoliberalismo se manifesta na governança de florestas. Assim, cada um dos objetos de análise será estudado tendo

como lente de observação aspectos da lógica gerencial e de concorrência e da democracia e despolitização. Cabe destacar que, por ser uma análise que se baseia em documentação oficial, não há como apontar os resultados efetivos das práticas, principalmente das políticas de REDD+ nos territórios. Ainda assim, buscaremos problematizar esse ponto a partir da bibliografia existente sobre projetos em comunidades florestais.

5.1 FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY (FCPF)

A FCPF se apresenta como uma parceria de governos, empresas, sociedade civil e organizações de povos indígenas que desenvolve ações de REDD+ em 47 países (no ano de 2022) em desenvolvimento na África, Ásia e América Latina e Caribe. A parceria se dispõe a ajudar os países a criarem suas estratégias nacionais de REDD+, desenvolver níveis de referência de emissões, sistemas de medição, relatório e verificação (MRV) e estabelecer acordos nacionais de gerenciamento de REDD+, incluindo salvaguardas ambientais e sociais.

Aprovada pelo Conselho Executivo do Banco Mundial em 25 de setembro de 2007, a FCPF foi lançada na 13ª Conferência das Partes (COP) da UNFCCC em dezembro de 2007 e iniciou as operações em junho de 2008 (INDEPENDENT EVALUATION GROUP, 2012). A iniciativa se coloca como uma ferramenta capaz de manter as florestas em pé visto que a preservação passaria a ter valor monetário. O presidente do Banco Mundial à época, Robert B. Zoellick, deixou clara, durante a COP, a intenção da FCPF:

The Forest Carbon Partnership Facility signals that the world cares about the global value of forests and is ready to pay for it. This can change the economic options for many people who depend on the forests for their livelihoods. There is now a value to conserving, not just harvesting the forest. (FCPF, 2018)

Financiada por 17 doadores que fizeram contribuições e compromissos no total de 1,3 bilhão de dólares, a FCPF possui dois fundos: o *FCPF Readiness Fund* e o *FCPF Carbon Fund*. O *Carbon Fund* faz pagamentos baseados em resultados para países que avançaram na implementação de REDD+ e alcançaram reduções de

emissões verificáveis em seus setores florestais e de uso da terra em geral. Já o *Readiness Fund* ajuda os países a criarem os alicerces para implementar o REDD+, o que inclui o desenho de estratégias nacionais de REDD+, o desenvolvimento de níveis de referência, o *design* de sistemas de MRV e o estabelecimento de acordos nacionais de gerenciamento de REDD+, incluindo salvaguardas ambientais e sociais adequadas. O financiamento atual do fundo é de 400 milhões de dólares (FCPF, c2021).

Neste subcapítulo, analisamos as características institucionais e de governamentalidade da parceria, buscando identificar como se evidenciam os aspectos da lógica gerencial e de concorrência e de democracia e despolitização a partir da bibliografia e conceitos previamente tratados. A análise se dará por meio dos documentos elencados no quadro apresentado anteriormente, fazendo também relações com literatura já existente sobre a atuação da FCPF.

A seleção desse conjunto de documentação se deu a partir de uma análise prévia do conteúdo existente no *site* da FCPF, na qual se buscou registros que explicassem o funcionamento institucional da parceria, seus princípios, formas de participação, estrutura de governança e regras de avaliação e orientações para salvaguardas.

5.1.1 Lógica gerencial e de concorrência na FCPF

Dos dois pontos em análise, a lógica gerencial e burocrática é o mais evidente aspecto neoliberal da FCPF, reproduzido em sua forma de governança e funcionamento. Desde a preparação da R-PIN (*Readiness Proposal Idea Note*), primeira proposta enviada à FCPF pelos países interessados em obter financiamento e auxílio para implementação de políticas de REDD+, até o efetivo pagamento por emissões evitadas, há um longo processo que envolve reuniões, avaliações, contabilizações e verificações para, enfim, um país poder receber os recursos do *Carbon Fund*.

A burocratização e as inúmeras tentativas de controle dos processos ilustram o mecanismo gerencial da FCPF. A quantidade de passos a serem seguidos ajuda a

entender porque somente após 13 anos de existência, para 2021, estava previsto o primeiro pagamento por redução de emissões, destinado a Moçambique. Na etapa anterior ao pagamento, referente à assinatura do Acordo de Pagamento de Reduções de Emissões (ERPA - *Emission Reductions Payment Agreement*), até 2020, estavam somente outros três estados: República Democrática do Congo, Gana e Chile (FCPF, 2020a). Para conseguir interpretar o porquê de ter sido necessária mais de uma década para um único país estar apto a receber recursos da *Carbon Fund*, é importante compreender como se estrutura a FCPF, como se dá seu funcionamento e como os países precisam se organizar para acessar os recursos do *Readiness Fund* e do *Carbon Fund*.

A parceria reúne três categorias de participantes:

- a) os países participantes de REDD+ de regiões tropicais e subtropicais;
- b) os doadores, que são governos e entidades privadas ou públicas que contribuem financeiramente para o *Readiness Fund*; e
- c) os participantes do *Carbon Fund*, que são governos e entidades privadas ou públicas que fazem aportes a esse fundo (FCPF, c2021; IBRD, 2020).

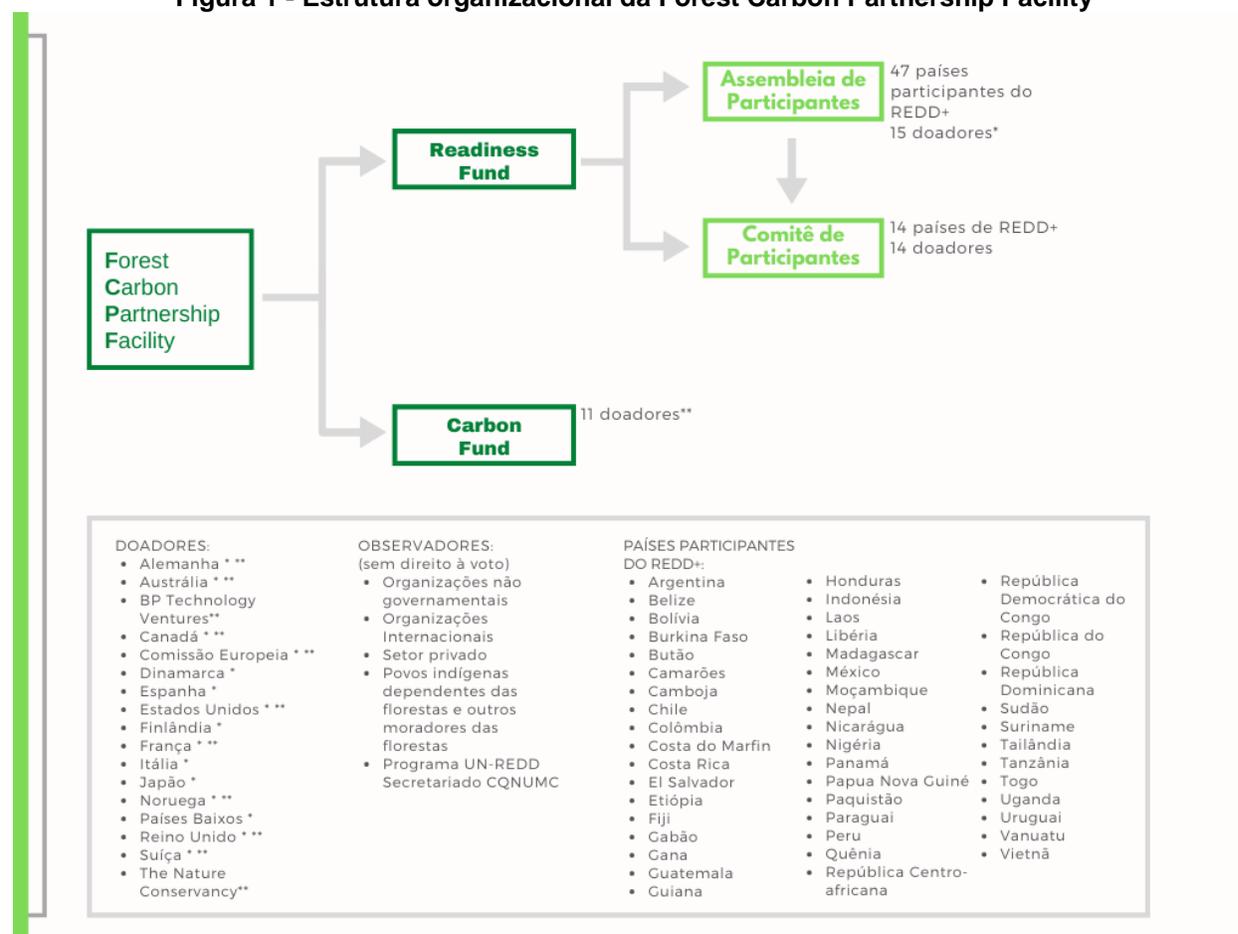
Para ser elegível a fazer parte da FCPF como país participante de REDD+, o Estado deve ser membro mutuário da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) ou do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ambos ligados ao Banco Mundial, e estar localizado na área tropical ou subtropical do planeta. Conforme a FCPF, a prioridade de financiamento é dada a países com área e estoques de carbono significativos de floresta; com alta relevância das florestas na economia, incluindo importância para redução da pobreza e para a subsistência de populações habitantes das florestas; com desmatamento atual, taxas de degradação florestal ou com projeção ou pressão de degradação; e com proposta que demonstre uma abordagem inclusiva para REDD+ (IBRD, 2020).

O *Readiness Fund* e o *Carbon Fund* compreendem representantes de 47 países em desenvolvimento participantes do REDD+ (18 na África, 18 na América Latina e Caribe e 11 na Ásia-Pacífico) e 17 doadores. O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o PNUD são Parceiros de Entrega (*Delivery Partners*) da

FCPF no âmbito do *Readiness Fund* e responsáveis por fornecer serviços de apoio à preparação para REDD+ aos países participantes.

As duas principais esferas de governança da FCPF são a Assembleia de Participantes (AP - *Assembly Participants*) e o Comitê de Participantes (CP - *Committee Participants*). A Assembleia ocorre anualmente para eleger o Comitê, que se reúne três vezes ao ano e toma as principais decisões da FCPF para revisar as submissões e selecionar novos países participantes, bem como aprovar alocações de fundos, regras de procedimento, orçamentos e novas metodologias. O Comitê é formado por 28 membros (14 países participantes do REDD e 14 contribuintes financeiros).

Figura 1 - Estrutura organizacional da Forest Carbon Partnership Facility



Fonte: Elaboração pela autora, com base em FCPF (2020b, c2021a, c2021b, c2021c).

As reuniões do Comitê e da Assembleia incluem, além dos membros, observadores representantes de povos indígenas dependentes da floresta e outros habitantes da floresta, de organizações internacionais, do Secretariado da UNFCCC, do Programa UN-REDD, de organizações não-governamentais e entidades do setor privado que não sejam contribuintes dos fundos. Esses observadores participam de todas as reuniões e têm pleno acesso às informações debatidas, mas não têm poder de voto (IBRD, 2020).

Além de ser o administrador do *Readiness Fund* e do *Carbon Fund*, o Banco Mundial fornece serviços de secretariado por meio do *Facility Management Team* (FMT), equipe que administra as operações da FCPF e controla o cumprimento das políticas nas áreas de salvaguardas, aquisições e gestão financeira (FCPF, [2012?]). Em detalhes, as etapas para aprovação de um projeto pela FCPF são as seguintes:

Quadro 2 - Etapas para aprovação de projetos pela FCPF

Etapas	Atividade	Quem Participa
<i>Readiness Fund</i>		
1 Formulação do <i>Readiness Preparation Plan</i> (R-PP)	Os países interessados enviam uma R-PIN (<i>Readiness Proposal Idea Note</i>) de seu plano de prontidão para a FCPF expressando seu interesse em participar do FCPF e as primeiras ideias de como podem se organizar para se preparar para o REDD+. A R-PIN é formulada pelo país sem suporte financeiro ou técnico da FCPF (FCPF, 2012c).	- País de REDD+
2 Avaliação do <i>Readiness Preparation Plan</i>	Com base na R-PIN, o país é selecionado ou não pela FCPF. Se selecionado, pode decidir formular uma <i>Readiness Preparation Proposal</i> (R-PP), possivelmente com a ajuda da FCPF, incluindo uma concessão inicial de até 200 mil dólares (chamada de Parcela de Formulação de R-PP). Após submeter sua R-PP, o Comitê de Participantes (CP) revisa e avalia, passando para a fase de <i>Readiness Preparation</i> . A <i>Readiness Preparation Plan</i> é quando o planejamento previsto no R-PP é realizado. Um saldo de aproximadamente 3,8 milhões de dólares em financiamento é disponibilizado para as atividades estabelecidas no R-PP (FCPF, 2012c).	- País de REDD+ - Comitê de Participantes
3 Relatório de Progresso Intermediário	O país de REDD+ deve apresentar um relatório ao CP, que também é revisado pelo Banco Mundial, informando seu progresso no R-PP (FCPF, 2012c).	- País de REDD+ - Comitê de Participantes - Banco

Etapas	Atividade	Quem Participa
		Mundial
4 Proposta de Fundo Adicional	O país pode solicitar uma doação de financiamento adicional para continuar com seus esforços de preparação para o REDD+, com base no trabalho apoiado por uma doação inicial. Os subsídios iniciais chegam a 3,8 milhões de dólares por país participante, com financiamento adicional disponível de até 5 milhões de dólares. (FCPF, 2020a)	- Países de REDD+ - Banco Mundial e parceiros
5 Avaliação do <i>Readiness Package</i>	Fase final da preparação, com revisão e avaliação do <i>Readiness Package (R-Package)</i> ou apresentação do relatório de conclusão do <i>R-Package</i> (FCPF, 2012c). A avaliação do R-Package pelo CP é voluntária. Porém, é necessária caso o país queira apresentar um programa de redução de emissões ao <i>Carbon Fund</i> (KIPALU, 2011). O <i>R-Package</i> é formado por uma série de documentos que devem apresentar: uma Estratégia REDD+, uma estrutura de implementação, um Relatório de Monitoramento e Sistema de verificação (MRV), um cenário de Nível de Referência (REL) e salvaguardas (KIPALU, 2011).	- País de REDD+ - Comitê de Participantes
6 <i>Readiness Activity Implementation</i>	Depois da formação do <i>R-Package</i> , os países REDD começam a implementação de estratégias e processos de habilitação, bem como empreendem reformas políticas e legais e a execução de atividades de demonstração (KIPALU, 2011). Cumpridas as etapas, os países de REDD+ estão prontos para receber pagamentos com base no desempenho, por meio do <i>Carbon Fund</i> .	- países de REDD+
Carbon Fund		
1 ER-PIN é submetida pelo país de REDD+ ou entidade autorizada	Os países que participaram do <i>Readiness Fund</i> e fizeram progressos na preparação de REDD+ podem se candidatar, ou autorizar uma entidade dentro de seu país a se candidatar, ao <i>Carbon Fund</i> por meio de uma <i>Emission Reductions Program Idea Note</i> (ER-PIN), usando o modelo fornecido pela FCPF (FCPF, 2012d).	- País REDD+ ou entidade autorizada
2 Revisão e seleção das <i>ER Project Idea Notes</i>	Os participantes do <i>Carbon Fund</i> e do Banco Mundial revisam as ER-PINs. Os participantes do <i>Carbon Fund</i> selecionam os <i>Emission Reductions Programs (ER Programs)</i> que serão incluídos na carteira do <i>Carbon Fund</i> (FCPF, 2012d).	- Participantes do <i>Carbon Fund</i> e Banco Mundial
3 Carta de intenções	Se selecionado, o país REDD + (ou a entidade autorizada) e o Banco Mundial assinam uma carta de intenções (FCPF, 2012d).	- Banco Mundial - país de REDD+/ entidade autorizada

Etapas	Atividade		Quem Participa
4 Draft <i>ER Program</i> Documento (ERPD) preparado pelo país/entidade autorizada de REDD+ com suporte técnico do Banco Mundial	Do ponto 4 ao 7 inclui: - <i>ER Program Due Diligence</i> : avaliação de elementos técnicos (por exemplo, níveis de emissão de referência, MRV) e programáticos (como acordos subnacionais, repartição de benefícios) de acordo com a Estrutura Metodológica do <i>Carbon Fund</i> . - <i>World Bank Due Diligence</i> : avaliação do programa e das salvaguardas (inclui exame de questões e riscos econômicos, técnicos, institucionais, financeiros e salvaguardas sociais e ambientais) (FCPF, 2020a).		O Banco Mundial e os participantes do <i>Carbon Fund</i> podem fornecer aconselhamento sobre as maneiras de melhorar a qualidade do Programa ER. O país ou entidade de REDD+ faz melhorias no desenho do Programa de ER e, em seguida, envia uma versão final (FCPF, 2012d).
5 ERPD submetida pelo país de REDD+/ entidade autorizada			O Comitê de Participantes do FCPF avalia o progresso do país para REDD+ em relação à prontidão para REDD+ (FCPF, 2012d).
6 ERPD revisado e selecionado pelos participantes do <i>Carbon Fund</i> e pelo Banco Mundial			O ERPD é revisado pelos participantes do <i>Carbon Fund</i> e pelo Banco Mundial, que o seleciona ou não.
7 Negociação e assinatura do <i>Emission Reduction Payment Agreement</i> (ERPA)			Assim que um <i>ER Program</i> é aprovado pelos participantes do <i>Carbon Fund</i> , o Banco Mundial elabora o ERPA, a ser acordado

Etapas	Atividade			Quem Participa
			entre o país de REDD+ e os participantes do <i>Carbon Fund</i> e assinado pela entidade nacional de REDD+ e o Banco Mundial (FCPF, 2012d).	
8 Implementação, verificação e pagamento do ERPD	O <i>ER Program</i> é implementado, os resultados são relatados e, quando verificáveis, as reduções de emissões são geradas e verificadas de forma independente. São feitos os pagamentos ao país de REDD+ e as emissões as reduções são repassadas aos participantes do Fundo de Carbono (FCPF, 2012d).			- participantes do <i>Carbon Fund</i> - país de REDD+/entidade autorizada

Fonte: Elaborado pela autora, com base em FCPF (2012c; 2012d; 2020a) e Kipalu (2011).

As inúmeras etapas até a chegada dos recursos ao território mostram a lógica gerencial que faz parte do REDD+ na busca pelo controle dos processos e de avaliação dos mesmos. A burocratização e complexidade das etapas e o consequente prolongamento temporal até a efetivação dos pagamentos foram, inclusive, apontados pelos países participantes da FCPF como um problema. No relatório “*Second Evaluation of the Forest Carbon Partnership Facility - Final Report*” (CLARKE *et al.*, 2016), uma consulta aos países participantes do REDD+ indicou que 55% deles tiveram suas expectativas em relação à parceira somente parcialmente atendidas. Entre os problemas identificados estavam a demora em receber apoio financeiro, processos burocráticos lentos e requisitos complicados (CLARKE *et al.*, 2016).

Conforme a parceria, fatores internos e externos afetaram a eficiência dos desembolsos financeiros. Entre os fatores internos identificados no *Readiness Fund* estavam os longos processos para aprovação de acordos, de revisão multilateral e requisitos de salvaguardas complicados e difíceis de entender. Já entre os fatores externos havia a incerteza na arquitetura internacional de REDD+, processos decisórios longos dentro dos países, falta de conhecimento e capacidade de processar a papelada nas unidades de administração financeira do país (CLARKE *et al.*, 2016).

Na avaliação de 2016, um observador do Comitê de Participantes apontou ainda que havia uma competição entre os *Delivery Partners* (Banco Mundial, PNUD, BID) para que seus países recebessem o financiamento adicional que tinham a ganhar. Os *Delivery Partners* são aqueles que certificam que houve progresso significativo na preparação para o REDD+, mas também estão em uma posição de conflito de interesses, pois se beneficiam do país que recebe o financiamento adicional (CLARKE *et al.*, 2016).

Além da burocratização já identificada nas avaliações da própria FCPF, estudo recente sobre políticas de REDD+ - que inclui a FCPF, mas não se limita a ela - mostra que uma das consequências indesejadas da governança global no campo da política climática é a burocratização nos países do Sul Global (LEDERER; HÖHNE, 2021). A pesquisa, que usou a Indonésia como caso estudado, aponta que o que inicialmente era percebido como um mecanismo simples que permitiria aos países em desenvolvimento receber fluxos financeiros para evitar o desmatamento, teve como efeito colateral uma crescente burocratização “racional-legal weberiana” da gestão de florestas tropicais. Apesar das dificuldades em receber os pagamentos de REDD+, os autores do estudo argumentam que a burocratização do Estado, a partir das observações de Max Weber sobre a configuração de burocracias jurídico-rationais no Estado moderno, tem também potencial de levar a resultados legítimos.

Esse estudo indica como a burocratização é um modo de agir da governança de florestas. Embora os autores tenham analisado a formação de uma burocratização estatal, percebemos que ela ocorre também fora do contexto do Estado, como apontado por meio das etapas apresentadas anteriormente para submissão de pedidos de auxílio à FCPF e às próprias avaliações realizadas pela parceria. Essa burocratização aparece como característica de um mecanismo gerencialista neoliberal que Fisher (2020) chama de “nova burocracia”. Trata-se de uma proliferação de “metas”, “cultura da auditoria”, “resultados esperados” e “declarações de princípios” que surgem no interior do neoliberalismo e aos quais o autor denomina provocativamente de “stalinismo de mercado”, ou seja, o capitalismo tardio repete a valorização dos

símbolos de resultado do stalinismo, em detrimento de seu resultado efetivo (FISHER, 2020).

Novas rotinas burocráticas para gerenciar o REDD+ foram introduzidas não apenas pela FCPF, mas também por outros programas de REDD+, como o UN-REDD e o *Forest Investment Program (FIP)* (este último vinculado ao Banco Mundial assim como a FCPF). Essas instituições se envolveram com os governos nacionais de diversos países para auxiliar na alocação de fundos e oferecer apoio técnico (LEDERER; HÖHNE, 2021). A FCPF também exige que seus membros adaptem sua governança florestal e seus procedimentos de monitoramento, relatório e verificação (MRV) com base em várias estruturas, modelos e diretrizes, que inclusive são frequentemente modificados em busca de aprimoramento.

Desde a sua adoção em 2013, a estrutura de monitoramento e avaliação da FCPF (*FCPF Monitoring and Evaluation Framework*) tem sido usada para orientar os relatórios de progresso dos países participantes de REDD+, parceiros de entrega e o FMT. A parceria destaca que a estrutura de monitoramento sempre teve a intenção de ser um documento “vivo”, que deve responder às necessidades de controle e aos desenvolvimentos nos padrões globais de REDD+ (FCPF, 2019b). Porém, o que se observa é que, se por um lado as alterações no sistema de avaliação das iniciativas ocorridas ao longo dos anos visam seu aperfeiçoamento, por outro, países de REDD+ relataram dificuldades no uso das ferramentas disponíveis (CLARKE *et al.*, 2016).

Em maio de 2019, “[...] based on feedback from FCPF stakeholders and independent analysis [...]”, a FCPF adotou uma estrutura de monitoramento e avaliação atualizada, que inclui um novo desenho de impacto, declarações e indicadores dos resultados da parceira (FCPF, 2019b). O documento “*Monitoring and Evaluation Framework*” (FCPF, 2019b) faz transparecer a característica gerencialista em seu discurso e estrutura. A estrutura revisada, formada por um grande conjunto de tabelas e gráficos, destaca a intenção de compilar indicadores que ajudem “[...] a melhorar a compreensão do desempenho do FCPF [...]”. Também indica que “marcos e metas”, “modelos de relatórios” e “planos de avaliação” podem precisar ser ajustados, dependendo do progresso da instalação para garantir que os dados apropriados

continuem a ser coletados (FCPF, 2019b). Essa ênfase no controle e monitoramento, que Dempsey (2016) identifica na “natureza empreendedora”, se soma ao discurso sobre a necessidade de ajustes e melhoramentos contínuos, deixando entrever a racionalidade que entende que a falha do mecanismo não está em sua estrutura, mas em uma falta de regulação, de adaptação. O processo neoliberal se caracteriza por um contínuo gerenciamento e construção de condições e normas que possibilitem a concorrência, ainda que inicialmente a organização não seja voltada para o mercado.

Na FCPF, todo o processo que vai da entrega da R-PIN até chegar a um pagamento efetivo, e que inclui várias etapas técnicas e de monitoramento e verificação, faz parte de uma racionalidade neoliberal que entende técnica e quantificação como parte inseparável do gerenciamento dos recursos naturais. A FCPF promove a racionalidade neoliberal na medida em que não apenas incentiva as comunidades a participarem desses processos de quantificação e controle, mas só permite sua participação a partir da aceitação dessa lógica. A parceria transforma as florestas em mercadoria não somente no sentido de comercialização do carbono (ao menos não *a priori*), mas na medida em que as transforma em “recursos” quantitativamente gerenciáveis. A partir de todos os processos envolvidos, ele prepara um quadro normativo e de referência que possibilita e organiza sua possível mercantilização.

5.1.2 Democracia e despolitização na FCPF

Antes de mais nada, a *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) é um instrumento que busca a mitigação das mudanças climáticas por meio da governança de florestas. Ainda assim, a parceria reitera que seus programas de REDD+ devem ser elaborados para evitar danos à população local e ao meio ambiente e, quando viável, melhorar os meios de subsistência e o meio ambiente local (FCPF, [2012?]). Nesses processos e tentativas de administrar a natureza por meio desses instrumentos, muitas vezes aspectos importantes relacionados à participação e à democracia ficam enfraquecidos.

Com uma forte ênfase nos preparativos de prontidão, nos arranjos institucionais e na capacidade técnica para medir o desmatamento e os estoques de carbono, o fortalecimento da infraestrutura técnica e gerencial para monitorar as mudanças florestais ganha relevância sob o REDD+. Esse foco nas questões técnicas de medição, relatório e monitoramento tem efeito despolitizante sobre a compreensão das causas, consequências e riscos do desmatamento visto que, no geral, ignora características locais e políticas, ainda que seus documentos enfatizem a necessidade de salvaguardar comunidades. Se as causas e consequências do desmatamento não forem bem compreendidas em cada país, particularmente, a culpa pelo desmatamento, assim como a responsabilidade por evitá-lo, pode recair sobre as comunidades que habitam na ou próximo às florestas (AGUILAR-STØEN; TONI; HIRSCH, 2016).

Nesta seção do trabalho, trataremos de democracia e despolitização a partir de dois aspectos relativos ao funcionamento da FCPF: a participação das populações indígenas e demais comunidades da floresta e as mudanças e reformas legislativas nos países participantes de REDD+.

5.1.2.1 Participação das populações nas tomadas de decisão

Em seu site e documentos, a FCPF ressalta a importância da participação dos povos indígenas e comunidades que vivem nas florestas na elaboração das políticas locais de REDD+. A parceria se coloca como uma junção de “[...] governos, empresas, sociedade civil e organizações de povos indígenas [...]” (FCPF, c2021a). Um dos princípios descritos em sua “*Charter Establishing - The Forest Carbon Partnership Facility*” é o de cumprir as políticas e procedimentos operacionais do Banco Mundial, levando em consideração a necessidade de “participação efetiva” dos povos indígenas dependentes da floresta e moradores da floresta nas decisões que possam afetá-los, “[...] respeitando seus direitos sob a legislação nacional e as obrigações internacionais aplicáveis” (IBRD, 2020, p. 12).

Nesta parte do trabalho, buscamos entender como se dão os processos que envolvem a participação das comunidades de floresta e dos povos indígenas e, a partir

disso, verificar em que medida eles podem ser relacionados a aspectos do neoliberalismo apresentados anteriormente. Para isso, além dos documentos analisados na seção anterior, relativa à lógica gerencial [*Forest Carbon Partnership Facility - 2020 Annual Report* (FCPF, 2020a), *Charter Establishing The Forest Carbon Partnership Facility* (IBRD, 2020), *Second Evaluation of the Forest Carbon Partnership Facility - Final Report* (CLARKE et al., 2016)] serão analisados os depositados na seção “Safeguards” do site da FCPF. A saber:

- a) *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund - Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners* (FCPF, 2012c);
- b) *Frequently Asked Questions - Common Approach to Environmental And Social Safeguards For Multiple Delivery Partners* (FCPF, 2012?);
- c) *FCPF Readiness Fund: Guidelines and Generic Terms of Reference for SESAs and ESMF* (FCPF, 2012a);
- d) *Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities* (FCPF; UN-REDD PROGRAMME, 2012);
- e) *FCPF Readiness Fund: Guidelines for Establishing Grievance and Redress Mechanism at the Country Level (R-PP v. 6 draft Revised (April 20, 2012))* (FCPF, 2012b);
- f) *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Carbon Fund World Bank Safeguard Policies and the UNFCCC REDD+ Safeguards* (FCPF, 2013);
- g) *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund Incorporating Environmental and Social Considerations into the Process of Getting Ready for REDD+* (FCPF, 2010).

Nas duas principais instâncias da governança da FCPF, o Comitê de Participantes e a Assembleia de Participantes, a possibilidade de participação de povos indígenas e comunidades florestais não é direta ou consistente. Nas reuniões do Comitê e da Assembleia, esses grupos são observadores e não têm direito a voto em qualquer decisão (IBRD, 2020).

Conforme a Seção 11.7 da *Charter Establishing*, participam das reuniões do Comitê como observadores: um representante de “organizações internacionais relevantes”, dois de “ONGs relevantes (uma do Norte e uma do Sul)”, um de “povos indígenas dependentes da floresta e moradores da floresta”, um de “entidades do setor privado relevantes”, um do Programa UN-REDD e um do Secretariado da UNFCCC. A seleção dos representantes de organizações internacionais, organizações não-governamentais, povos indígenas e moradores da floresta e entidades do setor privado se dá por meio de um processo proposto pelo *Facility Management Team* (IBRD, 2020).

Em relação à reunião anual da Assembleia de Participantes, que é presidida pelo vice-presidente da Rede de Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial ou por um representante deste, a *Charter Establishing* coloca que representantes de organizações internacionais, ONGs, povos indígenas e moradores da floresta e entidades do setor privado “[...] may be invited by the Facility Management Team to attend Annual Meetings as observers [...]” (IBRD, 2020, p. 22).

Ou seja, na estrutura de governança da FCPF, apenas Estados e organismos financeiros têm poder decisório. Quaisquer outras organizações, inclusive os povos diretamente afetados, ficam de fora.

Apesar disso, a FCPF enfatiza em seus documentos a importância do estabelecimento de salvaguardas sociais e ambientais, assim como a necessidade de consulta aos atores envolvidos com o REDD+ (FCPF, [2012?], c2021a, c2021). Nessa etapa, a responsabilidade fica com os países participantes de REDD+. A parceria reconhece que, embora as etapas que envolvem o *Readiness Fund* não estabeleçam projetos de investimento nos territórios, mas atividades de planejamento estratégico e preparação para o REDD+, essas atividades têm impactos potencialmente de longo alcance, “esperançosamente positivos”, mas, a menos que devidamente tratados, “possivelmente negativos” (FCPF, 2012c, p. 6).

Conforme o *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners*, a abordagem básica é buscar garantir que as questões ambientais e sociais sejam integradas ao processo estratégico nacional de REDD+ e que as atividades de

preparação cumpram as salvaguardas aplicáveis (FCPF, 2012c). As salvaguardas deverão ser incluídas na etapa em que o país formula suas políticas e prepara os investimentos de REDD+, momento no qual ele avalia os impactos ambientais e sociais estratégicos mais amplos, incluindo aqueles potenciais, que podem resultar de atividades ou projetos futuros (FCPF, 2012c). Isso deve ser feito pelos países participantes de REDD+ por meio de uma Estratégia de Avaliação Ambiental e Social (*Strategic Environment and Social Assessment* - SESA) que precisa conter uma Estrutura de Gestão Ambiental e Social (*Environmental and Social Management Framework* - ESMF) (FCPF, 2012c, [2012?]). A ESMF deve servir para gerenciar e avaliar os riscos e impactos ambientais e sociais de projetos, atividades, políticas e regulamentos futuros associados à implementação da estratégia de REDD+ de um país e deve estar conectado aos padrões de salvaguarda (FCPF, 2012b).

A parceria enfatiza a necessidade do estabelecimento de mecanismos de divulgação, comunicação e consulta às partes interessadas (FCPF, 2012c; FCPF; UN-REDD PROGRAMME, 2012). No momento em que um país está formulando sua *Readiness Preparation Proposal* (R-PP), quando são decididos os arranjos para a gestão e coordenação das atividades de preparação para REDD+, há o mapeamento das partes interessadas. Essa é uma das primeiras atividades exigidas pela SESA, de modo que as organizações da sociedade civil interessadas e as partes potencialmente afetadas possam ser envolvidas nas discussões e nos arranjos finais (FCPF, 2012c). A SESA deve abranger atividades de diagnóstico e o envolvimento em reuniões e eventos consultivos, inclusive com as comunidades nos territórios afetados. Na fase de implementação da R-PP, também deve ser criado um mecanismo de *feedback* e resolução de reclamações, buscando receber e facilitar a resolução de dúvidas e reclamações de comunidades ou partes relacionadas ao REDD+ no nível da comunidade ou país (FCPF, 2012b).

Depois que o Comitê de Participantes avalia a R-PP e autoriza as atividades de Preparação de Prontidão, mas antes da assinatura do acordo de subvenção, há uma determinação inicial de quais políticas de salvaguarda são acionadas pelo programa geral de prontidão para REDD+ do país. Durante a implementação da R-PP é

preparado o ESMF para identificar, evitar, minimizar, mitigar ou compensar os efeitos adversos das mudanças nas políticas de REDD+ e investimentos que possam ser realizados no futuro (FCPF, 2012a, 2012c).

O ESMF deve conter seções específicas que tratem dos requisitos de salvaguardas abaixo, conforme aplicáveis a cada país:

- a. Environmental and social assessment: An environmental and social management framework to address any potential environmental impacts and risks, including cumulative and/or indirect impacts of multiple activities;
- b. Indigenous peoples: An indigenous peoples planning framework to address any effects on indigenous peoples;
- c. Involuntary resettlement: A restriction of access framework to address any potential land acquisition and/or physical relocation, loss of livelihoods or restriction or loss of access to natural resources, including legally designated parks and protected areas; and
- d. Stakeholder engagement and dispute resolution: A stakeholder engagement and grievance resolution framework to ensure ongoing communication with stakeholders, good faith consideration of their concerns and mechanisms to resolve any grievances in accordance with the FCPF requirements for Stakeholder Engagement [...]. (FCPF, 2012c, p. 8-9)

Um dos documentos que tratam das salvaguardas, o *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund - Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners*, destaca a importância do engajamento das partes interessadas no REDD+. O texto salienta que o REDD+ tem o potencial de proporcionar benefícios significativos aos povos indígenas e outras comunidades dependentes da floresta, no entanto, se não for feito de forma adequada, também apresenta sérios riscos aos meios de subsistência, segurança à posse da terra, governança florestal, cultura, biodiversidade etc. Para que os programas de REDD+ tenham sucesso a longo prazo, esses riscos devem ser identificados, reduzidos e mitigados, e as partes interessadas devem estar envolvidas nas fases de formulação e implementação (FCPF, 2012c).

O reconhecimento sobre a necessidade de um consentimento livre, prévio e informado pelas comunidades locais e povos indígenas sobre as políticas que envolvem seus territórios já faz parte da gestão pública dos recursos naturais em todo o mundo. Ainda assim, os modos de participação permanecem muitas vezes indefinidos nas intervenções florestais. Em um artigo que analisa as formas de participação das

populações locais, Ece, Murombedzi e Ribot (2017) mostram como, apesar de os principais órgãos que intervêm na silvicultura de base comunitária e de carbono declararem que suas intervenções devem envolver a participação local na tomada de decisões, na prática os processos raramente são livres, são pouco informativos e dificilmente buscam qualquer forma de consentimento democrático ou mesmo de consulta. Segundo eles, as escolhas dos agentes intervenientes de parceiros locais são baseadas na conveniência, noções ingênuas de quem pode falar pela população local, ideologias anti-governo e pró-mercado informadas por regras de especialistas (ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017).

Os autores destacam que os “[...] concepts of participation in the UN documents are so capacious that they could encompass any practice – from democracy to corvée [...]” (ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017, p. 357). Especificamente em relação à FCPF, a noção de “consentimento” de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) foi rebaixada para “consulta”. De fato, os documentos analisados neste trabalho não falam em consentimento das populações, mas em consulta. A FCPF diz que atende às salvaguardas sociais e ambientais do Banco Mundial e “promove e apoia” as salvaguardas incluídas nas orientações da UNFCCC relacionadas a REDD+ (FCPF, 2013). Para Ece, Murombedzi e Ribot, isso implica que o consentimento não seja mais necessário e permite que as agências intervenientes optem por substituir preferências locais. “It looks like a green light for project implementers to consult local people and then do as they please” (ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017, p. 358).

Essa colocação dos autores vai ao encontro de outra frase, de um estudo que comparou o nível de participação da sociedade civil em duas iniciativas de governança florestal, o *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) e o REDD+ em quatro países da África Central e Ocidental. Um dos entrevistados da pesquisa, representante da sociedade civil, diz que as consultas de REDD+ são “[...] a deliberate action of the government to get approved what they have already decided [...]” (SATYAL, 2018, p. 11).

Em ambos os estudos, há a interpretação de que existe um interesse genuíno e crescente de participação da sociedade civil, porém, existe uma lacuna entre o objetivo

utópico da participação e sua implementação prática (BAYRAK; MARAFA, 2016; ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017; SATYAL, 2018). Em relação ao REDD+, Satyal (2018) afirma que os conceitos abstratos de carbono e seus mercados atrapalham a participação porque a natureza técnica das consultas e a complexidade das terminologias são difíceis de compreender e podem ser desinteressantes para alguns atores da sociedade civil. Da mesma forma, embora os atores envolvidos possam ser semelhantes nos níveis de formulação de políticas, eles são bastante diferentes nos níveis locais. Quanto mais técnico o projeto, mais difícil pode ser o envolvimento de uma ampla gama de atores. O autor enfatiza a necessidade de se reconhecer as especificidades das políticas locais: “We need to acknowledge that processes like FLEGT and REDD+ happen in the context of political economies that go beyond the bubble of stakeholder processes orchestrated by donors such as the European Union, United Nations and the World Bank.” (SATYAL, 2018, p. 11).

Nas orientações documentadas pela FCPF para dar voz às comunidades, há o detalhamento dos princípios gerais que devem ser levados em conta. Segundo a parceria, devem ser criados mecanismos de reclamação, com diálogo público e consulta às partes interessadas. Isso garantiria que os objetivos do mecanismo fossem claros para todas as partes interessadas e que o projeto refletisse o contexto cultural ou jurídico específico do país (FCPF, 2010, 2012b).

A good consultation and participation process is one that is carefully planned, has a clear mandate, and articulates the objectives and desired outcomes of the consultation. This should be placed in the context of overall REDD+ readiness, clarifying why the consultation was considered necessary, how it fits within the broader scope of planned activities, and how the outcomes will be used towards expected REDD+ readiness activities.(FCPF; UN-REDD PROGRAMME, 2012).

Apesar disso, não há definição de detalhes sobre como a consulta acontece nos territórios. Ao contrário de outras etapas de preparação para REDD+, cuja entrega é mais restrita e objetiva, com formulários e estruturas modelo, a consulta às comunidades têm regras mais abertas, que devem obedecer a um conjunto de princípios. A FCPF, assim como a UN-REDD+, entende que as consultas são mais eficazes quando planejadas de forma personalizada, podendo ser usados diversos

métodos de engajamento para permitir a participação *bottom-up*, como workshops, pesquisas e grupos de foco. Nos documentos da parceira, o discurso também salienta que métodos de comunicação e divulgação devem garantir informações adequadas em linguagem e estilo acessíveis, admitindo que o REDD+ envolve questões técnicas complexas (FCPF; UN-REDD PROGRAMME, 2012).

Apesar da preocupação apresentada em relação à consulta às populações afetadas pelo REDD+, há diversos estudos mostrando problemas que ocorrem na prática. Além dos citados anteriormente (BAYRAK; MARAFA, 2016; ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017; SATYAL, 2018), há análises feita no Congo (SCHMITT; MUKUNGU, 2019), em Camarões (TAMASANG; FOSOH, 2018), no Equador (LOAIZA *et al.*, 2017) e em Uganda (MBECHÉ, 2017). Isso não significa dizer que as organizações que promovem o REDD+ não acreditem ou não defendam a democracia ou a participação, mas sua estrutura, formada por um grande conjunto de procedimentos direcionados de forma generalizada aos países de REDD+, dificulta uma atuação verdadeiramente democrática e participativa. Por precisar servir a todos os países, as regras acabam ignorando as particularidades. De forma generalista, pode-se dizer que partem de uma racionalidade na qual a técnica superaria a política, ignorando que a adoção de uma determinada técnica ou mecanismo em detrimento de outros tem base política. Portanto, é importante destacar que, quando se fala em “despolíticação”, trata-se não de uma ausência total da política, mas de um escanteamento do debate político.

Nos territórios, a responsabilidade por colocar em prática a participação fica por conta do Estado, na maioria das vezes com auxílio de instituições intermediárias, que não são democraticamente representativas e que enfraquecem governos locais eleitos (ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017). Essas instituições intermediárias, não apenas na FCPF, mas em outros programas de REDD+, são ONGs, comitês de projetos, grupos de usuários privados, empresas ou indivíduos, ou autoridades consuetudinárias de povos locais que compartilham posições ideológicas com os agentes intervenientes.

The first practical justification is the need to achieve the forestry objectives of a program (in most of our cases, carbon forestry). Democracy is slow and intervening agents choose to work with local actors most likely to “efficiently”

implement their programs and projects. The second, in service of the first, is control – where local forestry brigades, customary chiefs or user committees are easier targets of manipulation by central agencies or donors than are elected local governments. Third are ideological positions that are anti-government (in a Regan-Thatcher sense), pro private sector (part of the Regan-Thatcher neoliberal economic stance), or pro customary authority (emerging from indigenous people's movements and from a romantic ideology that everything indigenous is good – even if the leaders are colonially created, hereditary and/or despotic). (ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017, p. 359).

Muitas vezes essas sobreposições ideológicas servem apenas como suporte para a implementação dos objetivos instrumentais do projeto, ou seja, podem ser uma desculpa para trabalhar com as instituições mais rápidas e eficientes, ao invés de com sistemas democráticos locais confusos e lentos (ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017). Então, ainda que haja um processo de consulta a essas comunidades, não é claro o quanto ele realmente consegue passar as informações necessárias para que as comunidades tenham total ciência das consequências da adoção de mecanismos de REDD+. Por mais que haja algum nível de negociação, muitas regras estão pré-estipuladas, essas comunidades precisam se adaptar às normas estabelecidas pela FCPF para terem acesso aos fundos e recursos porque todo o sistema já vem pré-planejado. Ao citar Vandana Shiva, Dempsey (2016) fala sobre como o pensamento e o planejamento da conservação da biodiversidade é projetado como monopólio de institutos e agências baseados e controlados pelo Norte, como se o problema estivesse no Sul e a solução no Norte. Ece, Murombedzi e Ribot (2017) questionam até que ponto pode-se dizer que há liberdade de escolha nos programas de REDD+:

There is no 'freedom' of choice when people lack the right to refuse predetermined options they are offered [...]. There is no freedom of choice when 'prior' provides insufficient time to reflect and organise. There are no real choices when in lieu of 'informing' people of their rights and project implications, intervening programs 'educate' them on why they should agree to interventions [...] (ECE; MUROMBEDZI; RIBOT, 2017, p. 358).

No entanto, cabe salientar que, ainda que as possibilidades de negociação (ou de resistência) sejam restritas, não significa que elas não existam, significa apenas que o poder de negociação pende para o lado da governamentalidade neoliberal. Conforme Foucault (1991), uma governamentalidade é uma forma de governo que busca moldar o

comportamento das populações não impondo uma lei, mas estabelecendo táticas e dispondo das leis como táticas para organizar as coisas buscando que determinados fins possam ser alcançados (FOUCAULT, 1991). A governamentalidade neoliberal cria estruturas que oferecem incentivos externos nas quais os sujeitos podem ser influenciados por meio da manipulação de incentivos (FLETCHER *et al.*, 2019).

A FCPF é uma organização cuja estrutura determina uma série de condicionantes para que os pagamentos de REDD+ possam ser alcançados. Ainda que documentos e discursos indiquem uma preocupação com a consulta às comunidades, essa participação está sempre condicionada às normas da governança neoliberal do clima.

5.1.2.2 Mudanças legislativas

Muitos países vêm adaptando suas legislações para conseguir ter acesso aos recursos internacionais. O fato de haver mudanças legislativas não significa necessariamente que elas sejam negativas (ou positivas), mas ressalta um dos aspectos da governança neoliberal: o de atuar na ordenação da globalização e no enquadramento jurídico dos Estados (DEMPSEY, 2016). Isso também mostra como a governança neoliberal se insere nos países do Sul global, que, para terem acesso aos recursos, que nesse caso contribuiria para a preservação das florestas, precisam se adaptar a uma normatização estimulada pelo Norte. O neoliberalismo abrange iniciativas que criam novos tipos de mercadorias, mas também atua na direção de construir o que considera ser governos eficientes (DEMPSEY, 2016).

Nas políticas de REDD+ da FCPF, essa racionalidade transparece, por exemplo, nos relatórios anuais da parceria. No documento de 2019, uma das seções chama-se *Building an Enabling Environment for REDD+*, na qual é ressaltada a importância das reformas políticas nacionais para sustentar o “[...] desenho e implementação eficazes de REDD+ [...]” (FCPF, 2019a, p. 20, tradução nossa). O relatório destaca que o início e a execução das reformas são processos que exigem ação coletiva entre ministérios e outros setores “[...] que às vezes vão além do escopo do financiamento da FCPF [...]” (FCPF, 2019a, p. 20, tradução nossa). Como mostrado no Quadro 2, para receber

pagamentos com base no desempenho, por meio do *Carbon Fund*, os países de REDD+ devem implementar as estratégias formuladas com apoio do *Readiness Fund*, bem como empreender reformas políticas e legais que permitam seu enquadramento às regras da FCPF (KIPALU, 2011).

Os relatórios anuais apresentam reformas de políticas que foram conduzidas em diversos países. Observa-se que várias alterações direcionam-se para a formação de um quadro legal que permita definições de propriedade e implementação de um mercado de carbono. Os documentos de 2019 e 2020 contavam com alterações legislativas nos seguintes países:

- a) Costa Rica: fez um trabalho para determinar a propriedade do carbono e possibilitar a negociação dos títulos de redução de emissões (FCPF, 2019a);
- b) Laos: aprovou novas leis florestais e fundiárias que apóiam o REDD+ e incluiu artigos sobre comércio de carbono, redução de emissões e sequestro de carbono (FCPF, 2019a);
- c) Panamá: aprovou novo regulamento que cria um programa de incentivo à cobertura florestal e à conservação de florestas naturais e aprovou sua estratégia florestal nacional (2018–50), que inclui atividades de REDD+ (FCPF, 2019a);
- d) Papua Nova Guiné: em 2019, a FCPF informava que o país desenvolveu uma política nacional de uso sustentável da terra, se envolveu com as províncias-piloto de REDD+ e revisou de sua Lei Florestal nacional de 1991 e da Lei de Gestão de Mudanças Climáticas de 2015. Em 2020, vinha fazendo revisões legislativas da Lei de Gestão de Mudanças Climáticas, Política Nacional de Uso Sustentável da Terra e Lei Florestal para alinhar as estruturas legislativas com a estratégia nacional de REDD+ (FCPF, 2019a, 2020a);
- e) República do Congo: vinha trabalhando para integrar REDD+ em suas novas leis florestais, ambientais e agrícolas (FCPF, 2019a);
- f) Uganda: revisão de sua política florestal de 2001 e da Lei de Florestas e Plantio de Árvores de 2003, com base nas discussões da Estratégia REDD+

- do país e no processo de *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT). O Secretariado de REDD+ de Uganda também desenvolve um sistema nacional de gestão e informação de florestas, plano de repartição de benefícios de REDD+ e estratégia nacional de REDD+ (FCPF, 2019a);
- g) Paraguai: aprovou a Estratégia Nacional de Florestas para o Crescimento Sustentável, que serve como estratégia nacional de REDD+, e começou a desenvolver um programa de REDD+ para gerar unidades de carbono verificadas segundo o padrão Verra¹⁰ (FCPF, 2020a);
 - h) Burkina Faso: fez uma revisão das estruturas legais para a gestão de recursos naturais no contexto de REDD+ e direitos de carbono (FCPF, 2020a);
 - i) Gabão: criou um Conselho Nacional do Clima para alinhar os objetivos e compromissos nacionais com as metas internacionais e que também gerencia iniciativas de REDD+ (FCPF, 2020a);
 - j) Indonésia: apresentou Regulamento Presidencial para alcançar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas e o Ministério do Meio Ambiente e Florestas começou a redigir um decreto sobre a implementação nacional de REDD+ (FCPF, 2020a).

A construção de normas e leis que desembocam em um quadro jurídico que beneficia a criação e proteção do mercado pode ser ilustrado por meio da possibilidade de inclusão da FCPF no *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (Corsia) da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO - *International Civil Aviation Organization*). Em 2019, a FCPF foi aprovada condicionalmente para fazer parte do Corsia (FCPF, 2020a). Por meio desse programa de crédito de carbono para aviação, os participantes do FCPF nos países poderiam ter acesso a um novo fluxo de pagamentos com base no desempenho por seus esforços de redução de emissões (FCPF, 2020a). A aceitação da FCPF como fornecedora de créditos de carbono para

¹⁰ Verra é uma organização privada fundada em 2007 que desenvolve e gerencia padrões que ajudam setor privado, países e sociedade civil a atingir metas de ação climática por meio de padrões de garantia de qualidade para elegibilidade de projetos e emissão de créditos para atividades de redução de emissão de gases de efeito estufa. (VERRA, c2020)

companhias aéreas internacionais por meio do Corsia faria com que a parceria não fosse mais apenas um mecanismo de pagamento de REDD+ com base em resultados, mas um meio de negociação de créditos de carbono de REDD+. Segundo ONGs como a WRM, a consequência provável dessa adesão ao Corsia será a imposição de monitoramento e restrições de uso da terra muito mais rigorosos às comunidades (KILL, 2019).

Outro momento que envolve a construção de uma legislação adaptada à FCPF é na formulação da *Strategic Environment and Social Assessment (SESA)*. No *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Fund - Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners* (FCPF, 2012c), documento que descreve a abordagem que deve ser adotada pelos *Delivery Partners* no que se refere às salvaguardas ambientais e sociais, consta a necessidade de o país de REDD+ se engajar em atividades analíticas e consultivas para o processo completo da SESA. Isso envolve a realização de diagnóstico e o envolvimento em reuniões e eventos consultivos, com o objetivo, conforme o documento, de produzir recomendações sobre arranjos legais, institucionais e regulatórios (FCPF, 2012c).

Todo o processo até a liberação de recursos se dá a partir da adaptação do país participante de REDD+ ao mecanismo pré-estabelecido pela FCPF. Um sistema que reordena o quadro normativo para facilitar a circulação do capital (SLOBODIAN, 2018) e padroniza a forma como a natureza é vista a partir de uma racionalidade neoliberal. Como já dito, todas essas alterações legislativas não significam, *per se*, algo positivo ou negativo. No entanto, precisam ser vistas como parte de um sistema maior de governança neoliberal em que o Norte global exerce poder sobre o Sul na medida em que estabelece as regras.

5.2 PROJETO-PILOTO FLORESTA+ AMAZÔNIA

O Brasil ratificou o Acordo de Paris em setembro de 2016, confirmando sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e apresentando suas metas de mitigação e as ações de adaptação. Em 2020, o governo brasileiro registrou junto à

UNFCCC uma atualização da NDC (BRASIL, 2020a). Nessa atualização, foi suprimido um anexo do texto que trazia políticas públicas que poderiam ajudar a cumprir a meta brasileira, como as ações referentes ao uso da terra e ao combate ao desmatamento (BRASIL, 2015a). O relato dessas ações que foram excluídas da NDC e que podem ser atreladas a iniciativas de REDD+ permanece no site do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (BRASIL, 2019b). O texto excluído dizia com detalhes como e quais políticas o país pretendia implementar para atingir a meta para o setor de florestas e de mudança do uso da terra. Afirmava, por exemplo, que a NDC previa fortalecer o cumprimento do Código Florestal; fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero e a compensação das emissões de gases de efeito estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030; restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030; ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas por meio de sistemas de georeferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas. Havia ainda uma medida para o setor agropecuário para fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC), que previa a restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas e incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030.

Segundo o MMA, as metas estabelecidas poderão ser implementadas com apoio de mecanismo financeiro da Convenção, assim como de quaisquer outras modalidades de cooperação e apoio internacional (BRASIL, 2019b). A NDC de 2020, no entanto, não detalha como será alcançada a meta e não indica medidas setoriais a serem tomadas. A nova NDC apenas menciona o estabelecimento de uma política de pagamento por serviços ambientais e cita o Programa Floresta+. O Programa Floresta+ é uma iniciativa abrangente do governo federal que visa a conservação florestal por meio de pagamentos por serviços ambientais e do mercado voluntário de carbono.

Como parte do Programa, foi incluído o projeto-piloto Floresta+ Amazônia, iniciativa que recebe apoio da UNFCCC e que é anterior ao Programa Floresta+. Nesta tese, me concentro no projeto-piloto, para poder olhar para o nível nacional em um exemplo da utilização do mecanismo de REDD+ dentro governança do clima, após ter

estudado a FCPF olhando para o nível transnacional. Antes de falar do projeto-piloto propriamente dito, cabe contextualizar a presença do REDD+ no Brasil e explicar como chegamos ao projeto-piloto Floresta+ Amazônia.

No território brasileiro, já existem diversos projetos de REDD+ em andamento, muitos de antes do Acordo de Paris, que utilizam modalidades de financiamento via mercado, representado pelo Mercado Voluntário de Carbono (MVC), ou fundo público, pelo Fundo Amazônia (SALLES; SALINAS; PAULINO, 2017). Esses projetos, que são voluntários e subnacionais, no entanto, não contam para a NDC brasileira, pois não obedecem aos requisitos da UNFCCC. Para ser incluído na lógica de pagamentos por resultados e constar nas ações de mitigação reconhecidas no âmbito da Convenção, o projeto precisa ser parte de uma estratégia ou plano de ação nacional, ter um nível de referência nacional de emissões florestais ou nível de referência florestal, ter um sistema nacional para o monitoramento e a relatoria das atividades de REDD+ e ter um sistema de informações sobre a implementação das salvaguardas de REDD+ (BRASIL, 2016b).

Sob a UNFCCC, e, portanto, atendendo aos requisitos citados, o país começou a implementar o projeto-piloto Floresta+. Apesar de ter sido oficialmente lançado em 2020, trata-se de um processo que vem sendo construído desde o lançamento do Programa Piloto de Pagamentos por Resultados de REDD+ do *Green Climate Fund* (GCF), em outubro de 2017 (BRASIL, 2020e). O GCF é o fundo multilateral criado em 2010 para financiar projetos que gerem benefícios ambientais relacionados à mudança do clima (BRASIL, 2020e). Pelo programa, o GCF prevê destinar 500 milhões de dólares para países em desenvolvimento que comprovarem terem reduzido emissões de GEE provenientes de desmatamento e degradação florestal (BRASIL, 2018d).

A proposta brasileira de pagamentos por resultados de REDD+ refere-se à mitigação alcançada pelo Brasil devido à redução de emissões de gases de efeito estufa causadas por desmatamento no bioma Amazônia entre 2014 e 2015 e foi a primeira aprovada no GCF no âmbito do programa piloto de pagamentos por resultados do fundo (BRASIL, 2020e). Os recursos do fundo serão recebidos pelo PNUD e utilizados para implementar o Programa Piloto de Incentivo aos Serviços Ambientais

para a Conservação e Recuperação da Vegetação Nativa (Floresta+) e para fortalecer a Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+) do Brasil (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020).

A negociação para a obtenção dos recursos do fundo para o Brasil começou durante o governo do presidente Michel Temer, em 2018, e refere-se aos resultados obtidos pelo país na redução de desmatamento ocorrida durante o governo de Dilma Rousseff, entre 2014 e 2015 (GCF, 2018). Após apresentada a proposta brasileira, o projeto foi aprovado pelo GCF em fevereiro de 2019, já no mandato de Jair Bolsonaro, e seu início ocorreu em janeiro de 2020 (BRASIL, 2020d). Foi disponibilizado pelo fundo ao projeto do Brasil um total de 96,4 milhões de dólares, valor que corresponde a praticamente um quinto dos 500 milhões de dólares disponibilizados para programas de redução de emissões por desmatamento pelo GCF no mundo inteiro.

O projeto-piloto Floresta+ Amazônia tem registro de início em 14 de janeiro de 2020 e data de conclusão prevista para 14 dezembro de 2026 (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020). Seu cronograma prevê um ano de refinamento, quatro de implementação e um de fechamento para atividades de melhoramento, conservação e recuperação da natureza no bioma amazônico (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020; GREEN CLIMATE FUND; PNUD; BRASIL, 2021). Do total captado, mais de 80% serão destinados ao desenvolvimento do projeto-piloto e o restante ao fortalecimento da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e à gestão e operacionalização do projeto (BRASIL, 2020d).

O governo brasileiro incluiu o projeto-piloto ao mais abrangente Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - Floresta+, lançado em junho de 2020, pelo Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de incentivar ações de preservação de vegetação nativa em todos os biomas brasileiros (Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa) (BRASIL, 2020b). O Programa Floresta+¹¹

¹¹ Para evitar mal-entendidos, sempre que nos referirmos, nesta tese, ao projeto-piloto Floresta+, vinculado ao PNUD e ao GCF, usaremos as palavras “projeto” ou “projeto-piloto”, ainda que em vários documentos também seja usada a palavra “programa”, assim como acrescentaremos “Amazônia” após “Floresta+”, como usualmente faz os documentos do governo federal. Quando se tratar da iniciativa mais ampla do governo federal Programa Floresta+, usaremos a palavra “programa”.

é uma iniciativa federal que busca fomentar “[...] o mercado privado de pagamentos por serviços ambientais em áreas mantidas com cobertura de vegetação nativa [...]” e articular “[...] políticas públicas de conservação e proteção da vegetação nativa e de mudança do clima [...]” (BRASIL, 2020b). A ideia é criar um mercado de serviços ambientais para áreas de vegetação nativa, incentivando a retribuição monetária e não monetária. A ação também destaca a necessidade de se reconhecer “boas práticas agropecuárias” que realizam serviços ambientais em áreas de lavoura (BRASIL, 2020d). O Programa Floresta+ tem como grande objetivo consolidar um mercado de serviços ambientais contando com recursos de cooperação internacional e do setor privado. A ação também coloca ênfase nas finanças e indica a intenção de acelerar diversas frentes de iniciativas de mercado para serviços ambientais, entre elas o “[...] Mercado Voluntário de créditos de carbono de floresta nativa, desvinculado da UNFCCC [...]” e as “[...] as debêntures verdes e investimentos de impacto, no âmbito do setor financeiro [...]” (BRASIL, 2020d). Já nos objetivos do programa fica clara a ênfase na financeirização das medidas de preservação. No entanto, como o Programa Floresta+ está fora do guarda-chuva da UNFCCC, não entrará na análise desta tese. O que será analisado aqui é o projeto-piloto Floresta+.

Cabe destacar que, ainda que a análise ocorra em nível nacional, ela não trata do resultado material da iniciativa nos territórios, junto aos beneficiários, até porque o projeto-piloto ainda não foi implementado. Neste trabalho, estudo as regras, normas e discursos que fazem parte de sua elaboração e que, portanto, são anteriores à sua implementação. Assim como na parte dedicada à FCPF, analiso as características institucionais do Floresta+ Amazônia, apontando aspectos da racionalidade neoliberal a partir de dois conjuntos de características: lógica gerencial e de concorrência e democracia e despolitização. A análise também responde às questões propostas anteriormente (“como se organiza?”, “o que faz?”, “quem participa?”) visando identificar as características neoliberais do projeto.

O estudo se deu a partir do conteúdo dos documentos elencados a seguir, relacionando-os com os aspectos teóricos apresentados nos capítulos anteriores. Foram

Exceção feita a quando for citado o nome completo do projeto-piloto: “Programa Piloto de Incentivo aos Serviços Ambientais para a Conservação e Recuperação da Vegetação Nativa (Floresta+)”.

compilados registros que explicam o funcionamento institucional do projeto, princípios, formas de participação, estrutura de governança e regras de avaliação e orientações para salvaguardas:

- a) Prodoc ¹² (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020);
- b) Programa Floresta+ - Valor a quem preserva (BRASIL, 2020c);
- c) Projeto Piloto Floresta+ - Sumário Executivo (BRASIL, 2020e);
- d) BRA19005 Revision 2020.11.18 - General 1 - signed (UNPD, 2020);
- e) Projeto-piloto de Pagamentos por Serviços Ambientais para Conservação e Restauração da Vegetação Nativa (Projeto-piloto Floresta+) - Manual Operativo do Projeto - Versão rascunho 1.1 - Março de 2021¹³ (GCF; PNUD; BRASIL, 2021);
- f) *Second Summary of information on how the Cancun Safeguards were addressed and respected by Brazil throughout the implementation of actions to Reduce Emissions from Deforestation in the Amazon biome* (BRASIL, 2018a);
- g) Uso dos Recursos de Pagamentos por Resultados de REDD+ do Brasil para o Programa Piloto Floresta+ e Implementação da ENREDD+ - Estudo de Impacto Ambiental e Social (BRASIL; PNUD, 2021a);
- h) Indicadores do SISREDD+ - Início do Monitoramento por Indicadores do Sistema de Informação de Salvaguardas do Brasil (GIZ; BRASIL, 2021);
- i) Uso dos Recursos de Pagamentos por Resultados de REDD+ do Brasil para o Programa Piloto Floresta+ e Implementação da ENREDD+ - Plano de Gestão Ambiental e Social (BRASIL; PNUD, 2021b).

A seleção desse conjunto de documentação se deu a partir de busca nos sites do Projeto Floresta+ Amazônia, do Ministério do Meio Ambiente do Brasil e da seção dedicada ao projeto no site do PNUD. O principal documento analisado é o ProDoc, um arquivo de 457 páginas, formado por um conjunto de documentos que detalha matriz de resultados, contexto, premissas e estratégia de implementação, mecanismos de

¹² O ProDoc, ou documento de projeto, é agrupamento de documentos referentes às partes técnica e legal do projeto.

¹³ O documento ainda estava em fase final de revisão/atualização.

governança e gestão, monitoramento e avaliação, recursos financeiros e gestão de riscos. Muitas informações presentes do ProDoc se repetem em outros documentos, como no Manual Operativo do Projeto, que descreve os procedimentos técnicos e operacionais para a implementação do Floresta+.

5.2.1 Lógica gerencial e de concorrência no Floresta+ Amazônia

O projeto-piloto Floresta+ Amazônia é organizado conforme as regras do PNUD e de modo a permitir a transferência de recursos do GCF para iniciativas de REDD+ na Amazônia brasileira. Como parte dos mecanismos da governança do clima, obedece a processos de gerenciamento parecidos com os desenvolvidos pela FCPF. São arranjos complexos de governança para gerenciar sistemas socioecológicos dentro e além das fronteiras jurisdicionais e territoriais dos Estados que envolvem atores públicos, privados e comunitários (ASTUTI; MCGREGOR, 2015).

A complexidade envolvida nos acordos faz com que o longo tempo de preparação de um país para poder receber pagamentos de REDD+ seja uma das características que se sobressai nos casos da FCPF e do Projeto-Piloto Floresta+ Amazônia. Ainda que o projeto “Pagamentos baseados em resultados de REDD+ para resultados alcançados pelo Brasil no Bioma Amazônia em 2014 e 2015” tenha sido anunciado em 2017, sua implementação tenha começado em 2020 e o início dos pagamentos em 2021 (GREEN CLIMATE FUND; PNUD; BRASIL, 2021; PROJETO FLORESTA+ AMAZÔNIA, 2021), portanto, com um período de implementação bem mais curto que os da FCPF¹⁴, o tempo total da preparação do Brasil até o recebimento dos recursos continua sendo longo. Isso porque, ao olharmos para o Floresta+ Amazônia, temos que levar em conta que o Brasil já vinha em um processo de preparação para REDD+ há vários anos, construindo as condições para um arcabouço normativo, ferramentas de transparência e procedimentos voltados a aspectos financeiros, metodológicos e institucionais para REDD+. Ou seja, antes de existir o

¹⁴ O primeiro país apto a receber recursos de REDD+ por meio da FCPF foi Moçambique, em 2021, depois de um processo de preparação que durou 13 anos.

programa de pagamentos baseados em resultados do GCF, o Brasil já estava se adaptando ao mecanismo de REDD+ pensado a partir do Marco de Varsóvia da REDD+¹⁵, em 2013. O país foi o primeiro a concluir a implementação do Marco e a ter resultados de REDD+ verificados pela UNFCCC e inseridos no Lima Information Hub, plataforma que reúne informação e documentação referente às ações de REDD+ dos países sob o âmbito da Convenção (BRASIL, 2017).

A decisão das Partes de estimular ações de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal surgiu em 2007, na COP-13, que estabeleceu o Plano de Ação de Bali. Foi acordado que países em desenvolvimento deveriam ser apoiados com recursos financeiros e tecnológicos pela comunidade internacional a fim de viabilizar suas ações de mitigação, incluindo REDD+. Desde então, o Brasil trabalha para a implementar o REDD+, ou seja, antes mesmo que a arquitetura internacional fosse estabelecida sob a UNFCCC (o que aconteceu com o Marco de Varsóvia). Uma das iniciativas mais destacadas nesse sentido é o Fundo Amazônia, ação piloto que desde 2009 recebe pagamentos baseados em resultados pela redução do desmatamento, principalmente com recursos provenientes da Noruega e da Alemanha (BRASIL, 2018a, 2018c).

O principal mecanismo da arquitetura internacional para políticas e incentivos REDD+ do Marco de Varsóvia é o pagamento por resultados já alcançados, onde se enquadra o projeto-piloto Floresta+. Os países que desejarem obter o reconhecimento dos seus resultados de REDD+ precisam (BRASIL, 2014):

- a) desenvolver uma estratégia ou plano de ação nacional;
- b) submeter um nível de referência nacional de emissões florestais ou nível de referência florestal (ou, como medida interina, os correspondentes níveis subnacionais);

¹⁵ Em novembro de 2013, a 19ª Conferência das Partes (COP-19) em Varsóvia, Polônia, decidiu sobre aspectos metodológicos, institucionais e de financiamento para pagamentos por resultados de REDD+, o Marco de Varsóvia para REDD+. No marco, se estabelece o funcionamento de uma arquitetura internacional para prover incentivos financeiros a países em desenvolvimento que implementem políticas para reduzir emissões de gases de efeito estufa vindos do desmatamento e da degradação florestal e reconhecer o papel da conservação florestal, do manejo sustentável de florestas e do aumento dos estoques de carbono florestal.

- c) possuir um sistema nacional robusto e transparente para o monitoramento de florestas que viabilize o monitoramento e o relato sobre as atividades de REDD+ (com monitoramento subnacional como medida interina); e
- d) um sistema de informação sobre a implementação das salvaguardas de REDD+.

Das exigências apontadas acima, as ações que o Brasil empreendeu foram:

- a) construir sua Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+): aprovada em 2016, ENREDD+ brasileira foi desenvolvida em um processo amplo e participativo iniciado em 2010. A Estratégia visa a coordenar e promover conexões entre a Política Nacional de Mudança Climática, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Novo Código Florestal), os planos de prevenção e combate ao desmatamento e outras leis (BRASIL, 2016a). A ENREDD+ objetiva mitigar a mudança do clima por meio da eliminação do desmatamento ilegal, da conservação e recuperação dos ecossistemas florestais e do desenvolvimento de uma economia florestal de baixo carbono, com benefícios econômicos, sociais e ambientais (BRASIL, 2016a, 2019a).
- b) submeter um nível de referência de emissões florestais (FREL, na sigla em inglês) à UNFCCC: desde 2014 o Brasil faz submissões técnicas à UNFCCC para Amazônia e Cerrado (BRASIL, 2018e).
- c) ter um sistema de monitoramento robusto e transparente: desde 1888, o Projeto Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes) acompanha o desmatamento (feito por corte raso¹⁶), na Amazônia Legal¹⁷ (BRASIL, 2015b).
- d) possuir um sistema de monitoramento de salvaguardas: o Sistema de Informações sobre as Salvaguardas de REDD+ (Sisredd+) do Brasil começou

¹⁶ Abertura de grandes áreas na floresta, na maioria dos casos com o uso de maquinário ou fogo. As medições de corte raso não permitem contabilizar a extração seletiva de madeira, que provoca a degradação de grandes extensões de terra, mas que raramente entram nas estatísticas por ser de difícil monitoramento.

¹⁷ A Amazônia Legal, composta pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do Maranhão, corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (IBGE, 2019). Ela abrange 61% do território brasileiro e inclui parte do bioma Cerrado e parte do Pantanal.

a ser desenvolvido em 2015 (BRASIL, 2015b). Em janeiro de 2022, data da última atualização desta tese, ainda não está pronto. As informações mais recentes disponíveis sobre o Sisredd+ datam de julho de 2020, quando foi criado um Grupo de Trabalho sobre Salvaguardas, no âmbito da Conaredd+¹⁸, que tinha como uma de suas atribuições o apoio à Secretaria Executiva da Conaredd+ quanto à proposta de indicadores para “[...] monitoramento da consideração e respeito às salvaguardas de REDD+ no Brasil para o piloto de Sisredd+ [...]” (BRASIL, 2020f). A fase atual é de definição do piloto do Sisredd+ (GIZ; BRASIL, 2021).

Assim, quando foi assinado o início do projeto-piloto Floresta+ Amazônia, o Brasil já havia cumprido três requisitos e estava trabalhando para implementar o quarto, tornando-se apto a fazer parte da arquitetura internacional de REDD+. Isso explica o fato de o projeto-piloto ter começado a sair do papel de forma mais rápida em comparação às parcerias realizadas, por exemplo, pela FCPF. Pois, quando o projeto-piloto Floresta+ Amazônia é instituído no Brasil, o país já está “preparado” a partir de um arcabouço de regras, práticas e normas já estabelecidas, que permitiram o início de seu funcionamento de acordo com os requisitos da UNFCCC.

Todos esses processos demandaram criação de regras, legislações, normas e procedimentos burocráticos que obedecem à complexidade gerencial da governança do clima, um grande sistema burocrático formado por processos administrativos organizados hierarquicamente. Tais práticas podem ser vistas como características da governamentalidade neoliberal na medida em que estabelecem novas formas de governo visando moldar o comportamento das populações. Cabe destacar que o fato de esses processos estarem organizados burocraticamente não exclui a possibilidade de que as normas e procedimentos tenham sido criados com instrumentos de participação democrática. No entanto, para fazer parte dos instrumentos da governança global do clima, os resultados dessa participação devem obrigatoriamente responder às

¹⁸ Comissão Nacional de REDD+ (Conaredd+) foi criada por meio do Decreto presidencial nº 8.576 de 2015 para coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Enredd+. Em 2019, por meio do Decreto 9.759/2019, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu diversos conselhos da administração pública, entre eles, a Conaredd+. A partir disso, a Comissão foi posteriormente recomposta (Decreto 10.144/2019), mas sem representantes de entidades da sociedade civil em sua composição.

exigências dessa governança. A governança (ou o governo, no sentido foucaultiano), não *impõe* leis, mas emprega táticas em vez de leis ou leis que funcionam como táticas para organizar as coisas para que determinados fins sejam alcançados (FOUCAULT, 1991, p. 95). Ao longo do texto, ficará mais claro como a governamentalidade neoliberal aparece no projeto-piloto Floresta+ Amazônia.

O Floresta+ Amazônia é dividido em quatro modalidades de distribuição de recursos. As modalidades Floresta+ Conservação e Floresta+ Recuperação prevêm incentivos financeiros a proprietários de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais¹⁹. A Floresta+ Comunidades estabelece apoio a associações e entidades de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais para gestão e conservação e a Floresta+ Inovação apoia ações para “[...] desenvolver, implementar e alavancar políticas públicas de conservação e recuperação da vegetação nativa [...]” (BRASIL, 2020e).

O quadro a seguir mostra semelhanças e diferenças de cada modalidade conforme o Manual Operativo do Projeto (GCF; PNUD; BRASIL, 2021):

¹⁹ Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município. Seu valor refere-se à área mínima necessária para que uma unidade produtiva seja economicamente viável. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares (EMBRAPA, [2012?])

Quadro 3 - Semelhanças e diferenças de cada modalidade do projeto-piloto Floresta+ Amazônia conforme o Manual Operativo do Projeto

	Floresta+ Conservação	Floresta+ Recuperação	Floresta+ Comunidades	Floresta+ Inovação
Objetivo Geral	Fortalecer e impulsionar a implementação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa ²⁰ na região Amazônica, e desenvolver e testar abordagens para mecanismos de incentivos para a manutenção de serviços ambientais por meio de pagamentos a agricultores que possuam excedente de vegetação nativa com relação ao estabelecido por lei visando à conservação.	Oferecer pagamentos a agricultores que estejam em processo de recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP). Fortalecer e impulsionar a implementação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa na região Amazônica e desenvolver e testar abordagens para mecanismos de incentivos para manutenção de serviços ambientais.	Apoiar a implementação de projetos que visem fortalecer a gestão ambiental e territorial nos territórios de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (PIPCT). Realizar ações para promover conservação, recuperação de áreas degradadas, produção agroecológica, fortalecimento de cadeias de abastecimento para produtos da sociobiodiversidade, vigilância territorial, dentre outros.	Fomentar a criação e a consolidação do mercado de serviços ambientais por meio de soluções e empreendimentos. Desenvolver inovações que contribuam para o alcance dos objetivos da Lei de Proteção da Vegetação Nativa, assim como da Lei nº 14.119/2021 que cria a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais e do Programa Floresta+ (Portaria MMA nº 288/2020).
Público-alvo	O proprietário ou possuidor de imóveis rurais com área total de até 4 módulos fiscais (MF).	O proprietário ou possuidor de imóveis rurais com área total de até quatro (4) módulos fiscais (MF).	Povos indígenas e povos e comunidades tradicionais que residam em territórios coletivos ou que se associem para a execução de atividades produtivas tradicionais sustentáveis.	Empresas com foco em inovação e em modelos de negócios escaláveis e replicáveis (Startups); Cooperativas e associações de produtores e de extrativistas; Instituições de pesquisa e inovação privadas e públicas; organizações não-governamentais (ONGs)/ organizações da sociedade civil (OSCs), com foco em inovação.
Resultados esperados	Conservação da vegetação nativa em pequenas propriedades rurais e o	Recuperação de áreas particularmente sensíveis para processos ecológicos importantes,	Territórios de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais conservados e populações	Pagamentos por Serviços Ambientais; desenvolvimento de soluções e negócios para criar mercados para serviços ambientais, viabilizar e alavancar

²⁰ Lei nº 12.651/2012, também chamada de Novo Código Florestal.

	Floresta+ Conservação	Floresta+ Recuperação	Floresta+ Comunidades	Floresta+ Inovação
	desenvolvimento sustentável e harmonioso com a vegetação nativa na Amazônia Legal e manutenção dos serviços ambientais.	como matas ciliares e nascentes na Amazônia Legal.	usufruindo de qualidade de vida e autonomia social e econômica.	sistemas de pagamentos por serviços ambientais de forma monetária ou não monetária. soluções com aplicação de tecnologias de ponta apoiando o desenvolvimento de produtos e serviços ligados à bioeconomia, Internet das Coisas, robótica, análise de big data, computação em nuvem, realidade aumentada, automação e inteligência artificial e que contribuam com a conservação, a recuperação e o uso sustentável da vegetação nativa e para a geração de renda para os provedores de serviços ambientais.
Meta	Prover incentivos para a conservação de até 380.000 de hectares de vegetação nativa.	Prover incentivos para a recuperação de até 180.000 hectares de APP.	beneficiar até 64 projetos locais de organizações de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.	20 projetos de apoio à melhoria e adoção de instrumentos para as políticas públicas relacionadas ao Pagamentos por Serviços Ambientais.
Orçamento	US\$ 49.400,000,00	US\$ 12.604.984,00	US\$ 7.500.000,00	US\$ 5.000.000

Fonte: Elaborado pela autora com base no Manual Operativo (GCF; PNUD; BRASIL, 2021)

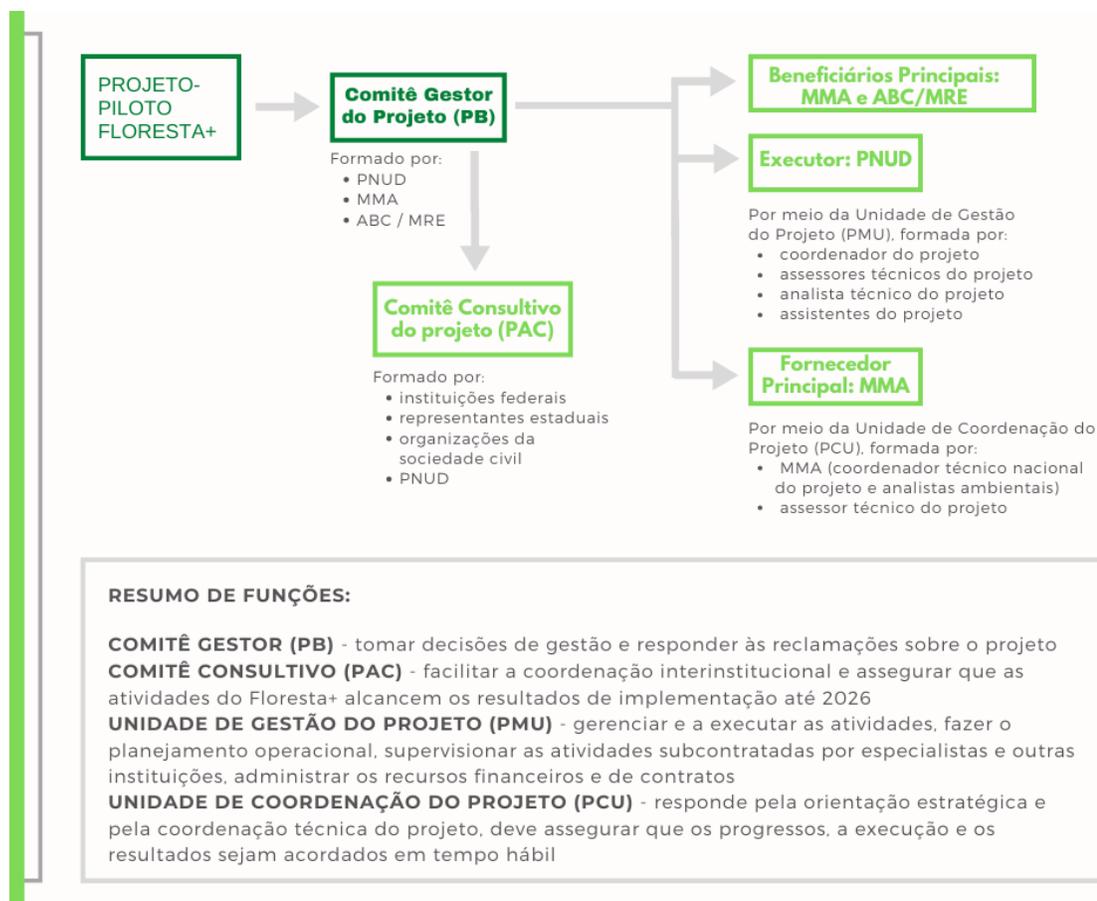
Conforme o ProDoc, o objetivo do projeto-piloto é apoiar “a continuidade da implementação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa, incentivando a conservação e restauração da vegetação nativa, fornecendo incentivos para os pequenos agricultores, povos indígenas e comunidades tradicionais” (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020; GCF; PNUD; BRASIL, 2021). A meta é alcançar até 380 mil hectares de florestas apoiados por incentivos a serviços ambientais para conservação, até 180 mil hectares para recuperação, até 64 projetos de apoio a povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e até 20 projetos de melhoria e adoção de instrumentos inovadores para políticas públicas relacionadas à conservação e recuperação de florestas (GCF; PNUD; BRASIL, 2021).

Na estrutura de governança do projeto-piloto Floresta+, o órgão de decisão é o Comitê Gestor do Projeto (PB, do inglês *Project Board*), que conta com o apoio e recomendações do Comitê Consultivo do Projeto (PAC, do inglês *Project Advisory Committee*) (GCF; PNUD; BRASIL, 2021, p. 13). O PB é o responsável por tomar decisões de gestão e responder às reclamações sobre o projeto. Caso não seja possível chegar a um consenso no âmbito do Comitê Gestor, a decisão final caberá ao Representante Residente do PNUD. Já o PAC desempenha um papel na facilitação da coordenação interinstitucional e responde por assegurar que as atividades do Floresta+ alcancem os resultados de implementação até 2026 (GCF; PNUD; BRASIL, 2021).

A Unidade Gestora do Projeto (PMU, do inglês *Project Management Unit*) é uma estrutura do PNUD responsável pelo gerenciamento e pela execução das atividades. Faz o planejamento operacional, gestão e execução do projeto, incluindo a supervisão das atividades subcontratadas por especialistas e outras instituições e a coordenação articulada com o MMA. Também administra os recursos financeiros e de contratos, elabora relatórios sobre a aplicação dos recursos e os resultados e relatórios de gestão para apresentação à Unidade de Coordenação do Projeto (PCU, do inglês *Project Coordination Unit*), PAC, Comitê Gestor, GCF e PNUD. Responde ainda pela promoção de relações interinstitucionais, pelo acompanhamento e implementação do Plano de Comunicação do projeto e pela divulgação de resultados do projeto para diferentes públicos. A PCU é a estrutura do MMA responsável pela orientação estratégica e pela

coordenação técnica do projeto. Deve assegurar que os progressos, a execução e os resultados sejam acordados em tempo hábil, de forma coerente e contribuindo para o cumprimento dos objetivos estratégicos do projeto (GCF; PNUD; BRASIL, 2021).

Figura 2 - Estrutura de governança do projeto-piloto Floresta+ Amazônia



Fonte: Elaborado pela autora com base em FCPF (FCPF, [2012?], c2021a, 2022)

O PNUD é a principal entidade executora do projeto-piloto, presidindo o Comitê Gestor e organizando reuniões pelo menos uma vez ao ano ou mediante pedido de uma das partes. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Associação Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) são as instituições responsáveis, dentro do governo, pelo acompanhamento das atividades. O MMA também responde pelo fornecimento de expertise e orientações técnicas (GCF; PNUD; BRASIL, 2021).

Quadro 4 - Funções do PNUD e do MMA dentro do projeto-piloto Floresta+ Amazônia

Responsabilidades do PNUD	Responsabilidades do MMA
<ul style="list-style-type: none"> ● Autorizar o financiamento de despesas, observando as regras e procedimentos do Organismo no contexto do Projeto; ● Realizar pagamentos, desembolsos e outras transações financeiras; ● Celebrar acordos com outras organizações ou entidades, bem como outras atividades de aquisição; ● Recrutar equipe e consultores do projeto; ● Proceder com a aquisição de serviços e equipamentos; ● Assegurar a existência, uso e atualização do Manual de Operações; ● Organizar e presidir o Comitê Gestor do Projeto “Pagamentos por resultados de REDD+ alcançados pelo Brasil no bioma Amazônia em 2014 e 2015”; ● Organizar todos os subcomitês necessários, de acordo com as disposições deste Manual de Operações e as normas e regulamentos do PNUD; ● Garantir a representação no Comitê Gestor para a tomada de decisão quanto a implementação do Projeto-piloto Floresta+; ● Assegurar que os riscos sejam identificados, rastreados e mitigados da forma mais eficaz possível; ● Coordenar e executar o Projeto-piloto Floresta+; ● Facilitar a implementação das atividades de monitoramento; ● Disponibilizar especialistas da equipe regular e/ou contratar consultores para acompanhar diariamente a execução do Projeto-piloto Floresta+ e prestar apoio operacional e técnico; ● Gerir os recursos financeiros do projeto, em conformidade com as regras e regulamentos do PNUD; ● Propor alterações e ajustes necessários ao Comitê Gestor do Projeto (GCF; PNUD; BRASIL, 2021, p. 15). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantir que o progresso permaneça consistente do ponto de vista do MMA e compatível com a Proposta aprovada pelo GCF; ● Assegurar que recursos humanos e tecnológicos (se aplicável) necessários sejam disponibilizados; ● Contribuir para a resolução de qualquer conflito de prioridade ou relacionados à implementação do projeto; ● Oferecer expertise e orientações técnicas; ● Garantir a representação no Comitê Gestor para a tomada de decisão; ● Participar em comissões específicas para a seleção de beneficiários, Partes Responsáveis, propostas de projetos, parceiros de implementação, entre outros; ● Monitorar e avaliar o desenvolvimento do Floresta+; ● Realizar, em parceria com o PNUD, uma avaliação dos resultados, produtos, bens entregues e serviços prestados por Partes Responsáveis, empresas contratadas e outros parceiros; ● Garantir que as condições de implementação do Projeto, no que tange a articulação de insumos, informações e sistemas provenientes do governo federal e dos estados (GCF; PNUD; BRASIL, 2021, p. 14).

Fonte: Manual Operativo do Projeto (GCF; PNUD; BRASIL, 2021).

A partir dos dois quadros anteriores, podemos observar alguns elementos característicos da governança neoliberal do clima. O detalhamento das funções e o cuidado com as normas, estruturas e responsabilidades na construção do projeto mostram a lógica gerencial que faz parte do REDD+ na busca pelo controle dos processos e de avaliação dos mesmos. Embora o gerencialismo não seja exclusividade do neoliberalismo, é parte fundamental dele. Fisher aponta como, sob o neoliberalismo, a burocracia ganha novos contornos - a “[...] burocracia dos ‘objetivos’, dos ‘resultados esperados’, das ‘declarações de princípios’ [...]” (FISHER, 2020, p. 72) -, ainda que a governança neoliberal se apresente como antiburocrática.

O Floresta+ Amazônia reproduz essa lógica, por exemplo, no ProDoc (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020). O documento traz detalhadamente as formas de gestão do projeto, o modelo de matriz para compilação de resultados, como se darão e serão divididas as responsabilidades sobre o plano de monitoramento e avaliação, as funções e responsabilidades referentes ao mecanismo de governança do projeto, como se dará o planejamento financeiro, o orçamento, o contexto legal, as maneiras de gestão de riscos, os pagamentos por resultados de REDD+, requisitos específicos do GCF, etc.

O conteúdo do ProDoc também evidencia outro ponto característico dessa forma de governança: a necessidade de controle e o monitoramento. Dempsey (2016) destaca como este aspecto da “natureza empreendedora” se soma ao discurso sobre a necessidade de melhoramentos contínuos. Na racionalidade neoliberal, quando um mecanismo falha, a explicação para o fracasso não parte da possibilidade de existir um erro na estrutura, mas da falta de ajuste ou de adaptação do mecanismo a um contexto específico, uma “falha de *design*” (LOCKIE, 2014).

O Floresta+ Amazônia, sendo executado pelo PNUD e como parte da estrutura de governança global clima, *naturalmente* reproduz rotinas burocráticas de gerenciamento do REDD+ semelhantes aos presentes na FCPF, no UN-REDD e no *Forest Investment Program (FIP)*²¹. Essas instituições se envolveram com governos

²¹ Como, por exemplo, as estabelecidas pelo Pacto de Varsóvia e citadas anteriormente. Ao pleitear pagamentos de REDD+, o país precisa desenvolver capacidades técnicas e burocráticas que

nacionais de diversos países para auxiliar na alocação de fundos e oferecer apoio técnico (LEDERER; HÖHNE, 2021). No entanto, como podemos ver no quadro acima, o papel do Estado é secundário na implementação do projeto. As funções de gerenciamento e controle do projeto-piloto ficam a cargo do PNUD, conforme suas normas internas (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020).

Parte da literatura sobre conservação de florestas aponta que as características neoliberais dessa governança nem sempre promovem uma mercantilização explícita, mas formam um quadro de normas que a torna possível (DEMPSEY; SUAREZ, 2016; FLETCHER; BÜSCHER, 2017). Na governança neoliberal do clima, e mais especificamente da “conservação neoliberal” (FLETCHER; BÜSCHER, 2017), as finanças *não necessariamente* são voltadas ao mercado *per se*, mas se diluem em fundos que realizam entregas de projetos, desenvolvem infraestrutura, atividades de contabilidade e monitoramento e, crucialmente, oferecem incentivos e condições destinadas a “[...] converter residentes rurais em defensores ambientais [...]” (DRESSLER, 2014).

No caso do Floresta+ Amazônia, esse incentivo fica claro nas modalidades Floresta+ Conservação e Floresta+ Preservação, que são justamente voltadas a pequenos proprietários rurais que, no primeiro caso, mantêm áreas além do previsto em lei e, no segundo, áreas que são de preservação permanente (APP), mas que foram/estão degradadas. Os produtores poderão receber pagamentos durante quatro anos para preservar esses territórios. O projeto não aborda o que poderia ou será feito quando a parceria se encerrar.

Dempsey e Suarez (2016) apontam como umas das falhas substanciais dos mecanismos de conservação é o fato de que elas podem funcionar para reforçar as racionalidades políticas neoliberais entre quem conserva florestas e as partes interessadas locais. A arquitetura do Floresta+ permite apontar essa possibilidade de reforço da racionalidade neoliberal na medida em que cria as condições técnicas e discursivas para que a conservação seja uma “atividade” paga. O Ministério do Meio Ambiente, tanto em relação ao Programa Floresta+ como ao projeto-piloto, coloca o

permitam a ele concorrer aos recursos, além de obedecer a modelos, métodos e estruturas gerenciais altamente técnicos e pré-formulados.

pagamento por serviços ambientais como uma forma de reconhecimento a quem preserva, sejam “[...] pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário, de forma direta ou terceirizada [...]” (BRASIL, 2020c). No contexto do Programa Floresta+, o MMA apresenta os serviços ambientais como “[...] atividades definidas, efetivas e duradouras que proporcionam benefícios ambientais relevantes, resultando em melhoria, conservação ou proteção de vegetação nativa”. Nessas atividades estão incluídas “[...] vigilância, proteção e monitoramento territorial, combate e prevenção de incêndios, conservação de solo, água e biodiversidade, inventários ambientais, uso de sistema agroflorestal, reflorestamento com árvores nativas, regeneração natural e restauração ecológica, entre outras.” (BRASIL, 2020c).

Há ainda outro aspecto a ser levado em consideração quando se aborda o estímulo a uma racionalidade neoliberal entre os abrangidos por programas de REDD+. Por sua natureza remota, muitas vezes em espaços de difícil acesso, é necessário que haja um certo nível de adesão dos moradores da floresta aos objetivos do REDD+ para que os projetos permaneçam viáveis por longos períodos de tempo (DEHM, 2021). Portanto, a participação e o engajamento das comunidades, assim como a adesão delas à ideia e à importância do REDD+, é fundamental para sua manutenção. As comunidades precisam ser, de certa forma, convencidas de que a racionalidade apresentada é virtuosa e benéfica para elas e para a floresta (DEHM, 2021).

Embora Dehm não utilize diretamente o conceito de racionalidade neoliberal, a partir de um embasamento teórico vindo da obra de Foucault e da antropóloga Tania Murray Li ela destaca que, no REDD+, o “social” é uma estrutura adotada por especialistas transnacionais que buscam gerenciar a conduta tanto de moradores da floresta quanto de proponentes de projetos (DEHM, 2021; LI, 2010). A governança do social, portanto, exige e dá origem a uma legalidade complexa que procura mediar reivindicações de direitos e imperativos regulatórios (DEHM, 2021).

Assim como outros projetos de REDD+ no mundo, os beneficiários do projeto-piloto Floresta+ Amazônia são agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais. Na literatura sobre o tema, a crítica problematiza o fato de que pequenas comunidades precisem se adaptar a regras e normas técnico-gerenciais da lógica

neoliberal (HAJJAR; ENGBRING; KORNHAUSER, 2021). Isso acontece ainda que os projetos busquem proteger essas populações e promover inclusão democrática por meio de salvaguardas e com os princípios de consentimento livre e esclarecido (THOMPSON; BARUAH; CARR, 2011).

No processo de informar as populações e oferecer explicações e assistência técnica para que elas possam aderir aos projetos e aos mecanismos pré-estabelecidos, muitos projetos estabelecem a contratação de organizações. No Floresta+ Amazônia, na modalidade Floresta+ Comunidades, a estrutura do projeto prevê essa possibilidade, por meio da seleção de Partes Responsáveis (RP, na sigla em inglês), para realizar a mediação com comunidades e povos indígenas. As RPs também serão responsáveis pela realização de procedimentos de consentimento livre, prévio e informado (CLPI) adequados para os territórios coletivos dos PIPCT na Amazônia Legal. A seleção da RP é baseada nas regras, critérios e requisitos do PNUD definidos pelo Comitê Gestor (PB), com base em contribuições do Comitê Consultivo (PAC). O processo de seleção das RP será conduzido pela Unidade de Gestão do Projeto (PMU) e validado pelo Comitê Gestor (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020). As Partes Responsáveis podem ser organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil (OSCs) ou organizações representativas dos povos indígenas ou comunidades tradicionais. As RPs são pré-selecionadas pelo PNUD a partir de um projeto simplificado (BRASIL, 2021a).

Após a seleção das Partes Interessadas, a Unidade de Gestão do Projeto prepara uma chamada para uma manifestação de interesse para a participação das organizações de PIPCT interessadas. As manifestações devem ser apresentadas pelas próprias organizações de PIPCT e incluir, ao menos, breve descrição do contexto social e ambiental da comunidade, localização e breve descrição das ações propostas. A seleção das organizações de PIPCT deverá ser feita por meio de um comitê estabelecido pelo Comitê Gestor (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020).

As Partes Responsáveis então organizarão uma CLPI com o objetivo de desenvolver uma proposta para cada projeto local com as organizações representativas selecionadas, observando as salvaguardas relativas à participação e ao respeito aos

direitos dos PIPCT. Depois, as RPs devem produzir o Plano de Implementação, os Projetos Locais Detalhados e os Planos de Trabalho dos Projetos Locais. Para a implementação de projetos locais, as RP deverão trabalhar em colaboração com as organizações de PIPCT. As RP são responsáveis pelas atividades de aquisição e contratação, bem como as de relato e contabilidade perante a Unidade de Gestão do Projeto (PMU). Elas não podem fazer doações ou transferir diretamente fundos para as organizações beneficiárias (BRASIL, 2021a; UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020).

Na seleção das RP, há uma concorrência visando a possibilidade de assumir projetos junto às comunidades de PIPCT. Lembrando que a ideia de concorrência como uma forma de racionalidade neoliberal não significa necessariamente a concorrência visando ao lucro financeiro (DARDOT; LAVAL, 2016), mas uma forma de estar no mundo e de organizá-lo. Lord (2018) publicou um estudo sobre a contratação de consultores e organizações em projetos de REDD+ na Tanzânia. A pesquisa mostra como os requisitos de conhecimento técnico de REDD+ e a diminuição da presença do Estado influenciaram a escolha das ONGs, criando uma concorrência entre os grupos de implementação que minou a legitimidade do projeto REDD+ (LORD, 2018). A autora também aponta que as assimetrias de poder não se aplicam apenas ao domínio das elites e governos locais, mas também aos especialistas e consultores da sociedade civil que simplificam as percepções e expectativas das partes locais. As observações de Lord na África não podem ser automaticamente espelhadas ao Floresta+ Amazônia, já que cada país e localidade tem características próprias. No entanto, mais uma vez observa-se a priorização da técnica como forma de governança dos territórios.

As características gerenciais também aparecem quando se trata da implementação das salvaguardas de REDD+, que também são exigidas no Floresta+ Amazônia. Olhar para as salvaguardas de REDD+ a partir das características neoliberais citadas até aqui nos faz compreender como esse conjunto de normas e procedimentos se encaixam no que classificamos como “lógica gerencial”.

Para que o projeto-piloto Floresta+ Amazônia pudesse ser implementado, o Brasil precisou montar um sistema de salvaguardas. Esse processo, no entanto,

remonta há muitos anos antes do Floresta+. A formação de salvaguardas começou em 2012, com um painel técnico de REDD+ criado com o objetivo de realizar o primeiro levantamento de informações e lacunas para implementação das salvaguardas de Cancun (BRASIL, 2015b). O país deu início ao desenvolvimento do seu Sistema de Informações sobre Salvaguardas de REDD+ (Sisredd+), em 2015, em um desenvolvimento longo, de ampla participação e ainda não finalizado. O MMA é responsável por coordenar a formação do Sistema. A Câmara Consultiva Temática sobre Salvaguardas (CCT-Salv)²², criada no âmbito da Conaredd+, contribuiu para o desenvolvimento do Sisredd+.

O desenvolvimento do Sistema, que deve ser participativo, simples e confiável, toma como base o primeiro sumário de informações sobre salvaguardas submetido à UNFCCC (BRASIL, 2015c, 2018b). Em 29 de outubro de 2021, foi realizada uma reunião extraordinária da Conaredd+ na qual foi dada a validação ao conjunto de indicadores de salvaguardas para o Sisredd+ que irão formar a “[...] aplicação-piloto da metodologia para aferição do cumprimento de salvaguardas [...]”. São 19 indicadores, aprovados pelo Grupo de Trabalho Técnico sobre Salvaguardas, construídos em processo que se iniciou em 2017 (BRASIL, 2021b).

Para a construção dos indicadores, o MMA, em parceria com a Cooperação Alemã no âmbito do Programa Políticas sobre Mudança do Clima, selecionou e contratou o Grupo Natureza, Sociedade e Conservação (associação privada sem fins lucrativos) para liderar o processo técnico-metodológico de desenvolvimento dos indicadores. A escolha dos indicadores se deu em três etapas:

As etapas 1 e 2 contaram a participação de 151 pessoas de 93 instituições originárias de 18 segmentos da sociedade, de 17 estados e do Distrito Federal. Na etapa 3 os resultados gerados nas oficinas e validados pela CCT-Salvaguardas foram encaminhados através de questionário online para as pessoas envolvidas no processo e demais partes interessadas no tema. (GIZ; BRASIL, 2021, p. 7)

²² A Conaredd+ (Decreto no 10.144, de 28 de novembro de 2019) é responsável por coordenar, acompanhar e revisar a Enredd+ do Brasil e por coordenar a elaboração dos requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil, reconhecidos pela UNFCCC. A Câmara Consultiva Temática sobre Salvaguardas (CCT-Salv) é um grupo criado para assessorar a Conaredd+ no que se refere às salvaguardas de REDD+ (BRASIL, 2022).

A partir de 236 propostas iniciais de indicadores das salvaguardas de REDD+, 51 foram consideradas aptas para o Sisredd+. Posteriormente, 19 foram selecionadas pelo MMA e validadas pelo GTT Salvaguardas para o piloto do Sisredd+ (fase atual). Esses 19 indicadores estão distribuídos nas sete salvaguardas indicadas pela UNFCCC da seguinte forma:

Quadro 5 - Indicadores de salvaguardas de REDD+ selecionados para o Sisredd+

Salvaguardas	Indicadores
A. Ações complementares ou consistentes com os objetivos dos programas florestais nacionais e outras convenções e acordos internacionais.	1. Implementação de Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento federais e estaduais. 2. Território nacional com zoneamento ecológico-econômicos (ZEE). 3. Entidades elegíveis ao acesso e captação de recursos de pagamento por resultados de REDD+.
B. Estruturas de governança florestais nacionais transparentes e eficazes, tendo em vista a soberania nacional e a legislação nacional.	4. Efetividade de ouvidorias públicas no recebimento e resolução de denúncias de descumprimento das salvaguardas de REDD+. 5. Espaços de governança florestal com participação da sociedade civil. 6. Pluralidade de gênero por faixa etária e segmento social em espaços de governança florestal.
C. Respeito pelo conhecimento e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, levando-se em consideração as obrigações internacionais relevantes, circunstâncias e leis nacionais e observando que a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.	7. Distribuição de recursos de pagamentos por resultados de REDD+ para Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares. 8. Processos consultivos em territórios contemplados por políticas e programas de REDD+.
D. Participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular povos indígenas e comunidades locais.	9. Participação social em processos de formação para atuação na governança e/ou monitoramento de ações de REDD+. 10. Recursos de pagamento por resultados de REDD+ investidos na estruturação de organizações de base.
E. Ações consistentes com a conservação das florestas naturais e diversidade biológica, garantindo que as ações de REDD+ não sejam utilizadas para a conversão de	11. Espécies ameaçadas de extinção com planos de ação ou outros instrumentos para a recuperação e conservação. 12. Recursos de pagamento por resultados de REDD+ investidos em ações participativas de conservação, manejo e uso sustentável de ecossistemas naturais.

Salvaguardas	Indicadores
florestas naturais, mas sim para incentivar a proteção e conservação das florestas naturais e seus serviços ecossistêmicos, e para contribuir para outros benefícios sociais e ambientais.	13. Recursos de pagamento por resultados de REDD+ investidos em ações de recuperação de vegetação nativa em ecossistemas degradados.
F. Ações para abordar os riscos de reversão dos resultados de REDD+.	14. Variação na taxa anual de desmatamento nos biomas brasileiros. 15. Área florestal degradada nos biomas brasileiros. 16. Efetividade de Unidades de Conservação federais 17. Processos de responsabilização administrativa por infração contra a flora.
G. Ações para reduzir o deslocamento de emissões de carbono para outras áreas.	18. Evolução da cobertura do território nacional com sistemas de monitoramento de florestas nativas. 19. Recursos de pagamento por resultados de REDD+ investidos em cadeias produtivas da sociobiodiversidade.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em “Indicadores do SISREDD+ - Início do Monitoramento por Indicadores do Sistema de Informação de Salvaguardas do Brasil” (GIZ; BRASIL, 2021).

Uma das preocupações evidentes no documento “Indicadores do SISREDD+ - Início do Monitoramento por Indicadores do Sistema de Informação de Salvaguardas do Brasil” é apresentar detalhadamente como os indicadores foram selecionados e como será a metodologia de avaliação dos mesmos. O texto diz:

O objetivo da primeira aplicação, além de compor uma linha de base para os indicadores, será testar as variáveis, cálculos, fontes de informação, esforço de coleta e a abordagem metodológica proposta para avaliação do cumprimento das salvaguardas de REDD+, observando todos os marcos regulatórios nacionais e internacionais relacionados às Salvaguardas (GIZ; BRASIL, 2021, p. 9).

Como identificou McElwee (2015), em pesquisa sobre REDD+ realizada no Vietnã, e Milne *et al.* (2019), em uma revisão com dezenas de estudos sobre o mecanismo, o gerenciamento por meio de medidas técnicas, incluindo a adoção de “[...] bureaucratic and apolitical calculative checklist approaches for supposed participation [...]” (MCELWEE, 2015), levaram a um foco maior em questões técnicas, como indicadores, metodologias e relatórios, em vez de um envolvimento substantivo com os problemas de consentimento coletivo, reduzindo a complexidade e evitando discussões envolvendo questões políticas (MCELWEE, 2015; MILNE *et al.*, 2019; DEHM, 2021).

O documento que apresenta os indicadores de salvaguardas segue esta mesma marca, de uma preocupação com metodologia e processos que permitam medir resultados. Como forma de relatar e medir os resultados de cada indicador, por exemplo, são apresentadas fórmulas de cálculo. Como ilustração, abaixo estão as orientações sobre “Fórmula do cálculo” para o indicador “Efetividade de ouvidorias públicas no recebimento e resolução de denúncias de descumprimento das salvaguardas de REDD+”. A descrição do item diz que ele mede “[...] a efetividade das estruturas de ouvidoria federais e estaduais em receber e responder denúncias sobre o descumprimento das salvaguardas de REDD+ na implementação de ações de REDD+ e no uso de recursos de pagamentos por resultados de REDD+” (GIZ; BRASIL, 2021, p. 14). Nesta medição, são considerados aspectos de “[...] eficácia (canais de comunicação ativos, por exemplo, e-mail, telefone, aplicativo, carta, presencial, etc. e o cumprimento de resposta no prazo informado) e de eficiência (linguagem adotada adequada ao perfil do usuário e resolução de denúncias de descumprimento encaminhadas)” (GIZ; BRASIL, 2021, p. 14). Em seguida, apresenta a Fórmula do cálculo:

- A. $(\text{Número de canais ativos} / \text{Número total de canais disponíveis e aptos}) \times 100$
 - B. $(\text{Número de respostas Sim} / \Sigma \text{ do número de respostas Sim e Não}) \times 100$
 $(\text{Número respostas dentro do prazo} / \Sigma \text{ do número de respostas dentro e fora do prazo}) \times 100$
 - C. $(\text{Número de denúncias resolvidas} / \text{Número de denúncias registradas}) \times 100$
 - D. Média dos resultados dos cálculos A a D: $(\Sigma \text{ dos resultados dos cálculos A, B, C e D}) / 4$
- Unidade de medida: Efetividade média (%)
- Variável A – Número de canais de comunicação ativos (em uso) por tipo de canal
- Variável B – Linguagem adotada é adequada ao perfil do usuário, conforme opinião do usuário
- Variável C – Número respostas dentro e fora do prazo, conforme informado em protocolo de atendimento
- Variável D – Número de denúncias de descumprimento resolvidas, conforme atribuição da ouvidoria (GIZ; BRASIL, 2021, p. 15)

Como já abordado neste capítulo, a preocupação com a métrica, a medição e as fórmulas de avaliação são características da governança neoliberal, que também se apoiam em processos de participação burocráticos. Ao estudar a burocratização no neoliberalismo, Hibou (2015) defende que há inclusive uma confusão semântica que

mistura democracia e consulta com burocratização. Ela sustenta que, na “nova gestão pública”, as consultas destinadas a saber o que procuram os cidadãos, feitas de acordo com métodos “científicos” que obedecem a certos procedimentos, diretivas detalhadas e indicadores relevantes, são vistas como formas de “participação”, porém, em uma visão mercantilizada, tecnicizada e formalizada do político. Para Hibou, há uma transformação de “serviços públicos” em “serviços para o público”. Isso também acontece em investimentos públicos, ou em um projeto como o Floresta+ Amazônia, que podem ter efeitos sobre o meio ambiente, nos quais procedimentos altamente específicos são estabelecidos, formalizados, padronizados e descritos na íntegra nas leis de avaliação de impacto ambiental.

Consultations have to be organized, the direct and indirect effects of the investment assessed, and compensation procedures laid down. Whereupon, a standardizing and formal bureaucratization of the participatory procedures, in other words a “bureaucratization of participation,” is established—one embodied in the imposing of rigid deadlines (the consultation must make its presence felt at a very precise moment), a detailed display of what the population needs to express its opinion about, a definition of the criteria and norms on the basis of which people can gain a hearing, and so on, which will give a central place to private actors and their techniques (HIBOU, 2015, p. 53-54).

Reproduzir as características estruturais da conservação neoliberal e incentivar a formação de uma racionalidade neoliberal, como acontece no Floresta+ Amazônia, não se traduz automaticamente em uma adesão sem crítica, resistência ou remodelação; aliás, uma série de estudos mostra que, quando no território, esses processos não são tão puros e enfrentam diferentes graus de contestação e resistência (ver ASTUTI; MCGREGOR, 2015; FLETCHER; BÜSCHER, 2017; MACHAQUEIRO, 2020). O que apontamos aqui é que o modelo proposto é o de uma racionalidade neoliberal que entende uma superioridade dos mecanismos financeiros sobre os de comando e controle e estabelece uma série de normas, regras e procedimentos burocráticos na busca de gerenciar e avaliar todas as etapas do projeto.

5.2.2 Democracia e despolitização no Floresta+ Amazônia

Como parte da governança global do clima, muitas características do Floresta+ Amazônia são compartilhadas com outros projetos de REDD+ no mundo e explicitam uma racionalidade neoliberal que busca excluir a política da formulação e implementação dos projetos. Em termos mundiais, a estrutura internacional de REDD+, que prevê o apoio do Norte Global aos países do Sul Global em relação à tecnologia, finanças e capacitação, aparece como uma assistência imprescindível e uma resposta benéfica às desigualdades globais em habilidades e recursos (DEHM, 2021). Conforme Julia Dehm, essa “assistência”, que se coloca como absolutamente técnica, não é apolítica e muitas vezes é direcionada para a implementação de uma forma específica de responder às mudanças climáticas, na qual a “capacitação” que é central para os programas de prontidão para REDD+ é orientada para a implementação da infraestrutura contábil, regulatória e legal para a medição, monitoramento, relatório e verificação de “ações baseadas em resultados” (DEHM, 2021, p. 217). Características essas que, por sua vez, vão ao encontro do que identificamos como uma estrutura e racionalidade neoliberal.

No caso brasileiro, mudanças políticas no país, inclusive aquelas relacionadas à preservação de florestas, não são mencionadas no ProDoc do Floresta+ Amazônia. Revela-se a característica de um projeto que se pretende apolítico, e que se coloca alheio às questões políticas. O ProDoc ignora a situação atual da floresta amazônica, na qual há um aumento do desmatamento como resultado, ao menos em parte, do desmantelamento de um conjunto de políticas públicas de comando e controle que haviam se mostrado muito eficazes em anos anteriores. Entre as ações que sinalizam o desinvestimento na área ambiental nos últimos anos, especialmente a partir do governo Jair Bolsonaro, estão a diminuição de verbas e do número de fiscais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em campo, o bloqueio de recursos e a paralisação de Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (OLIVEIRA, 2019; PRIZIBISCZKI, 2020; UOL, 2020; ESCOBAR, 2020; GORTÁZAR, 2021).

Mais do que não mencionar os problemas recentes relacionados ao aumento do desmatamento na Amazônia, o documento reconhece e evidencia políticas públicas que foram fundamentais para o combate ao desmatamento. É o caso do PPCDAm. O ProDoc (2020) menciona o Plano como a principal política do governo federal para a implementação do REDD+ no bioma amazônico e, juntamente com a implementação do Código Florestal, como parte fundamental para alcançar os objetivos da Enredd+ e da NDC do Brasil. Reconhece ainda que o sucesso obtido na redução do desmatamento na Amazônia está relacionado ao PPCDAm:

Desde a sua primeira fase, em 2004, o PPCDAm alcançou resultados importantes. O resultado mais significativo é a redução da taxa de desmatamento em cerca de 80%, em relação a 2004. O PPCDAm também teve um importante impacto de mudança de paradigma, defendendo a conciliação da proteção das florestas naturais com a produção, mantendo a tendência ascendente na produção agrícola nos estados da região norte do Brasil nos anos de menores taxas de desmatamento (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020, p. 6).

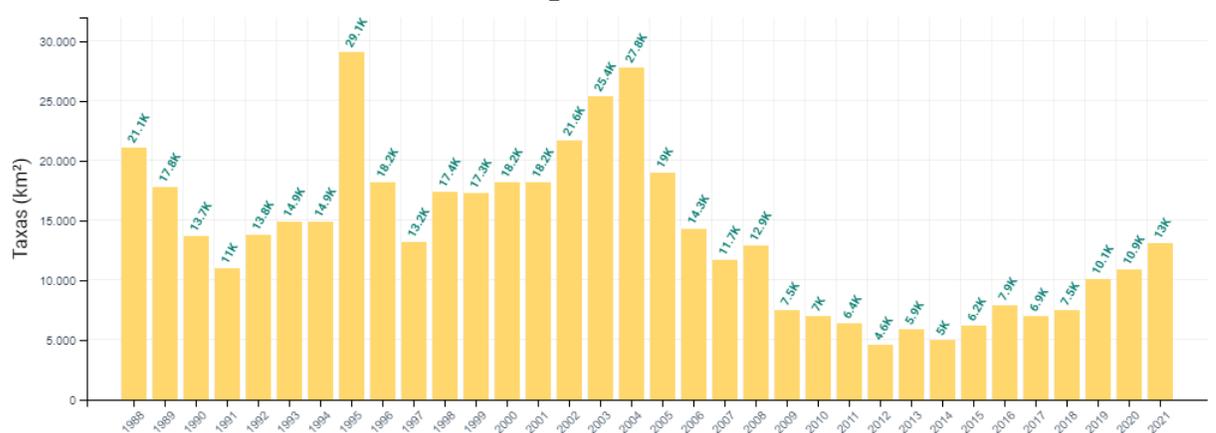
No entanto, o PPCDAm havia sido paralisado em 2018 e não retomado até a assinatura do Floresta+²³. Em novembro de 2020, partidos de oposição ao governo de Jair Bolsonaro, com apoio de ONGs ambientais²⁴, apresentaram ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma ação por descumprimento de preceito fundamental (ADPF) para tentar obrigar o governo federal a recolocar em prática o Plano (CONNECTAS, 2020; PRIZIBISCZKI, 2020). Há ainda outra ação, movida pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), associação com sede em Curitiba (PR) que, em outubro de 2020, ajuizou ação civil pública pedindo o cumprimento pela União das metas assumidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), a serem executadas conforme determina o PPCDAm (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO -TRF4, 2021).

²³ Em janeiro de 2021, o governo apresentou o Plano Operativo 2020-2023, que substituiu o PPCDAm. Segundo especialistas, trata-se de um plano esvaziado, que apresenta 52 objetivos pulverizados e sem previsão orçamentária (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

²⁴ PSB, Rede, PDT, PV, PT, Psol e PCdoB, apoiados pelas organizações Artigo 19, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), Conectas Direitos Humanos, Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Engajamundo, Greenpeace Brasil, Instituto Alana, Instituto Socioambiental (ISA), Observatório do Clima e Associação Alternativa Terrazul.

É como se, num cenário praticamente impossível, quem assinou o documento em 2020 não tivesse tomado conhecimento do que ocorreu no país nos últimos anos em relação à política ambiental, já que grande parte de seu conteúdo é voltado ao reconhecimento do que foi feito e à promessa de continuação. O documento destaca, por exemplo, que, “[...] desde 2006, o Brasil tem alcançado resultados significativos através da redução de emissões de desmatamento no bioma amazônico [...]” e cita a redução de emissões entre 2006 e 2015 (UNDP, 2020). Porém, esses resultados não se estendem até o ano da assinatura do documento, em 2020, fato que não é mencionado no ProDoc. Aliás, o aumento no desmatamento já vinha ocorrendo, ainda que em menor escala, desde 2012, conforme mostram os dados do INPE:

Figura 3 - Taxas anuais de desmatamento do PRODES (em km²) de 1988 a 2021 na Amazônia Legal Brasileira



Fonte: Terra Brasilis (INPE, 2022).

O ambiente político certamente pode ser um obstáculo na implementação do REDD+. No caso do Brasil, quando o acordo foi fechado com o GCF, em 2017, a situação da política ambiental nacional era diferente da atual. De 2017 até a assinatura do início do projeto-piloto, em 2020, como exemplificado acima, houve uma deterioração dos resultados ambientais e aumento de emissões e desmatamento. Ignorar esses aspectos atrapalha a própria estruturação do programa, na medida em que nega as próprias premissas que o fizeram possível. Exemplificando de uma forma caricata, é como se um país pudesse fazer o esforço de controlar o desmatamento por um período

determinado, conseguisse o aporte de recursos para REDD+ e, logo depois, permitisse que o desmatamento voltasse a crescer. O PNUD fecharia um acordo com o Brasil se encarasse o contexto político atual? Como poderia continuar um projeto cujas bases que permitiram a redução do desflorestamento (PPCDam, ações de fiscalização etc.), reconhecidas e apresentadas nos documentos do projeto-piloto Floresta+ Amazônia, não estão mais sendo colocadas em prática?

Portanto, de um lado, as medidas de comando e controle que apresentaram bons resultados ao longo dos anos foram descontinuadas ou suspensas, e, por outro, o governo federal, com o apoio do PNUD no caso do Floresta+, aposta nas soluções de mercado. Essas soluções, conforme o PPCDAm, deveriam ser complementares ao comando e controle. Fletcher e Büscher (2017) destacam essa substituição como característica das formas neoliberais de governança ambiental, que buscam incentivar a gestão sustentável de recursos sem regulamentação direta e que têm sido cada vez mais promovidas por organizações governamentais, não governamentais e privadas.

Colocar a atenção apenas nos fatores tecnogerenciais, como acontece no Floresta+, elimina, por um lado, a necessidade de se lidar com as sutilezas da política. O fato de o projeto receber pagamentos por emissões evitadas em 2014 e 2015, por exemplo, poderia suscitar questões como: é justo o país **receber** pagamentos por emissões evitadas na medida em que, nos anos seguintes, houve uma tendência de reversão na diminuição dos desmatamentos? Como saber se a área que não foi desmatada em 2014 e 2015 não sofreu com desflorestamento nos anos seguintes? Por outro lado, é justo **não receber** esses pagamentos visto que o Brasil cumpriu as exigências do GCF?

No entanto, na governança neoliberal, deliberações sobre justiça e outros bens comuns, assim como contestação de valores, não se fazem presentes: “Rather, public life is reduced to problem solving and program implementation, a casting that brackets or eliminates politics, conflict, and deliberation about common values or ends.” (BROWN, 2017, p. 127). A autora discute o conceito de governança apontando que ele substitui comando e controle por negociação e persuasão, os governantes criam incentivos para promover os resultados desejados e negociam sobre metas, mesmo aquelas que a ação

pública deveria atender. Para Brown, a governança reconcebe o político como um campo de gestão ou administração.

Ela identifica o que chama de “desdemocratização” da governança neoliberal justamente no imperativo da adoção das práticas e discursos gerenciais:

Economization replaces a political lexicon with a market lexicon. Governance replaces a political lexicon with a management lexicon. The combination transforms the democratic promise of shared rule into the promise of enterprise and portfolio management at the individual and collective level. In place of citizens sharing and contesting power, the resulting order emphasizes, at best, consensus achieved through stakeholder consultation, focus groups, best practices, and teamwork. The unruliness of democracy is stifled by a form of governing that is soft and total (BROWN, 2017, p. 207–208).

Os defensores das técnicas de governança entendem que elas são mais democráticas do que aquelas associadas a formas hierárquicas ou centradas no Estado. A isso, Brown rebate destacando que nesses mecanismos não há lugar para o *demos* ou sua atividade política, especialmente para a contestação política sobre princípios gerais de organização e direção da política. No Floresta+, as regras tanto para o Estado brasileiro quanto para os beneficiários acessarem os recursos estão preestabelecidas. Como já abordado anteriormente, acessar aos recursos do GCF pressupõe a adaptação à governança do clima. Governança cuja racionalidade entende que a lógica de mercado pode solucionar o problema do desmatamento a partir de, entre outros mecanismos, os pagamentos por serviços ambientais.

No entanto, a significativa diminuição do desmatamento até 2012 no Brasil não se deu por mecanismos de mercado, mas por ações de comando e controle. Para sermos mais precisos, há várias explicações possíveis para a queda nas taxas de desmatamento, mas, conforme Fearnside (2017), a mais plausível é a de que o decréscimo na área de retirada de vegetação nativa entre 2004 e 2012 se deva a um conjunto de fatores que envolvem iniciativas governamentais de comando e controle, aspectos econômicos ligados ao preço mundial das *commodities* e restrição ao crédito para desmatadores, sejam eles municípios ou entes privados.

A tentativa de excluir a política do processo de construção do Floresta+ Amazônia também aparece nos textos que tratam dos riscos do projeto e dos problemas

pré-existentes no território que dificultariam sua execução, os chamados “problemas de contexto”. A “Proposta de Financiamento REDD-plus RBP Green Climate Fund”, incluída no ProDoc, classifica o projeto como tendo risco “moderado”²⁵, apontando que o programa inclui atividades com potenciais riscos adversos e impactos sociais e ambientais, que podem ser identificados e podem ser abordados “[...] através da aplicação das melhores práticas padrão, medidas de redução e envolvimento das partes interessadas durante a implementação do projeto” (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020, p. 238). Depois do ProDoc, outros dois documentos que tratam dos riscos e “problemas de contexto” do Floresta+ foram publicados, o Estudo de Impacto Social e Ambiental (EISA) (BRASIL; PNUD, 2021a) e o Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS) (BRASIL; PNUD, 2021b).

Como característica geral, os textos dos documentos apresentam os riscos e problemas de contextos identificados como passíveis de soluções ou gerenciamento técnicos. Em termos de execução do projeto, o ProDoc identifica seis pontos de risco, sendo quatro operacionais e dois financeiros. Os dois financeiros são: os custos de transação na transferência do incentivo financeiro aos beneficiários finais nas modalidades 1 e 2, e a recuperação da economia brasileira, que poderia valorizar o Real e impactar na taxa de câmbio. Os operacionais são: o início lento devido a mecanismos descentralizados, a transição institucional que pode afetar a execução do projeto, o processo de validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que não está totalmente implementado e o baixo engajamento dos parceiros para alcançar uma grande escala de implementação, especialmente nas modalidades 1 e 2.

No que se refere ao ponto operacional 2, relacionado mais explicitamente a variáveis políticas, a estratégia de mitigação coloca ênfase nos aspectos técnicos do pessoal envolvido e no envolvimento das comunidades, como se estes proporcionassem uma forma de contornar a política:

²⁵ As implicações ambientais e sociais do Projeto-Piloto Floresta+ foram testadas por meio do Procedimento de Triagem Ambiental e Social (SESP, de *Social and Environmental Screening Procedure*) do PNUD, no qual cada risco é classificado numa escala de 4 níveis: Baixo, Moderado, Substancial e Alto. (BRASIL; PNUD, 2021a)

[...] O projeto baseia-se em mecanismos de implementação previamente testados. Nos primeiros meses de implementação, o projeto terá uma fase inicial de consulta que permitirá o engajamento das partes interessadas, a divulgação da estratégia do projeto e reforçar a participação das organizações locais de base comunitária no projeto. Quanto ao envolvimento a nível federal, a equipe do MMA é composta principalmente por técnicos com a experiência necessária para implementar o projeto. (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020, p. 29).

A identificação de riscos é parte fundamental das ações de boa governança dos projetos de REDD+ na tentativa de proteger os beneficiários do mecanismo. As características gerenciais do REDD+, que se dão dentro da lógica da governança global do clima, produzem uma despolitização no âmbito social, inclusive quando se trata de salvaguardas e participação das comunidades das florestas. Dehm (2021) destaca que, na literatura sobre REDD+, o aspecto social não é apresentado apenas como algo que precisa ser protegido de potenciais impactos, mas que também precisa ser gerenciado ativamente:

In particular, REDD+ implementation needs to actively manage and mediate the demands of forest peoples and their allies for rights, recognition and participation whilst also ensuring the realization of the social conditions that are necessary for REDD+ to 'work'.

The 'social' therefore should be understood as a domain of governance that seeks to manage, mediate and bring into alignment potentially competing imperatives including contractual and regulatory imperatives 'from above' with demands for rights and benefits 'from below'. (DEHM, 2021, p. 299).

No entanto, como aponta Dehm (2021), isso significa que o “social” é inerentemente um “[...] terreno de luta, portanto, político [...]”, ainda que os proponentes de REDD+ o apresentem como essencialmente técnico (DEHM, 2021, p. 299). Conforme a autora, as discussões sobre salvaguardas no nível local geralmente enfatizam como sua implementação pode servir aos objetivos de eficiência e eficácia do projeto, uma vez que os aspectos negativos decorrentes do REDD+ podem representar riscos para a viabilidade dos próprios projetos.

Apesar de grandes esforços para a implementação das salvaguardas, muitos desafios e casos de fracasso persistem nas experiências de REDD+ pelo mundo (MILNE *et al.*, 2019). Dehm (2021) questiona não apenas se as salvaguardas estão atingindo seu propósito declarado, mas também quais outros impactos essas políticas

têm na prática. Nesse sentido, a autora classifica como revelador que as discussões sobre as preocupações sociais decorrentes dos projetos de REDD+ não se concentram apenas em como os projetos podem impactar as pessoas, mas também como essas pessoas, e especialmente qualquer conflito com ou entre elas, podem atingir a viabilidade dos projetos.

No caso do Floresta+ Amazônia, o EISA apresenta os possíveis efeitos negativos do projeto-piloto e ressalta que estes se relacionam majoritariamente com “problemas de contexto pré-existentes, que poderão dificultar o sucesso do projeto, mas que não constituem impactos negativos diretamente associados ao projeto” (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 175). São fatores externos e que “[...] podem impactar negativamente a implementação do projeto [...]” (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 175). O Estudo destaca que será fundamental considerar estes problemas de contexto na gestão operacional do Floresta+ Amazônia, caso contrário os objetivos do projeto poderão não ser atingidos (BRASIL; PNUD, 2021a).

O EISA está entre as exigências do PNUD para a implementação do projeto-piloto Floresta+ Amazônia e apresenta uma avaliação de riscos desenvolvida em setembro de 2018 e revista em março de 2021 (BRASIL; PNUD, 2021a). O estudo entende que o Floresta+ mostra a preponderância de efeitos sociais e ambientais positivos. Aponta ainda que as consequências diretas negativas resultantes da implementação do projeto são praticamente inexistentes. Porém, há um “conjunto amplo de riscos” e de “problemas de contexto” que poderão condicionar, ou até inviabilizar, o sucesso esperado com a implementação da iniciativa (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 13). O EISA indica como pontos críticos para o projeto-piloto Floresta+:

Nas Modalidades 1 (Conservação) e 2 (Recuperação):

- a) o status atual do Cadastro Ambiental Rural (CAR) mostra um enorme desfasamento entre o número de processos realmente validados CAR e os objetivos do Projeto-Piloto;
- b) dificuldades de acesso à informação e à internet poderão impedir a participação no Floresta+ de muitos dos potenciais interessados;

- c) a descontinuidade do pagamento por serviços ambientais após o término do projeto pode se refletir em reversão dos benefícios ambientais;
- d) o valor financeiro referenciado para o pagamento dos serviços ambientais pode ser insuficiente para estimular o interesse dos pequenos produtores rurais e dos agricultores familiares (BRASIL; PNUD, 2021a).

Na Modalidade 3 (Comunidades):

- a) a situação de inadimplência de muitas organizações representativas do PIPCT poderá levar à exclusão de organizações legitimamente interessadas em participar neste processo;
- b) risco do projeto exacerbar conflitos fundiários já existentes na Amazônia Legal;
- c) será fundamental incorporar o conhecimento indígena e tradicional na definição dos objetivos do projeto. Uma última preocupação que deve ser considerada refere-se ao risco de se cair num processo complexo e burocrático que afastará muitos dos potenciais beneficiários (BRASIL; PNUD, 2021a).

O texto também destaca a necessidade de criação, “[...] em um período relativamente curto [...]”, de uma estrutura para gerir o apoio financeiro e o monitoramento para os até 80 mil beneficiários das Modalidades 1 e 2, os até 64 projetos de apoio a povos indígenas e povos e comunidades tradicionais da Modalidade 3 e os até 20 projetos de instrumentos inovadores para políticas públicas da Modalidade 4 (BRASIL; PNUD, 2021a).

Observa-se que os chamados “problemas de contexto” são situações pré-existentes ao projeto (por exemplo, como os problemas com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou as dificuldades de acesso à informação e à internet). A partir disso, no entanto, poderia se questionar se as características pré-existentes não deveriam ser levadas em consideração **antes** da formação do projeto, se o contexto no qual a ação será executada permite sua implementação ou, ainda, o que precisaria ser feito anteriormente para se alcançar os objetivos alcançados? Porém, essas perguntas se esvaziam se considerarmos os projetos de REDD+ dentro do contexto da governança

neoliberal do clima, pois essa estrutura de governança parte de um conjunto de regras pré-estabelecidas, um tipo de modelo a ser replicado em vários países, muitas vezes negligenciando particularidades e dificuldades locais. Isso ajuda a entender por que os “problemas de contexto” não são previamente avaliados.

Quando se trata dos riscos do projeto-piloto, o EISA coloca que o Floresta+ inclui atividades com potenciais riscos e impactos sociais e ambientais que são “[...] mais variados ou complexos do que aqueles de projetos de risco moderado [...]”, como inicialmente avaliado no ProDoc, “[...] mas permanecem limitados em escala e são de menor magnitude do que aqueles de projetos de alto risco [...]” (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 26, 27). A escala de classificação de risco do PNUD tem quatro níveis: baixo, moderado, substancial e alto (BRASIL; PNUD, 2021a). O EISA identificou 10 riscos distintos (5 moderados e 5 substanciais) e o risco geral do projeto foi qualificado como “Substancial”. Os dez riscos apontados no EISA são:

- a) risco 1 (substancial): impactos adversos no gozo dos direitos humanos:

Existem riscos potenciais de exclusão de grupos marginalizados associados ao mecanismo de seleção de beneficiários proposto, que usa o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como a principal porta de entrada do programa. Há o risco de distribuição injusta de benefícios quando os pagamentos e os valores de compensação são ajustados e direcionados aos “pontos críticos” de desmatamento em grandes extensões de floresta intacta. Existe o risco de não se respeitarem plenamente os direitos dos povos indígenas e afetar suas terras, territórios, recursos, meios de subsistência tradicionais e patrimônio cultural. (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 27);

- b) risco 2 (moderado): Impactos adversos na igualdade de gênero e/ou na situação de mulheres e meninas:

O projeto pode potencialmente reproduzir a discriminação contra as mulheres com base no gênero, especialmente em relação à participação na concepção e na implementação ou no acesso a oportunidades e benefícios. O projeto pode limitar a capacidade das mulheres de usar, desenvolver e proteger os recursos naturais, levando em consideração os diferentes papéis e posições de mulheres e homens no acesso aos benefícios (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 27, 28);

- c) risco 3 (substancial): perda de acesso a recursos naturais:

As atividades do projeto podem criar tensões ou exacerbar conflitos entre comunidades e indivíduos em relação ao uso da terra e reivindicações de direitos de propriedade. Em alguns casos, o programa pode gerar especulação

de terras e levar a grilagem, conflitos e violações, com claro prejuízo dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. O Projeto pode potencialmente restringir a disponibilidade, qualidade e acesso aos recursos, especialmente para grupos marginalizados, no que diz respeito à agricultura, pastagem, caça ou coleta de produtos florestais. (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 28);

- d) risco 4 (moderado): impactos em habitats naturais ou áreas protegidas;
- e) risco 5 (moderado): as atividades do projeto podem desencadear degradação de habitats naturais ou de ecossistemas;
- f) risco 6 (moderado): risco de deslocamento econômico e compensação inadequada;
- g) risco 7 (substancial): o projeto pode afetar o patrimônio cultural de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais em sua forma intangível, “[...] incluindo conhecimentos, práticas, tecnologias, inovações e instituições relacionadas aos modos de vida tradicionais [...]” (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 28);
- h) risco 8 (substancial): deslocamento de emissões de carbono para outros setores, biomas ou países limítrofes;
- i) risco 9 (moderado): reversões:

Tal como em todos os projetos REDD+ existe o risco de reversões incluindo na conservação, no manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de Carbono. Esses riscos estão relacionados a fatores que podem resultar na retirada do participante do programa voluntário. (BRASIL; PNUD, 2021a, p. 28);
- j) risco 10 (substancial): o projeto pode reproduzir condições de trabalho exploradoras em situações de vulnerabilidade no local de trabalho, trabalho forçado ou infantil.

Aqui cabe uma consideração sobre a metodologia usada para identificar se o projeto-piloto pode ser classificado como risco “moderado”, como indicado no ProDoc, ou “substancial”, como aponta o EISA. Isso porque depois de passar de “moderado” para “substancial”, o projeto-piloto Floresta+ voltou a ser considerado de risco moderado no PGAS. O EISA desenvolveu medidas e planos de gestão para abordar os riscos e impactos do projeto. Essa avaliação culminou, posteriormente, com a elaboração do PGAS. Acontece que o EISA foi elaborado levando em consideração a versão de 2021 do *UNDP Social and Environmental Standards (SES) - Social and*

Environmental Screening Procedure (PNUD SES/SESP) (UNPD, 2021), que havia sido lançada pouco antes do EISA ser iniciado, assim, “[...] apesar de não exigido, os consultores do EISA aproveitaram a oportunidade e utilizaram a nova versão do SES/SESP [...]” para atualizar o EISA, que se baseava na versão de 2015 do SES/SESP (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 10). Utilizando a versão de 2021, o projeto seria classificado em risco substancial, como apontado pelo EISA. No entanto, o PGAS diz que o projeto se encaixa “[...] perfeitamente na categoria de risco moderado definida pelo SES/SESP de 2015, que é a versão que ainda se aplica a este projeto” (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 10). Nesse movimento metodológico, o projeto-piloto voltou a ser considerado de risco “moderado” pelo PGAS.

O PGAS traz uma relação dos problemas identificados a partir da implementação do Floresta+ Amazônia e recomendações sobre as técnicas de mitigação desses problemas. No quadro abaixo, trouxemos três exemplos de problemas e suas respectivas medidas de mitigação para dar uma amostra de como eles são administrados. No PGAS, os problemas foram divididos nas categorias “Ação de Gênero”, “Povo Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais” e “Ambiente e Sociedade”. Aqui, selecionamos o primeiro item da categoria “Ambiente e Sociedade” em cada uma das modalidades do projeto-piloto, sendo que as modalidades Conservação e Recuperação aparecem juntas.

Quadro 6 - Exemplos de problemas e suas respectivas medidas de mitigação presentes no PGAS do projeto-piloto Floresta+ Amazônia, na categoria “Ambiente e Sociedade”

Modalidade	Problema	Descrição da Medida de Mitigação
Conservação e Recuperação	“A possibilidade de receber um benefício financeiro através do pagamento por serviços ambientais poderá estimular o registro abusivo.” (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 59).	“ESTUDO: Definir mapas estaduais com áreas de exclusão de aplicação das Modalidades 1 e 2 (áreas de PIPCTs e outras áreas coletivas), a partir de dados e fontes de informações já existentes e que tenham sido publicizadas previamente à análise: GESTÃO: Não priorizar as áreas com conflitos agrários identificados.” (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 59).
Comunidades	“Gestão desta Modalidade pode revelar-se particularmente	“GESTÃO: Realização das consultas obedecendo as Diretrizes Gerais e locais de CLPI (prever diretrizes gerais e não criar um documento específico) Estruturar as CLPI em todas as fases para detalhamento dessas consultas,

Modalidade	Problema	Descrição da Medida de Mitigação
	<p>complexa devido à grande diversidade cultural de beneficiários.” (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 72).</p>	<p>com controle e verificação. Prever medidas de verificação: Adotar medidas de relatoria desse processo e um termo de anuência por parte das comunidades. Necessidade de debate mais aprofundado com as comunidades sobre o Projeto. Analisar os protocolos de consulta das comunidades tradicionais e quilombolas. Garantir que as Partes Responsáveis e o Projeto representem o interesse da comunidade. Ajudar (custear) as comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas sem protocolos a elaborar seus próprios protocolos de consulta. Criação de um grupo de estudo e informativo entre PIPCT em rede para apoio às elaborações dos protocolos de consulta.</p> <p>GESTÃO: Contratação de profissionais locais/comunitários para atividades específicas dentro do PIPCTs (consulta, comunicação, elaboração de propostas, consultorias pontuais etc., para a modalidade 3). Formação dos técnicos indígenas e quilombolas dentro da comunidade para continuidade das atividades. Formação de quadros PIPCT em rede regionalizados para a formação dos técnicos.</p> <p>GESTÃO: Prever mecanismos de transparência para a seleção dos projetos a serem apoiados, definindo conjuntamente com as organizações (co construção) critérios para seleção de projetos e priorização a partir dos indicadores mais importantes nessas localidades.</p> <p>GESTÃO: Prever a participação de representantes de PIPCT nos comitês que vão selecionar as propostas.” (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 72).</p>
Inovação	<p>“Existe o risco dos PIPCT não serem devidamente representados.” (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 81).</p>	<p>“PARCERIAS: Envolver as organizações representativas dos PIPCTs para que estes tornem-se cada vez mais parceiros de inovação. Nos casos em que os Projetos de inovação tenham influência dentro dos territórios coletivos, deve garantir-se a participação do público-alvo e deve trabalhar-se com as comunidades garantindo o processo de CLPI, Trabalhar de forma eficaz a comunicação para haver a participação dessas comunidades. Fazer consultas antes da implementação de projetos locais.” (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 81).</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base no PGAS (PNUD; BRASIL, 2021).

As soluções técnicas e gerenciais são evidentes nos exemplos acima. Nas modalidades Conservação e Recuperação, por exemplo, para tentar evitar o registro abusivo, a solução técnica encontrada foi definir mapas estaduais com áreas de exclusão e a solução gerencial foi a de não priorizar áreas com conflitos agrários

(BRASIL; PNUD, 2021b, p. 59). Na modalidade Comunidades, para conseguir administrar a complexidade de uma grande diversidade cultural de beneficiários, foram propostos, entre outros mecanismos de gerenciamento, os seguintes: realização das consultas, com controle e verificação; contratação de profissionais comunitários para atividades como consulta, comunicação, elaboração de propostas, etc.; formação dos técnicos indígenas e quilombolas; mecanismos de transparência para a seleção dos projetos, cujos critérios para a seleção seriam definidos com as organizações a partir dos indicadores mais importantes nas localidades (BRASIL; PNUD, 2021b, p. 72).

Dempsey (2016) e Li (2007) destacam que apresentar um problema como necessitando de soluções técnicas frequentemente significa transformá-lo em “apolítico”. Isso faz com que muitas vezes se excluam todos os problemas que não podem ser resolvidos por meio de um quadro tecnocrático ou científico (DEMPSEY, 2016). Ao analisar como a biodiversidade é tratada em tempos de “natureza empreendedora”, Dempsey afirma que uma abordagem de serviços ecossistêmicos não é “ruim”, mas é um projeto cheio de tensões, que visa trazer “[...] non humans and ecosystems to the political table, but does so through universalizing political- scientific technologies of rule” (DEMPSEY, 2016, p. 117). Podemos transpor essas mesmas características à governança do REDD+, que se organiza por meio de processos de quantificação, modelagem e mapeamento que simplificam e excluem.

Na análise dos riscos, o cálculo e a quantificação de incógnitas futuras fornecem a “[...] maneira certa de agir [...]”, mesmo que a modelagem preditiva seja baseada em abstrações, “[...] radically simplified relations that extract out uncertainties [...]” (DEMPSEY, 2016, p. 114). Dempsey defende que essa forma de modelagem probabilística, e o modo de governança a que servem, promovem uma difusão de responsabilidades. Se uma avaliação falhar ou tiver efeito indesejado, os tomadores de decisão podem alegar que seguiram o modelo proposto. “Thus scientific prediction of this sort is a powerful god trick that can tell us what to do from a position that is simultaneously everywhere and nowhere at once, telling the truth while evading responsibility at the same time.” (DEMPSEY, 2016, p. 15).

O processo neoliberal promove uma eterna readaptação às contingências, gerenciando e construindo condições e normas que permitam a continuação da governança. Dehm (2021) aponta que a dinâmica de “resistência e renovação” tem sido evidente nas discussões sobre os riscos potenciais dos projetos de REDD+ para as pessoas que vivem nas florestas. Essas discussões se concentram na necessidade de se criar salvaguardas, com preocupações genuínas sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais das florestas. Para Dehm (2021), esse debate mitigou abusos potenciais na implementação de REDD+ e forneceu ferramentas importantes para proteger os interesses das comunidades. Não obstante, esses mecanismos oferecem apenas possibilidades limitadas para resistir ao REDD+ ou a novas formas de autoridade global produzidas por meio de REDD+ (DEHM, 2021). Ou seja, os mecanismos de salvaguardas, sejam eles adequados ou não, produzem novas relações de governança e podem funcionar como uma forma de consolidação da autoridade do REDD+. Eles acabam reafirmando uma governança que se apresenta como adaptável e aberta a modulações dentro de preceitos técnicos, ainda que essas modulações ocorram apenas dentro de uma racionalidade neoliberal.

O esvaziamento do campo político pelos projetos de REDD+ também anda em paralelo com o que Slobodian (2018) identifica como o isolamento/blindagem do econômico, no qual as instituições internacionais detêm o controle das normas sobre a circulação dos recursos econômicos. Ainda que o autor não faça referência a fundos de financiamento ambiental, como o GCF, ele cita instituições do FMI e do Banco Mundial, bancos centrais e estruturas de governança como a União Europeia, tratados comerciais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, de *North American Free Trade Agreement*) e Organização Mundial do Comércio (OMC), como instrumentos para o fortalecimento institucional global e para isolar os mercados de ações democráticas. Segundo ele, o objetivo neoliberal é uma proteção completa dos direitos do capital privado e a capacidade de órgãos judiciais supranacionais como o Tribunal de Justiça Europeu e a OMC de anular a legislação nacional que possa prejudicar os direitos globais do capital. Mesmo que a comparação com fundos de financiamento para REDD+ não possa ser feita diretamente, visto que não

necessariamente se trata de capital privado, também há um isolamento desses recursos na medida em que as decisões não ficam com os Estados receptores dos projetos. Como vimos, no projeto-piloto Floresta+ Amazônia, o Pnud faz esse papel e é quem gerencia e determina a alocação dos valores.

Uma racionalidade que entende os mecanismos de mercado como solução para o problema do desmatamento também corre o risco de escamotear, mesmo que não intencionalmente, as principais causas do desflorestamento. O projeto-piloto Floresta+, assim como outros programas de REDD+, tem como alvo pequenas comunidades. A Teoria da Mudança²⁶ do projeto baseia-se na premissa de que os “pequenos agricultores atualmente têm poucos incentivos para conservar as florestas além do cumprimento legal”. Assim, a criação do Floresta+ Amazônia proveria incentivos econômicos para a manutenção de serviços ambientais, reconhecendo “[...] a contribuição dos pequenos agricultores e povos indígenas e comunidades tradicionais para a conservação e para promover a restauração/recuperação florestal, melhorando os meios de subsistência das comunidades locais” (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020). O documento coloca ainda que os “[...] investimentos em incentivos positivos são fundamentais para manter e expandir ainda mais os resultados de REDD+ alcançados na região amazônica” (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020).

A longo prazo, são esperadas três soluções por meio da implementação do projeto:

1. As florestas são mantidas, manejadas e recuperadas em propriedades privadas e nos territórios indígenas e de comunidades tradicionais através do apoio oferecido para incentivos econômicos;
2. A economia do setor florestal prospera com tecnologias inovadoras e uma melhor aplicação das políticas públicas;
3. A Estratégia Nacional para REDD+ é revista e considerada plenamente operacional, com indicadores devidamente monitorados e participação social. (UN DEVELOPMENT PROGRAMME, 2020, p. 9).

Assim como outros projetos de REDD+ no mundo, os beneficiários do projeto-piloto Floresta+ Amazônia são agricultores familiares, povos indígenas e comunidades

²⁶ Teoria da Mudança é um conceito que abrange, para um projeto específico, o impacto que a ação causará a partir da realização do objetivo pretendido. Para isso, mapeia atividades, recursos, objetivos, resultados e impactos esperados.

tradicionais. Na literatura sobre o tema, a crítica problematiza o fato de o mecanismo de REDD+, ao focar suas ações nessas populações, as coloca como responsáveis pelo desmatamento, não respeitando organizações e práticas tradicionais e frequentemente ignorando os principais responsáveis pelo desflorestamento (HAJJAR; ENGBRING; KORNHAUSER, 2021). O ProDoc reconhece um risco “moderado” - impacto e probabilidade 3 em um ranking de 1 a 5 - de que pagamentos feitos diretamente as comunidades indígenas e tradicionais desencadeie:

[...] mudança de uma economia de subsistência para uma economia baseada no dinheiro, economia integrada ao mercado, o que poderia levar a perda de práticas de subsistência tradicionais (especialmente aqueles relacionados à extração sustentável de produtos florestais, pesca, caça etc.) e degradação das estruturas sociais tradicionais e sistemas de conhecimento. (UNDP, 2020, p. 236).

O projeto-piloto Floresta+ Amazônia concentra sua atuação em pequenas comunidades, no entanto, não são elas a principal fonte de emissões. Se o objetivo do REDD+ é diminuir as emissões de GEE para fazer um enfrentamento robusto às mudanças climáticas, seus esforços atuais não estão direcionados aos principais emissores de GEE e principais impulsionadores do desmatamento. Ressalta-se que nem estamos discutindo os resultados do mecanismo após sua implementação, mas a lógica anterior que forma sua estrutura. Conforme Thompson *et al.* (2011), o REDD+, em um contexto geral, faz uma simplificação excessiva dos processos que levam à degradação florestal e ao desmatamento que acaba culpabilizando comunidades que vivem na floresta e ao redor dessas florestas.

Como o Floresta+ Amazônia ainda está em fase inicial de implementação, ainda não se pode ter certeza sobre o impacto nas populações atingidas. Porém, pelas características do projeto já se pode afirmar que ele não enfrenta os principais desafios do desmatamento da Amazônia. Isso não significa dizer que projetos de auxílio a essas comunidades, visando à proteção ambiental e à justiça climática, não devam ser realizados. Ao contrário, esse é um debate que precisa ser feito, porém, deve-se questionar as formas pelas quais projetos como o Floresta+ são elaborados e oferecidos a essas populações, se acolhem as demandas e respeitam as formas de vida

das comunidades abrangidas, visto que comumente não são resultantes de um debate político, mas sim de uma estrutura de governança pré-elaborada.

5.3 FCPF E FLORESTA+ AMAZÔNIA, UMA COMPARAÇÃO

A análise da FCPF e do Floresta+ e a comparação entre as duas iniciativas traz algumas considerações a serem abordadas. Há muitas semelhanças entre os dois objetos, que compartilham características neoliberais marcantes como o gerencialismo; a priorização da técnica ante a política, o que inclui processos que são despolitizantes; e a promoção de mudanças legislativas para que os países detentores de florestas possam participar do mecanismo de REDD+. Identificamos uma racionalidade que entende como superior os mecanismos financeiros sobre os de comando e controle e cria uma série de normas e procedimentos burocráticos na busca pelo monitoramento e constante avaliação dos projetos.

Em ambos os casos, foram analisados os caminhos percorridos no período anterior ao pagamento por serviços ambientais propriamente dito que caracteriza o REDD+. Ou seja, o estudo se deu majoritariamente sob aspectos que envolvem a preparação para o REDD+ e não sobre os seus resultados. No entanto, visto que a pesquisa foi realizada em níveis diferentes, essas observações também partem de pontos diferentes da implantação do mecanismo.

No caso da FCPF, o estudo se concentrou na estrutura da parceria, em como ela é organizada e quais são as exigências que faz para os países receberem pagamentos do *Carbon Fund*. Assim, a pesquisa se deu, no geral, em contexto exterior aos países que receberão os pagamentos de REDD+. A exceção ocorre quando se analisou as alterações legislativas nos países de REDD+ que fazem parte da parceria, quando foram descritas algumas mudanças feitas nos Estados que participam da FCPF.

Já no caso do Floresta+, a pesquisa também se concentrou na estrutura do projeto-piloto e nos processos que culminaram com a sua aprovação, porém, o foco da análise se deu, em sua maior parte, no que acontece dentro do país antes e depois de aprovado o pagamento para o Brasil. Cabe ressaltar que, durante a realização desta

pesquisa, o projeto ainda estava em fase de implementação e alguns processos (como, por exemplo, o sistema de salvaguardas do país) não haviam sido concluídos. Outro ponto relevante no caso do projeto-piloto, é que toda a preparação para REDD+ no Brasil se deu antes do Floresta+ Amazônia ser pensado. Isso fez com que as estruturas de governança pré-estabelecidas não tivessem, de início, uma influência tão decisiva na formação da política de REDD+ brasileira.

Essas diferenças de nível, permitiram uma complementaridade no estudo, já que se observou a preparação para o REDD+ fora do âmbito nacional, na FCPF, e o projeto dentro de um país, no caso do Floresta+ no Brasil. Pode-se constatar que algumas características da governamentalidade neoliberal se repetem mesmo em níveis diferentes e com organismos financiadores distintos, corroborando a ideia de que os aspectos identificados fazem parte da atual racionalidade da governança do clima. No caso dos processos que antecedem o recebimento dos recursos, percebe-se que a complexidade envolvida nos acordos e as muitas etapas de monitoramento, verificação e avaliação faz com que um país demore muitos anos para estar pronto para poder receber pagamentos de REDD+. Essa presença de uma burocracia complexa é uma das características que se sobressai nos casos da FCPF e do projeto-piloto Floresta+ Amazônia.

Quando se analisou os aspectos gerenciais e de concorrência na FCPF, o estudo se concentrou na própria estrutura da parceria e nos processos de preparação para o REDD+ antes do recebimento dos recursos do *Carbon Fund*, ou seja, temporalmente antes da implantação dos pagamentos. A análise encontrou um forte viés burocrático nos processos da parceria, característica que foi inclusive reconhecida em documentos de avaliação divulgados pela FCPF. Além disso, há uma grande preocupação com a padronização, o monitoramento e a avaliação dos processos, que estão em constante aprimoramento.

Essas mesmas características também foram observadas no caso do Brasil. Com a diferença que o país já vinha se preparando para o REDD+ fazia muitos anos, por conta própria, para fazer parte da arquitetura internacional do mecanismo. Desse modo, o Brasil não precisou de tanto tempo de preparação para conseguir a aprovação

do GCF para receber os pagamentos por desmatamento evitado. Ainda assim, o Floresta+ Amazônia reproduz rotinas burocráticas de gerenciamento do REDD+ semelhantes aos presentes na FCPF. Todos esses processos demandaram criação de regras, legislações, normas e procedimentos burocráticos que obedecem à complexidade gerencial da governança do clima, um grande sistema burocrático formado por processos administrativos organizados hierarquicamente. Tanto no Brasil quanto nos países da FCPF, novas normas e legislações foram criadas para que os Estados se adequassem à governança neoliberal visando ao acesso aos recursos para a conservação das suas florestas.

No Floresta+ Amazônia e na FCPF, a característica concorrencial do neoliberalismo nos projetos não é tão explícita, mas pode ser identificada na possibilidade de organizações não-governamentais concorrerem para atuarem como auxiliares nos processos de consentimento e consulta junto com as comunidades e povos das florestas. Também parece existir, no caso da FCPF, uma competição entre Banco Mundial, PNUD, BID (organismos que certificam que houve progresso na preparação para o REDD+) para que seus países recebam financiamento adicional, isso porque eles também se beneficiam do país que recebe o apoio financeiro.

Na análise sobre despolitização e democracia, observou-se que os projetos dão ênfase aos arranjos institucionais, à capacidade técnica para medir o desmatamento e os estoques de carbono e ao fortalecimento gerencial, ignorando características locais e políticas e podendo prejudicar a compreensão sobre as causas e consequências do desmatamento. No caso brasileiro, mudanças recentes em políticas públicas relacionadas à preservação de floresta e o aumento do desmatamento na Amazônia não são mencionados nos documentos do Floresta+ Amazônia.

Colocar a atenção apenas nos fatores tecnogerenciais elimina a necessidade de se lidar com as sutilezas da política, que são particulares a cada contexto, e faz com que as regras gerais possam ser aplicadas a todos, como se a implementação de um projeto de REDD+ fosse fácil como a justaposição de um molde pré-elaborado.

Essa expectativa de se empregar regras gerais a todos os contextos, de forma a não levar em conta as particularidades de cada território, também traz prejuízos à

democracia. O exemplo mais claro nesse aspecto é a participação das populações indígenas e demais comunidades da floresta nos projetos. Ainda que os documentos, tanto da FCPF quanto do Floresta+ Amazônia, enfatizem a importância de salvaguardar os direitos das populações, a realidade acaba sendo bem mais complexa. Nesta tese, a análise que fazemos em relação às salvaguardas se deu por meio de documentação primária e de trabalhos de pesquisa que observaram diversos casos a partir do território. Nos documentos da FCPF, por exemplo, a palavra “consentimento” de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) passou a ser “consulta”. É uma mudança sutil, mas que implica em perda democrática, visto que o consentimento não se faz mais obrigatório.

No caso do Floresta+ Amazônia, as consultas às populações ainda não haviam sido feitas no momento da realização desta tese. Mas nos processos de construção das salvaguardas para os projetos de REDD+ no Brasil, observa-se uma preocupação com a metodologia e com processos que permitam medir os resultados das ações.

Um ponto que foi possível analisar por meio do projeto-piloto Floresta+ Amazônia foi o tratamento dado aos riscos do projeto, o que não foi possível na FCPF visto que não foi feito estudo dos projetos individuais dos países participantes. Mais uma vez, a tentativa de excluir a política aparece nos documentos. Como característica geral, os textos apresentam os riscos e “problemas de contexto” (situações que existiam antes do projeto) e oferecem soluções ou gerenciamento técnicos para eles.

Olhando para a FCPF e para o Floresta+ Amazônia, se pode afirmar que, ainda que os projetos sejam organizados e formulados por organizações diferentes, financiadores distintos e países receptores diversos, eles obedecem a processos bastante similares. A premissa de que a técnica e a ciência prescindem da política pode ser observada na tentativa de orientar os países na implementação da infraestrutura contábil, regulatória e legal para a medição, monitoramento, relatório e verificação a partir de modelos pré-estabelecidos e homogêneos. Nos dois casos, revela-se a característica de projetos que se pretendem apolíticos, que se colocam alheios às questões políticas, ainda que a escolha pelo tecnicismo seja política e tenha consequência sobre as políticas locais.

6 A LÓGICA INSUFICIENTE E PERSISTENTE DO REDD+

A governança do clima para a redução de emissões de base florestal por meio de instrumentos de mercado e meios não mercantis repousa sobre uma racionalidade que compreende os valores da técnica ocidental, da lógica econômica, do gerencialismo e da despolitização como instrumentos para alcançar melhores resultados. O REDD+ hoje é a principal política de conservação de florestas da governança neoliberal do clima, com amplo apoio global, ainda que apresente resultados ruins e críticas crescentes.

Em 2019, todos os países participantes da FCPF, doadores e a diretoria executiva do Banco Mundial aprovaram a extensão do prazo do *Readiness Fund* da parceira por dois anos, até 31 de dezembro de 2022. Conforme a FCPF, esta extensão ressalta o “[...] importante papel que o fundo desempenhou em mais de uma década apoiando os blocos de construção de REDD+ em 47 países” (FCPF, 2020a). No entanto, apesar do discurso, podemos questionar também se essa extensão não joga luz às lacunas da parceira, visto que, após todos esses anos, apenas um país se qualificou para receber recursos do *Carbon Fund*. A extensão pode permitir que outros países possam acessar os recursos, mas, ainda assim, quantos, dos 47 participantes, terão preenchido os requisitos até final de 2022?

Outro fato corrobora a pertinência dessa dúvida. Em 2021, apesar de todos os controles, auxílios, verificações e monitoramentos realizados ao longo de vários anos, foram desligados da parceria Nicarágua, México e Peru, por não cumprirem todas as exigências da FCPF (FCPF, 2021; LANG, 2021c, 2021b, 2021a). Os desligamentos evidenciam as dificuldades em fazer funcionar o mecanismo de REDD+ tal qual ele foi pensado. A lógica gerencialista da FCPF alonga os processos de aprovação e coloca amarras à sua implementação. Nessa tentativa de controle, muitos ficam pelo caminho.

Mas por que, apesar de décadas de fracasso de um sistema que não trouxe os resultados esperados, esse modelo persiste? Existem alternativas a ele? Ainda que responder a estas perguntas não seja um dos objetivos desta tese, o caminho

percorrido até aqui, leva a, ao menos, levantar algumas reflexões, mesmo que o aprofundamento fique para análises futuras.

Para entendermos por que o REDD+ persiste temos que levar em consideração a partir de onde ele é pensado, formulado e implantado. Como apresentado anteriormente, as decisões sobre a estrutura, as formas de financiamento e como será monitorado o mecanismo se dá pelo Norte Global, no que poderíamos chamar de elite da governança do clima, formada por fundos verdes de financiamento, organizações como o Banco Mundial e países doadores de recursos. Conforme McAfee (2016), a estrutura da economia verde foi elaborada por agências multilaterais, incluindo Banco Mundial, PNUMA, Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos (IPBES - *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) e Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade (TEEB - *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*), bem como por organizações empresariais e ONGs que exigem medidas científicas e precificação dos custos e benefícios ambientais, além de políticas públicas que levem em conta esses fatores. As atividades preparatórias de REDD+ são financiadas por doações e empréstimos de governos, UN-REDD, FCPF e outros fundos do Banco Mundial apoiados por doações de governos globais do Norte, principalmente Alemanha e Noruega.

Por mais que os países receptores dos pagamentos por serviços ambientais façam parte dessa construção, suas vozes são minoritárias, ainda que presentes em todo o processo de construção do REDD+. Os países de REDD+ - Estados do Sul Global detentores de florestas tropicais que recebem os pagamentos por resultados - são responsáveis por criar uma estrutura técnica e jurídica, a partir das regras estabelecidas pelo modelo do Norte, para se tornarem aptos a fazer parte do REDD+. Essa elaboração aparece no caso da FCPF e do Floresta+. Nos dois casos, o Estado precisa criar um arcabouço e se adaptar às regras e normas já estabelecidas para fazer parte dos mecanismos da governança do clima e ter acesso aos recursos disponíveis para ações de preservação de florestas. Na busca pelo melhoramento de processos e práticas, leis são redesenhadas e novas regras estabelecidas dentro de uma racionalidade neoliberal. No caso da FCPF, quando se trata de acessar recursos para

pagamento por redução de emissões, o saldo até agora é negativo. Dos 47 países de REDD+ da parceria, apenas Moçambique conseguiu cumprir todos os requisitos para alcançar o *Carbon Fund*.

Isso não significa que essas formas disciplinares e neoliberais de racionalidade governamental que sustentam a ação dos doadores não encontrem algum tipo de contestação e resistência. Ainda que esta tese não se concentre na percepção dos países receptores de REDD+, estudos sobre governamentalidade como o de Kono (2020) mostram como esses países (no caso da referida pesquisa, Malásia, Sri Lanka e Nepal) compreendem a relação com os doadores. Representantes desses países de REDD+ entendiam como problemáticas as negociações com doadores e intermediários, por identificarem como desiguais as correlações de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. As racionalidades dos doadores foram consideradas ancoradas no poder das decisões e finanças internacionais para exercer sua influência sobre o processo de preparação para REDD+ e sobre como os países do estudo de caso deveriam atender aos requisitos internacionais. Nesse processo, segundo Kono (2020), a agência das autoridades centrais dos países do estudo de caso foi negligenciada, pois foram considerados um grupo passivo de produtores de reduções de emissões. As racionalidades disciplinares e neoliberais dos doadores trataram os países de REDD+ como fontes meramente comensuráveis de reduções de emissões florestais para constituir os esforços internacionais necessários para enfrentar as mudanças climáticas (TURNHOUT *et al.*, 2017).

Os doadores adotam soluções tecnogerenciais internacionalmente para as mudanças climáticas a partir de uma abordagem que defende a transparência e a comparabilidade da ação entre os países de REDD+. Essas características podem ser constatadas também nos casos do Floresta+ e da FCPF, como demonstrado no capítulo anterior, quando se tratou das normas e procedimentos exigidos pelos doadores na preparação dos países para receber os pagamentos por reduções evitadas.

A ação dos doadores é informada pelo pressuposto problemático da universalidade de visões, normas e valores internacionalmente concebidos sob a

UNFCCC e outras organizações internacionais. Conforme Kono, esse argumento fundamenta as lógicas disciplinares e neoliberais dos doadores e seus intermediários. A ação dos doadores foi racionalizada para impulsionar a criação de disciplinas por meio da promoção da expertise institucionalizada e da transparência (KONO, 2020). Além disso, um estudo de Skutsch e Turnhout (2020) mostra que a “ênfase exagerada” dos programas de REDD+ nas comunidades florestais acaba colocando-as como os principais agentes do desmatamento, o que não é apoiado pela literatura sobre o tema (SKUTSCH; TURNHOUT, 2020). Segundo os autores, o foco no REDD+ acaba desviando a atenção dos principais causadores do desmatamento, em especial a produção de *commodities* para exportação.

Dehm (2021) salienta que o REDD+ precisa ser analisado não apenas como uma falsa solução para as mudanças climáticas, na medida em que os resultados são, na melhor das hipóteses, fracos, mas também como um projeto que torna as florestas do Sul Global objeto de regulação transnacional e internacional. Trata-se de um modelo que busca gerenciar florestas a partir do Norte, em um sistema totalizante que cria respostas únicas por meio de uma lógica econômica e pretensamente despolitizada.

As elites econômicas se beneficiam de certa forma da existência do REDD+, compensando suas emissões de GEE com programas de conservação de florestas em países do Sul Global. Existe uma ampla gama de projetos de sequestro de carbono com base em reflorestamento ou iniciativas de compensação por meio da conservação impulsionadas pela promessa de redução de emissões de base florestal (ASIYANBI; LUND, 2020). Essas iniciativas vão da indústria de aviação até corporações globais de cadeia de suprimentos de *commodities*. A possibilidade de a FCPF participar do Corsia, como descrito no capítulo anterior, é um exemplo.

Também sobre os motivos da persistência do REDD+ como política para enfrentamento às mudanças climáticas, Asiyambi e Lund (2020) propuseram algumas respostas. Os autores queriam entender por que os proponentes globais de REDD+ baseados na UNFCCC, instituições financeiras e agências de ajuda ao desenvolvimento em todo o Norte global continuam a celebrar “resultados”, “progresso” e “sucesso” de REDD+ e relançar chavões como “natural”, “barato”, “rápido” e “eficaz”,

parecendo ignorar completamente as falhas do mecanismo. Eles elaboraram quatro possíveis explicações conceituais chave para entender a persistência dessa política: “*development policy as usual*”, “*market-based mirage*”, “*contentious carbon assemblages*” e “*knowledge politics*”.

Entre as respostas encontradas por Asiyanbi e Lund para a persistência de REDD+ está em como ele foi incorporado, em parte, à “[...] international development industry, characterized by deeply entrenched financial, technical and political powers, which shape a political economy of international development marked by profound asymmetries between the global North and South” (ASIYANBI; LUND, 2020, p. 386). Segundo eles, a ideia do que o REDD+ deveria ser mudou de um mercado global de carbono incentivando a conservação florestal para um cenário de “development as usual” no qual doadores financiam o manejo florestal, atividades de conservação e pesquisas sobre REDD+. Os autores também ressaltam as “extravagâncias” desse processo de “aidification”, como os desembolsos relacionados a REDD+ na primeira década da FCPF, quando mais recursos foram para a administração da instituição do que foram gastos em projetos reais de REDD+ em países em desenvolvimento.

A segunda explicação trazida para a persistência do REDD+ é o que os autores chamam de “*market-based mirage*”. Já de início concebido como um esquema baseado no mercado, o REDD+ continua aproveitando as promessas da governança climática neoliberal que endossa mecanismos orientados para o mercado tentando conciliar sustentabilidade ambiental com crescimento e desenvolvimento capitalistas (MCAFEE, 2016; ASIYANBI; LUND, 2020). “Generally, global North governments and corporate interests continue to champion carbon offsetting in the global South partly to legitimize continued expansion of production, consumption and capital accumulation in the former.” (ASIYANBI; LUND, 2020, p. 387). Ou seja, a característica de “*aidification*” do REDD+ não eliminou os fundamentos neoliberais fundamentais do esquema, que ampliam o alcance do capital internacional para as florestas do Sul Global, ao contrário, os fundos de doadores de REDD+ buscam cada vez mais promover o controle privado de projetos de REDD+ e a sua financeirização.

Depois de “*development policy as usual*” e “*market-based mirage*”, a persistência do REDD+ é explicada por meio da ideia de “*contentious carbon assemblages*”. A valorização do carbono nas florestas, com sua lógica de mercantilização, requer uma série de técnicas e práticas apesar de sua natureza aparentemente não material. Para montar a *commodity* de carbono, são necessárias combinações complexas de conhecimentos, ferramentas e estratégias que vão da contabilidade à silvicultura e incluem ferramentas como mapas, pesquisas, gráficos, imagens de sensoriamento remoto, fórmulas para estocagem e até estratégias que buscam incentivar e disciplinar as populações locais. Projetos e programas de REDD+ oferecem trabalho para milhares de pesquisadores, consultores, funcionários de ONGs, formuladores de políticas e burocratas (ASIYANBI; LUND, 2020). As atividades dessas pessoas têm sido centrais para consolidar o REDD+.

O último ponto levantado por Asiyambi e Lund é a “*knowledge politics*”. Sustentado por formas assimétricas de conhecimento, o REDD+ mantém relações desiguais de poder que se manifestam no fluxo Norte-Sul de padrões, salvaguardas, diretrizes, protocolos de verificação e consultorias. Porém, além disso, o padrão de produção de conhecimento acadêmico em torno de REDD+ é assimétrico.

The geographies of REDD+ knowledge is revealing of a scheme, which is being implemented mainly in the global South but whose knowledge economy reflects an overwhelming dominance of the global North. About 56% of the around 3,000 REDD+ academic articles indexed in Scopus between 2005 and 2019 were published by scholars based in Europe, Canada and the US. Africa, Latin America and Asia, which host almost all REDD+ projects account for only 7%, 10% and 20% of publications respectively. This uneven geography of REDD+ knowledge production reflects and reproduces, rather than upsets, the North-South asymmetries at the heart of international development. (ASIYANBI; LUND, 2020, p. 390).

Além disso, lógicas mais específicas também estão em jogo relacionadas à circulação e validação de conhecimento sobre REDD+ dentro de comunidades epistêmicas, como preferência dos financiadores por consultores para conceber e avaliar projetos de REDD+ e a porta giratória entre pesquisa e consultoria (ASIYANBI; LUND, 2020). Há ainda aqueles cujos meios de subsistência, como pesquisadores, parecem estar intimamente ligados à existência continuada da compensação florestal,

principalmente agora que um número crescente de atores ricos e poderosos está se voltando para REDD+ e outras Soluções Climáticas Naturais (ASIYANBI; LUND, 2020).

O REDD+ reproduz características da governança climática neoliberal ao mesmo tempo em que acolhe grupos preocupados com os direitos dos povos indígenas e dependentes da floresta e com outras questões de justiça social. Sua persistência se deve em parte à sua capacidade de flexibilidade e adaptabilidade. Essas reformas se manifestam, por exemplo, na inclusão de salvaguardas e na participação das comunidades participantes dos projetos de REDD+. Quando se trata da participação, pode-se concluir que, apesar dos esforços expressos documentalmente, em organizações como a FCPF ou em projetos como o Floresta+ Amazônia, de se incluir os moradores das florestas nas decisões, ainda há grandes empecilhos para uma participação efetiva. Isso porque a própria estrutura dos programas e os discursos promovidos já são impregnados de uma racionalidade neoliberal que não necessariamente encontra respaldo nas comunidades.

Ser maleável, e frequentemente ambíguo, faz com que o REDD+ se renove e aparentemente se modifique conforme crescem as contestações. Trata-se de um reformismo neoliberal, sem contestação da estrutura. Foucault (2008) dizia que, no neoliberalismo, a lógica era de um eterno reformismo - sem uma crítica ao sistema -, de um chamado à vigilância, ao ativismo, à intervenção perpétua. Essa racionalidade que entende que todo projeto pode sempre ser melhorado impede vislumbrar rupturas, permite apenas reformas. Essas reformas, no entanto, nunca conseguem resolver o problema, pois o problema é justamente sua estrutura (KOCH; VERHOLT, 2020). Randalls (2017) destaca que as formações neoliberais estão continuamente em tensão com outras formas de agir, mas têm uma qualidade duradoura que provém da coerência filosófica e da internalização cotidiana no discurso e na prática que leva à sua contínua remontagem. O campo da conservação florestal também se reinventa em um grau que ainda não é claramente compreendido em ligação direta com o capitalismo neoliberal. Essa convergência é representada por mecanismos como ecoturismo ou pagamentos por serviços ecossistêmicos, além de uma variedade de instrumentos

financeiros e tecnológicos, como o comércio de carbono, facilitados pela digitalização dos processos.

Os estudos sobre REDD+ frequentemente incentivam um resgate do mecanismo propondo reformas, com a esperança de que sua implementação real possa estar mais de acordo com a visão idealizada. Conforme Dehm (2021), as críticas às falhas do REDD+ muitas vezes se mostraram generativas, levando a uma expansão do projeto. Além disso, a lacuna entre ideal e real raramente é atribuída à natureza dos próprios mecanismos de mercado e, em vez disso, assume a forma de reforma, sem um exame de quaisquer contradições na essência da criação de tais mecanismos.

Para exemplificar essas adaptações do REDD+, Asiyambi e Lund lembram que o mecanismo, inicialmente ancorado discursivamente à noção de PSA, hoje dá suporte a uma ideia mais ampla de mitigação climática baseada em florestas, incluindo as Soluções Climáticas Naturais, que se tornaram um novo ponto de encontro para os atores globais. Sob este novo rótulo, concentram-se o apoio de antigos proponentes da ação climática baseada na floresta, incluindo o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, UN-REDD, The Nature Conservancy, Conservation International e outras ONGs de conservação, além das principais empresas petrolíferas, incluindo a petrolífera norueguesa Equinor e a italiana Eni (ASIYANBI; LUND, 2020).

No entanto, a renovação contínua do REDD+ não garante sua perpetuação ou a neutralização das contestações e resistências. Ainda que até o momento o REDD+ tenha procurado absorver algumas críticas e fazer adaptações buscando melhorias, existe uma crescente aliança de atores apontando os problemas e desafiando as promessas do REDD+. Segundo Asiyambi e Lund, a consistência e a crescente eficácia da resistência testemunham a expansão da solidariedade global-local em plataformas críticas, incluindo o REDD-Monitor, ONGs globalmente dispersas, ecologistas políticos, acadêmicos, ativistas e povos indígenas. No Brasil, podemos citar organizações como a Carta de Belém e a Amigos da Terra, que são críticas ao mecanismo e o classificam como uma falsa solução para os problemas do clima.

Atualmente, no entanto, a correlação de forças pesa para o lado dos proponentes de REDD+. Ainda que os povos da floresta possam oferecer resistência e

não ser totalmente assujeitados no processo de adoção do mecanismo, as regras são estabelecidas pela elite da governança do clima, que é quem libera os recursos a partir da aceitação de suas regras. Lohmann (2016) diz que, na prática, o papel dos povos indígenas na nova economia verde é principalmente trabalhar por salários como zeladores de um clima recém-constituído, ou de uma biodiversidade recém-constituída. Os cálculos de compensação reafirmam tradições colonialistas de representar sociedades e políticas não europeias como um pano de fundo estático, passivo e previsível para as ações criativas e de "melhorias" de especialistas europeus (LOHMANN, 2016).

Trilhar alternativas a esse modelo requer alterar estrutura e racionalidade. Neste sentido, não se pode deixar de considerar o Estado como agente estruturante, formador e formado por uma dada racionalidade.

6.1 O ESTADO NEOLIBERAL E PARA ALÉM DELE

No capitalismo, o Estado é o agente para garantir a continuidade da circulação do capital, promovendo a base legal e jurídica da governança capitalista e de suas instituições de mercado (HARVEY, 2011). Em *Globalists*, Slobodian ressalta que uma das principais características do neoliberalismo é a presença de instituições que isolam os decisores políticos de pressões democráticas e cita como exemplos os bancos centrais, autoridades portuárias e tribunais de arbitragem de disputas entre investidores e o Estado. Essas instituições estão "acima" do Estado e tomam decisões que organizam os fluxos de capital. Então, o Estado se torna um agente facilitador dos fluxos de capital na medida em que organiza as bases legais para sua circulação, mas ele não detém o controle sobre esse capital.

Podemos traçar um paralelo com as organizações que fazem parte da governança do clima. Ainda que o Estado que vai receber os pagamentos participe do processo de preparação e implementação do REDD+, nem os recursos financeiros nem as regras para sua aplicação passam por ele. Tanto no Brasil - um Estado com mais poder econômico e força burocrática institucional que outros países de REDD+ - quanto

em outros países do Sul Global que participam do mecanismo, o poder de gerenciamento do Estado é limitado. Esses países devem, basicamente, trabalhar na construção de uma base de normas e leis para que as organizações internacionais possam atuar. No contexto neoliberal, uma das marcas dos Estados que buscam investimentos envolve justamente a reformulação de seus ambientes regulatórios, que devem se adaptar à lógica tecnocientífica das organizações financiadoras do REDD+ e proteger a capacidade de atuação dessas organizações.

Como Slobodian (2018) descreve, citando Carl Schmitt, o mundo neoliberal seria dividido em dois, o *imperium*, com estados territoriais limitados onde os governos governam os seres humanos, e o *dominium*, que seria o lugar da propriedade e do capital, que transcenderia as fronteiras nacionais. O livro de Slobodian traça a criação ou cooptação de instituições supranacionais e estruturas jurídicas - a Câmara de Comércio Internacional e a OMC, por exemplo - que contrabalançariam o poder dos Estados (SLOBODIAN, 2018). O papel do Estado no neoliberalismo passa a ser o de redesenhar normas, leis e outras instituições para proteger o mercado.

A governança do clima, no que tange à conservação de florestas, de certa forma transforma os Estados detentores de florestas em agentes organizadores, com atribuições de operacionalização e vigilância, mas sem grande poder decisório. Nos dois objetos que analisamos nesta tese, ainda que presente, o Estado tem seu poder de decisão diminuído. Esse poder passa para as organizações da governança do clima, cujas estruturas nem sempre são as mais democráticas e cujas regras são informadas pela lógica do gerenciamento.

Marilena Chauí (2020) fala em prática administrativa para designar a lógica surgida a partir de um sistema de equivalências produzido pelo movimento do capital, prática essa que se reforça e se amplia no neoliberalismo.

Essa prática se sustenta em dois pressupostos: o de que toda dimensão da realidade social é equivalente a qualquer outra e por esse motivo é administrável de fato e de direito, e o de que os princípios administrativos são os mesmos em toda parte porque todas as manifestações sociais, sendo equivalentes, são regidas pelas mesmas regras. (CHAUÍ, 2020, p. 319).

Ora, a transformação da complexidade das relações florestais em medidas de carbono nada mais é do que a tentativa de tornar a floresta administrável para o capitalismo por meio de um sistema de equivalência. Assim, pode-se homogeneizar a solução para todos os problemas por meio da técnica e da ciência. O Estado passa a ser um organizador de normas para assimilar arranjos burocráticos internacionais e transnacionais cada vez mais complexos e estruturas institucionais que possam governar problemas ambientais, dentro da premissa de que o desenvolvimento de mecanismos cada vez mais sofisticados, redes científicas e infraestruturas tecnológicas servem de base para uma tomada de decisão racional e objetiva.

Neste contexto, nos termos utilizados por Chauí, o Estado deixa de ser uma instituição e passa a ser uma organização: “[...] uma entidade isolada cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos da gestão de recursos e estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais organizações se dá por meio da competição [...]” (CHAUÍ, 2020, p. 320). Para Chauí, uma *organização* é fundada nos pressupostos de equivalência e generalidade de todas as esferas sociais é percebida e praticada segundo normas desprovidas de conteúdo particular. A *organização*, ao contrário da *instituição*:

[...] não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações, isto é, estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. (CHAUÍ, 2020, p. 320).

Por isso, quando o Estado passa a ser uma organização neoliberal (CHAUÍ, 2020) é ilusório pensar que ele possa atuar contra a degradação do clima fora da racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2017). O âmbito nacional e a alavanca estatal são insuficientes para enfrentar os retrocessos sociais e os riscos ambientais visto que o Estado muda de forma e função, “[...] à medida que se acentua a competição capitalista mundial, e seu objetivo é menos administrar a população para melhorar seu bem-estar do que lhe impor a dura lei da globalização [...]” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 15).

Porém, é difícil cogitar alternativas ao neoliberalismo que não passem pelo Estado. Ainda que capturado pela lógica neoliberal, o Estado tem grande potencial e

capacidade para condicionar “as constelações de práticas sociais” (SANTOS, 2018). Boaventura de Sousa Santos (2018) destaca que o Estado deve ser constituído “[...] de modo a criar as condições para a experimentação social, isto é, as condições necessárias para que as sociabilidades alternativas possam ser credivelmente experimentadas [...]”, o que implica uma necessidade de transformação do Estado (SANTOS, 2018, p. 78). Essa transformação só virá se imaginada para além da lógica neoliberal.

Um princípio que vem sendo teoricamente debatido como alternativa ao neoliberalismo e ao próprio capitalismo é o do *comum*. A reivindicação do *comum* ultrapassa o pensamento ocidental e é usado por movimentos e correntes de pensamento que pretendem opor-se à ampliação da apropriação privada a todas as esferas da sociedade, da cultura e da vida (DARDOT; LAVAL, 2017). Conforme Dardot e Laval em “Comum - Ensaio sobre a Revolução no Século XXI” (2017), as reivindicações em torno do comum ganharam corpo com os movimentos altermundialistas e ecologistas.

Tomaram como referência o antigo termo “commons”, procurando opor-se ao que era percebido como uma “segunda onda de cercamentos”. Essa expressão remete ao processo multissecular de apropriação das terras utilizadas coletivamente (“comunais”) e à supressão dos direitos consuetudinários nas regiões rurais da Europa em consequência dos “cercamentos” de campos e prados o espírito Geral do movimento está bem resumido na frase dos protagonistas da Batalha da água de Cochabamba: “Sofremos um grande roubo, apesar de não sermos proprietários de nada”.²⁷(DARDOT; LAVAL, 2017, p. 17).

Dardot e Laval defendem que, ao contrário do reivindicado em A tragédia dos comuns, de Garrett Hardin (1968), nós vivemos a “tragédia do não comum”. Hardin diz que quando os indivíduos têm acesso a um recurso que não tem proprietário (ou seja, um recurso comum), como é o caso dos recursos naturais, seu esgotamento é inevitável já todos podem explorá-lo livremente e tentarão ao máximo ter vantagens em

²⁷ A Guerra da Água foi uma grande mobilização popular ocorrida em Cochabamba, na Bolívia, no ano 2000, que expulsou a transnacional que administrava o sistema de água potável e esgoto da cidade. A revolta ocorreu após a privatização do sistema, que resultou na cobrança de tarifas que a população considerava abusivas.

relação aos outros. Assim, para Hardin, a solução para evitar a degradação seria a determinação de propriedade sobre os bens comuns. Já Dardot e Laval defendem que:

[...] não há necessidade de privatizar os comuns, impondo o quadro exclusivo dos direitos de propriedade, como queriam os institucionalistas neoliberais, tampouco recorrer ao Leviatã para controlar e forçar os indivíduos a obedecer ao soberano, único detentor da informação. Há na sociedade formas coletivas de entrar em acordo e criar regras de cooperação que não são redutíveis ao mercado e ao comando estatal. E isso pode ser evidenciado empiricamente em muitos casos em que alguns grupos dispensaram sem nenhum prejuízo a coerção do Estado ou a propriedade privada para evitar a famosa “tragédia dos comuns”. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 159).

Encontrar formas de instituir o *comum* na escala necessária para fazer frente aos problemas relacionados às mudanças climáticas é um dos desafios. Outro, e anterior, é colocar o *comum* em pauta, conseguir propor caminhos fora da lógica competição na qual estão presos os dirigentes econômicos e políticos.

Duas décadas de negociações climáticas com poucos resultados mostraram que as mudanças climáticas não podem ser gerenciadas por meio de conhecimentos tecnocráticos nem tratadas separadamente da política de desigualdade e do paradoxo do crescimento econômico (MCAFEE, 2016). Nesse contexto, discursos contra-hegemônicos como o do *comum*, do *bem viver*, do *decrescimento* ou do *ubuntu* enfatizam o valor prático e das epistemologias e práticas locais e indígenas, a pluralidade de modos de ser e saber (MCAFEE, 2016; ROMANO *et al.*, 2016; SOLÓN, 2019). Essas racionalidades compartilham a convicção de que a justiça socioambiental é incompatível com o neoliberalismo e que não é desejável mais crescimento econômico, e entendem que alternativas ao crescimento econômico oferecem uma melhor chance de alcançar bem-estar e realização para a maioria.

6.2 RESISTÊNCIAS E OUTRAS RACIONALIDADES

As práticas tecnogerenciais da governança neoliberal do clima permitem e facilitam a transformação da relação homem-natureza por meio da lógica econômica, incentivando a formação de novas racionalidades. Dardot e Laval (2016) e Brown (2017) falam que o neoliberalismo se impregna em todos os campos da vida, isso vale

para as instituições, Estado, organizações não governamentais e os próprios indivíduos. Então, ainda que em parte haja intenções de acabar com o desmatamento e proteger os povos da floresta, a mentalidade neoliberal coloca barreiras que dificultam ver além do próprio neoliberalismo. Olhar de forma crítica para a transformação das racionalidades comunais não significa defender a ideia essencialista de que os povos indígenas e as comunidades tradicionais são ecologistas natos. Todos estamos sujeitos às dinâmicas sociais e à mudança cultural, no entanto, a racionalidade que se alastra nos projetos de conservação de florestas se pretende técnica e neutra e, ao contrário do que expõe no discurso, não mostra resultados significativos em relação ao que se propõe, que é a diminuição do desmatamento. Dempsey observa que a “natureza empreendedora” trata questões ligadas ao meio ambiente a partir de uma racionalidade que remove a especificidade da configuração ocidental, encarando-a como um projeto universal de libertação humana e um eixo principal dessa libertação na quantificação e cálculo. “The desired ecological- economic tribunal is one that governs objectively and neutrally through quantification, through measurement, from a distance.” (DEMPSEY, 2016, p. 67).

A racionalidade neoliberal é percebida como a forma natural, técnica e realista de se lidar com a vida. Como coloca Mark Fisher, nos últimos 30 anos o “capitalismo realista” implantou e tornou natural a ideologia de que tudo na sociedade deve ser tratado como uma empresa:

Uma posição ideológica nunca é realmente bem-sucedida até ser naturalizada, e não pode ser naturalizada enquanto ainda for pensada como valor, e não como fato. Não por acaso, o neoliberalismo tem procurado acabar com a própria categoria de valor em um sentido ético. (FISHER, 2020, p. 34).

No entanto, o que é concebido como natural e realista (ou mesmo real) para o ocidente neoliberal, não necessariamente o é para outras culturas. Achar caminhos possíveis para a conservação das florestas e para o enfrentamento às mudanças climáticas talvez passe, justamente, por ouvir verdadeiramente essas culturas que por séculos viveram nas florestas. Temos, no mundo ocidental, a ideia de que nossas definições de risco ambiental, conservação e políticas prioritárias são neutras e baseadas na técnica e na ciência e que, por isso, são superiores às perspectivas de

outras populações (ARRUDA, 2000). Arruda lembra que um estudo clássico de Mary Douglas e Aaron Wildavsky (2012) mostra, na análise da percepção norte-americana dos riscos ambientais, que a forma de priorizar e definir riscos e soluções está mais relacionada com padrões socioculturais e estruturais morais, econômicos e políticos da sociedade observada do que com uma avaliação racionalmente objetiva e que, portanto, essas definições não são objetivas, racionais e sem juízos de valor.

A própria noção de conservação do mundo natural que temos provém do Norte Global (DIEGUES, 2000). Esse entendimento frequentemente parte do princípio de que as “questões naturais” exigem soluções totalizantes, que possam ser aplicadas em todos os lugares, ainda que tenham sido produzidas por sociedades que têm uma visão do mundo natural dificilmente aplicáveis às demais.

Essas soluções mágicas para problemas como o desmatamento ou para a destruição de ricos ecossistemas costeiros são tidas como universais, pois parte-se do princípio que as relações entre as diversas sociedades e o mundo natural são as mesmas em todos os lugares, sobretudo na chamada era da “globalização”. (DIEGUES, 2000, p. 3).

Diegues, neste trecho, trata da criação de parques naturais, mas podemos pensar em termos também dos mecanismos de pagamentos por serviços ambientais e outros cujas soluções são pensadas a partir do Norte global. Para ele, é fundamental buscar soluções para esses problemas na relação dessas diferentes culturas e sociedades com o mundo natural. Isso porque, na avaliação do autor, os modelos de ciência para a conservação têm sido marcados pelo reducionismo metodológico, tanto entre as ciências naturais quanto entre as sociais. Diegues recorda que, pelo paradigma cartesiano ou pelo positivismo que há séculos influenciam a ciência, os cientistas acreditam que estão separados da realidade e por isso são objetivos. “O reducionismo positivista tenta desagregar a realidade em componentes para reordená-los posteriormente como generalizações ou leis. Essa visão parcial, positivista ignora outras alternativas [...]” (DIEGUES, 2000, p. 14).

Sair da lógica positivista do carbono ou, mais ainda, transcender o entendimento do Norte sobre conservação pode ser um caminho para se pensar a questão das florestas. “Destotalizar” as soluções e compreender que as florestas também são

construções, simbólicas ou concretas, poderia auxiliar nesse processo. Nancy Peluso e Peter Vandergeest (2017) usam a expressão “floresta política” para desnaturalizar as florestas, passando a concebê-las como entidades político-ecológicas, formadas por discursos, estratégias de governança territorial e a ascensão da silvicultura científica. Os autores identificam que, na medida em que as práticas ecológicas são políticas, elas mudam ao longo do tempo. Se antes eram práticas estatais que nacionalizaram e racializaram a natureza e as pessoas, e normalizaram a autoridade do estado-nação sobre áreas e espécies declaradas como florestas, mais recentemente atores não estatais entraram na produção e administração das florestas, incluindo ONGs, empresas privadas e comunidades. Essa transição foi acompanhada de uma mudança de racionalidade, antes marcada pela exploração de espécies, soberania territorial e domínio de sujeitos e espaços, e agora definida pelo aumento das práticas de conservação, proteção da biodiversidade, gestão de bacias hidrográficas, ecoturismo e sequestro de carbono. As missões “civilizadoras”, no entanto, perduram (VANDERGEEST; PELUSO, 2017):

Finally, ‘civilizing’ arguments continue to circulate through the making of political forests, even with the increasing role of private organizations. What has changed is the agent who ‘brings civilization’: states are now described frequently as having failed to properly manage or protect forests, valued species or local communities because of corruption, conflicts of interest or lack of capacity to enforce their authority. Now, it is enlightened (often international) conservation organizations and ‘for-profit’ companies that are the bearers of modern conservation consciousness, compensating for what they portray as inadequate states unwilling to protect vulnerable subjects. (VANDERGEEST; PELUSO, 2017, p. 173)

Neste momento do neoliberalismo, se destacam as contradições e as tensões globais entre Norte e Sul sobre como as florestas são recrutadas para servir como soluções para diversos problemas globais. As estratégias de mitigação aparecem como solução por meio das quais as florestas reservadas por sua capacidade de armazenamento de carbono provocam uma distração das práticas extrativistas que continuam em outros lugares (VANDERGEEST; PELUSO, 2017).

Para fazer frente ao neoliberalismo verde, não basta uma alteração no sentido direita e esquerda do espectro político, ou uma variação de governo. Dardot e Laval

ênfatizam que não se sai de uma racionalidade apenas mudando a política, “[...] não se inventa outra maneira de governar os homens mudando de governo [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 396). Conforme os autores, a resposta a um tipo de governamentalidade se dá por meio da articulação entre subjetivação e resistência às formas de poder estabelecida, a partir do que Foucault define como “contracondutas”, uma tentativa de “[...] escapar da conduta dos outros [...]”, assim como “[...] definir para si mesmo maneira de se conduzir com relação aos outros [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 400). À subjetivação neoliberal, Dardot e Laval propõem uma subjetivação pelas contracondutas, que deve ocorrer não no âmbito individual, mas no da coletividade: “As práticas de ‘comunização’ do saber, de assistência mútua, de trabalho cooperativo podem indicar os traços de outra razão do mundo. Não saberíamos designar melhor essa razão alternativa senão pela razão do comum.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 402).

Essas contracondutas, em grande parte, já se fazem presentes no envolvimento das populações locais com a conservação neoliberal, que mostram diferentes aspirações, valores e interesses em relação aos projetos apresentados. Fletcher (2017) argumenta que essas diferenças são importantes para cultivar uma política verdadeiramente libertadora, que deve ser identificada e alimentada nas formas de gestão ambiental que já busca subverter e transcender o capitalismo neoliberal. As comunidades já têm repertórios críticos para se envolver politicamente com regimes de conservação, mas uma emancipação implica na criação de mobilizações locais em processos políticos mais amplos com o objetivo de mudar as estruturas que determinam as regras da governança de florestas. Os valores comunitários e suas visões de uma vida boa são a base para a construção de futuros mais socialmente justos e ecologicamente sustentáveis (ASIYANBI; OGAR; AKINTOYE, 2019).

Comunidades tradicionais e populações indígenas já têm modelos alternativos, racionalidades e ontologias por meio das quais vivem e resistem há séculos. Como essas cosmogonias diferentes daquela do mundo ocidental influenciariam as políticas florestais se nos deixássemos ser, de alguma forma, atravessados por essas outras formas de ver/viver? Quais novos horizontes poderíamos encontrar para tratar das florestas e para o enfrentamento às mudanças climáticas?

Estamos todos em um mesmo planeta, mas este planeta tem uma infinidade de mundos, mediados por diferentes ontologias. Assim como falamos que as florestas também são construções políticas (VANDERGEEST; PELUSO, 2017) e a noção de conservação das florestas é culturalmente construída (DIEGUES, 2000), o que é humano ou o que é natureza, e as diferentes dinâmicas entre natureza e cultura não é algo dado. Para o antropólogo Eduardo Viveiros de Castro, a metafísica ocidental está obcecada por determinar o humano como um modo de ser excepcional:

O homem é o único animal que, porque sabe que é um animal, torna-se menos animal que os outros animais. É preciso desmontar esse paralogismo ridículo. A grande diferença do pensamento indígena para com o nosso é que os índios dizem que tudo é gente, humano (ou melhor, que 'tudo' pode ser gente, humano). [...] Note que se você pensa que tudo é humano, isso significa que você não tem nada de tão especial. Os índios se pensam como humanos, gente, mas como uma gente entre outras gentes, são uma espécie de gente dentre as milhares de espécies de gente, todas humanas para si mesmas. Os ocidentais, ao contrário, dizemos que nós somos os únicos humanos, que estamos sozinhos no universo, que somos os únicos seres conscientes, capazes de reflexão, e que então nos cabe a dura e heróica tarefa de transformar o mundo etc. É justo essa convicção absurda de que nós somos não apenas especiais (toda espécie é especial...), mas excepcionais, que está dando a merda que estamos vendo. É fundamental que possamos reconstruir nossa metafísica de modo a aproximá-la um mínimo que seja das metafísicas indígenas, que afirmam que a humanidade não está em descontinuidade ontológica com os demais existentes do universo. (CASTRO, 2014, p. 162).

Se nem a natureza nem o ser humano são entidades óbvias, os riscos ou o fim do mundo tampouco o é. Os indígenas Yanomami, por exemplo, acreditam que o céu caiu sobre a terra e que o céu carregava uma floresta nas costas. Para os Yanomami, o céu caiu já muitas vezes, reorganizando os seres (KOPENAWA; ALBERT, 2015). Os Yanomami e outros povos indígenas entendem que já houve o fim do mundo ou fins de mundo. No século XVI, com a chegada dos europeus, houve o fim do mundo de grande parte dos povos das Américas. Quais mundos acabarão com a emergência climática? Viveiros de Castro defende pensar o nosso - moderno ocidental - fim do mundo como apenas um de muitos fins, humanos e não-humanos, já que os indígenas já viveram um fim do mundo.

Pois os índios conseguiram sobreviver num universo tragicamente transformado por um invasor. Os índios têm uma experiência de viver após o fim do (seu)

mundo, uma experiência que talvez venha a ser útil para nós. É possível que venhamos a nos dar conta de que o presente dos índios vai ser nosso futuro. Quando os europeus chegaram aqui, a população das Américas era mais numerosa que a população da Europa. Em 100 anos essa população perdeu 95% do seu efetivo. Isso é pior que uma bomba atômica. Os índios são sobreviventes de uma bomba atômica que caiu sobre eles em 1492, e que em 100 anos exterminou quase toda a sua população. Mas não toda. Os que sobraram estão aqui hoje, resistindo. Os índios são exemplos da capacidade de resistência humana em tempos difíceis. (CASTRO, 2014, p. 161).

Novas racionalidades que permitam novos entendimentos em relação às florestas passam pela inversão da lógica de influência Norte/Sul. Se o objetivo é, de alguma forma, preservar as florestas, os entendimentos sobre a convivência humana com as florestas deveriam ser transpassados pelos conhecimentos daqueles que há séculos vivem nas/das/as florestas e, necessariamente, por novas perspectivas cujo protagonismo parta do Sul. As cosmovisões daqueles que são mais negativamente afetados por relações de poder desiguais tornam-se peça-chave dentro das contracondutas. Trata-se de saber como incorporar essas formas de ver para reverter assimetrias históricas de poder produzidas pelo colonialismo, imperialismo e capitalismo, que levaram à imposição de epistemologias que separam humanos e natureza, impõem a competição sobre a cooperação ou indivíduo sobre o coletivo. Trata-se de lançar um olhar crítico ao determinismo técnico e científico ocidental que parte de uma premissa de neutralidade e de portador da verdade, a abrir mão de uma certa concepção de verdade capitalista:

A ideia de que os brancos europeus podiam sair colonizando o resto do mundo estava sustentada na premissa de que havia uma humanidade esclarecida de que precisava ir ao encontro da humanidade obscurecida, trazendo-a para essa luz incrível. Esse chamado para o seio da civilização sempre foi justificado pela noção de que existe um jeito de estar aqui na Terra, uma certa verdade, ou uma concepção de verdade, que guiou muitas das escolhas feitas em diferentes períodos da história. (KRENAK, 2019, p. 11).

Essa “concepção de verdade” apontada por Krenak, encontra eco na filosofia de Foucault (2008, 2019) que entende que cada discurso de uma disciplina e período histórico tem seu próprio conjunto de “verdades”. A “verdade” dominante hoje é que preconiza a tecnociência ocidental como produtora de conhecimento válido sobre as

mudanças climáticas e da centralidade dos mecanismos de mercado para enfrentar o problema.

A resposta parece ser o rompimento com a lógica neoliberal/colonial, ainda que ela esteja impregnada inclusive em muitos atores do Sul, governos, ONGs e academia. Somos, em maior ou menor grau, o resultado de décadas de racionalidade neoliberal. Por isso, para pensar fora dessa lógica, é necessário ouvir e dar voz a quem sempre esteve, em maior ou menor grau, afastado dela, a quem durante séculos desenvolveu outras formas de conhecimento e de estar no mundo e outras maneiras de conviver com a natureza, de ser natureza. Castro defende que, para nos relacionarmos melhor com o planeta, temos que aprender com os indígenas, não para que vivamos como elas, mas para que nos sirvam de modelo:

[...] seu modo de relacionar com o planeta, com a terra, com outras espécies, com os não humanos, com o mundo natural, é um modo muito menos suicida do que o nosso. Portanto, ele pode nos servir — não de modelo, porque não podemos viver como os índios viviam há 500 anos — mas pode servir de exemplo, de lembrança para o fato de que há vida fora do capitalismo, de que há outros modos de viver uma vida humana que não seja o modo pelo qual vivemos há 200, 300 anos. O modo de pensar dos índios, independentemente da quantidade e qualidade das “verdades objetivas” que ele faculta, permite ao homem um comércio com a realidade menos arrogante, menos colonialista, menos destruidor, menos imperialista, menos devastador do que o nosso. (CASTRO, 2014, p. 161).

Castro defende que talvez seja a hora de traduzirmos ideias indígenas para um vocabulário inteligível para nós, um vocabulário que não banalize os conceitos indígenas. Ele ressalta que isso não significa adotar a língua metafísica original dos índios, “não adianta ficar falando em espíritos e donos das árvores e donos das águas” (CASTRO, 2014, p. 161), mas encontrar o equivalente disso na nossa linguagem ocidental, formar novas racionalidades.

7 CONCLUSÃO

A escala planetária de muitos problemas ambientais estimula a busca por soluções que sejam globais e que envolvam atores públicos, privados e comunitários. O resultado são arranjos complexos feitos para gerenciar sistemas socioecológicos dentro e fora das fronteiras jurisdicionais e territoriais e em várias escalas geográficas, como ocorre nas políticas de conservação de florestas. Esses mecanismos para preservação de florestas tropicais são vistos como parte fundamental da governança do clima, já que as florestas são entendidas como importante sumidouro de carbono e, quando destruídas, fonte de emissão de gases de efeito estufa.

Essa pesquisa estudou a conservação de florestas justamente por essa ser umas das políticas nas quais a governança do clima direciona esforços robustos com o objetivo de diminuir a emissão de gases de efeitos estufa na atmosfera. Analisei as características neoliberais, a partir do arcabouço teórico previamente exposto, de dois objetos: a *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) e o projeto-piloto Floresta+ Amazônia. Procurei identificar e descrever como se apresentam as características neoliberais nessas duas iniciativas de REDD+ levando-se em consideração que não são projetos que em seus objetivos expressos visam à criação de (ou participação em) mercados, mas que são parte da governança neoliberal do clima.

O estudo indicou como a governança do clima opera dentro de uma lógica neoliberal nas políticas de preservação das florestas, identificando e descrevendo características da racionalidade neoliberal nas estruturas e funcionamento do REDD+.

Ao longo do processo de pesquisa documental, dividi a análise em dois grupos, por serem características apontadas pelo viés teórico que se sobressaíram nas observações. Assim, tanto a FCPF quanto o Floresta+ Amazônia foram analisados a partir de dois aspectos: a lógica gerencial e de concorrência presente nas duas iniciativas e as questões envolvendo democracia e despolitização.

Mesmo que tenham sido analisados separadamente, para facilitar a organização da tese, estes dois aspectos se entrelaçam em muitos momentos. Por meio da observação dos documentos e do detalhamento sobre o funcionamento das duas

iniciativas, concluiu-se que os mecanismos de REDD+, tanto da FCPF quanto do Floresta+ Amazônia, se organizam em procedimentos burocráticos gerenciais que priorizam a adequação a sistemas de medição, relatório e verificação, por meio da obediência ao cumprimento de processos pré-estabelecidos por normas que são criadas internacionalmente visando à “boa” governança.

Ainda que apresentem o discurso da importância de participação das comunidades afetadas, as estruturas e procedimentos relatados nos documentos analisados não trazem especificações sobre como tratar individualmente cada país ou território abrangido. Como já apontado pela literatura, as generalizações, apoiadas pela narrativa do tratamento técnico e científico da questão, provocam uma despolitização das dificuldades e problemas de cada país e enfraquecem consultas democráticas às populações abrangidas pelos projetos de REDD+. A complexidade de tudo o que envolve um programa de REDD+ (níveis de referências de emissões, medição de carbono estocado, procedimentos burocráticos de MRV) acaba muitas vezes dificultando a compreensão dos projetos e as comunidades precisam de intermediários que as auxiliem.

Por meio da FCPF e do Floresta+ Amazônia, este trabalho mostrou como a governança de florestas reproduz a racionalidade neoliberal através da estrutura de seus mecanismos, multiplicando o uso de procedimentos burocráticos e técnicos como forma de gerenciamento dos projetos. Na FCPF, isso fica claro em todo o caminho que precisa ser percorrido pelos países na preparação para o REDD+, e, no Floresta+ Amazônia, na série de normas que balizam as condicionantes e exigências para início dos pagamentos às pessoas e comunidades abrangidas pelo projeto.

A aplicação desses métodos pré-estabelecidos reflete uma racionalidade na qual a técnica superaria a política, ignorando que a adoção de uma determinada técnica tem sempre uma base política. A pesquisa sobre o Floresta+ Amazônia, complementada com documentos relacionados a implantação do REDD+ no Brasil, permitiu observar essa despolitização em relação aos riscos e impactos que o projeto apresenta. Os textos dos documentos apresentam os riscos e “problemas de contextos” identificados como passíveis de soluções ou gerenciamento técnicos. Um ponto importante a ser

ressaltado é que os documentos ignoram a situação atual da floresta amazônica, o crescente aumento do desmatamento que se deve, em grande medida, ao desmantelamento de políticas públicas que foram eficazes em anos anteriores.

Esta pesquisa também mostra, indo ao encontro da literatura que aponta que o neoliberalismo se caracteriza também pela formação de quadro de normas e regras jurídicas, que a implementação dos projetos de REDD+ nos territórios passa antes por um processo de mudanças legislativas para que a governança possa atuar nos Estados. Nesta sequência de alterações legislativas, também observamos que, ainda que os projetos inicialmente não sejam voltados ao mercado, eles criam um arcabouço de normas e legislações que permitem a formação de novos mercados. A base teórica que utilizo para esta tese chama atenção para a lógica econômica intrínseca aos projetos de pagamentos por serviços ambientais e parte dela argumenta que, ainda que as iniciativas não apresentassem um escopo explícito de fazer parte de algum mercado de carbono, elas criavam as bases para isso. Quando selecionei os objetos a serem estudados para esta tese, a ideia era mostrar como a organização dos projetos obedecia a uma racionalidade econômica que possibilitaria uma mercantilização futura. Mas o que era para ser uma observação para ser acompanhada no futuro, já no período final de escrita do texto foi ganhando contornos mais concretos a partir do processo inicial de adaptação da FCPF para sua posterior entrada no mercado. Isso porque, recentemente, a FCPF manifestou intenção de participar do Corsia a fim de usar os créditos de carbono obtidos com as ações de REDD+ para a compensação de emissões para a aviação. Se a FCPF for confirmada como fornecedora de créditos de carbono para companhias aéreas internacionais, ela passará a não apenas ser um mecanismo de pagamento de REDD+, mas um meio de negociação no mercado de créditos de carbono.

Todos esses aspectos apontados ao longo desta tese apresentam características da governança neoliberal do clima, disseminando uma racionalidade que estimula a concorrência e o gerencialismo como forma de organização das políticas de conservação de florestas tropicais.

Este trabalho nos permitiu pensar também nos limites da lógica de conservação de florestas baseada no REDD+, em mecanismos que pregam um contínuo aperfeiçoamento, mas que não escapam à racionalidade neoliberal. O objetivo não é apontar uma solução ou dizer que essas práticas devam ser de todo abolidas, porém, observar os obstáculos que essa racionalidade impõe para resolução do problema ou mesmo a cortina de fumaça que se forma em projetos de conservação para evitar tratar de descarbonização no Norte Global. Pode parecer contra-intuitivo criticar projetos internacionais para conter o desmatamento e a degradação florestal no Sul global, mas, tais propostas realmente funcionam? A conservação de florestas tem sido cada vez mais defendida por atores contrários a uma descarbonização rápida, então, o REDD+ aparece como forma de permissão para continuidade de seu modelo de negócio. Entender o papel de REDD+ requer atenção contínua dos pesquisadores tanto em relação a sua operacionalização quanto em sua lógica em várias escalas.

Entendo que falar em racionalidade, no sentido de uma forma de crença em determinado conjunto de princípios e maneiras de agir, não exclui a presença de interesses que vão além das boas intenções para mitigar as mudanças climáticas. Neste sentido, a pesquisa realizada nesta tese não nos permite avaliar intenções, não permite determinar se as políticas e ações dos atores partem de uma real preocupação com a conservação florestal ou se partem da possibilidade de suprir interesses que vão além das demandas ambientais, sejam eles econômicos, políticos ou propagandísticos. É provável, inclusive, que esses dois aspectos não sejam completamente separados. A persistência das políticas de REDD+, mesmo após vários anos de fracassos, e a crença em sua possível reforma indicam, como mostraram Aiyani e Lund (2020), que essa é uma política atraente para muitos apoiadores.

A escolha do Floresta+ como objeto de análise trouxe algumas limitações visto que se trata de um projeto em construção e que, portanto, ainda há algum espaço para mudanças ao longo do caminho. No entanto, a opção por um projeto que ocorre no Brasil também abre a possibilidade de se pensar o mecanismo com um olhar atento ao momento em que ele ocorre e, de certa forma, contribuir para a inauguração da análise da implementação do REDD+ sob o guarda-chuva da UNFCCC dentro do país.

Entendo que, por ser uma iniciativa que está sendo implementada e construída durante a confecção deste trabalho, houve uma dificuldade de compreendê-lo em toda a sua complexidade, especialmente em como o projeto-piloto chega ao território. Neste sentido, seria interessante o prosseguimento das análises a partir deste viés. Compreender como as diferentes populações recebem a proposta, como elas entendem o projeto e quais as contestações que fazem poderia ajudar, por exemplo, no debate sobre os limites ou não dos processos de consulta às essas populações. Outro ponto relevante, caso realmente o projeto seja consolidado e implementado, seria realizar uma análise após o encerramento da iniciativa, identificando que tipo de resistências persistem, ou foram criadas, e se a racionalidade neoliberal ganhou ou não mais espaço entre as populações.

Espero que esta tese estimule o debate em torno dos mecanismos de conservação de floresta da governança do clima e a mobilização em torno dos direitos dos povos das florestas. Particularmente, entendo que a persistência de políticas ambientais e climáticas neoliberais redundantes devam ser questionadas. Reformar políticas, como tem sido feito ao longo de muitos anos, partindo de uma mesma racionalidade, não apenas não vem dando resultados, mas tem falhado repetidamente. Quanto mais tempo esse tipo de solução persistir, menos tempo teremos para evitar impactos catastróficos da emergência climática. Por esta razão, considero que a mitigação do clima de base florestal precisa ser ancorada em novas racionalidades, trazendo verdadeiramente para o debate, em âmbito internacional, as populações das florestas. Novos entendimentos em relação às florestas passam pela inversão da lógica de influência Norte/Sul.

Por fim, e talvez paradoxalmente, gostaria de terminar essa tese citando um expoente do neoliberalismo, Milton Friedman. Em 1982, época em que o neoliberalismo saía das elucubrações teóricas para começar a se implantar fortemente na realidade material como um projeto político, ele disse: "Only a crisis - actual or perceived - produces real change. When that crisis occurs, the actions that are taken depend on the ideas that are lying around. That, I believe, is our basic function: to develop alternatives to existing policies, to keep them alive and available until the politically impossible

becomes politically inevitable." (FRIEDMAN, 2002, p. xiv). O economista, obviamente, defendia com essa colocação as ideias neoliberais que estavam circulando há algum tempo, mas que somente naquele momento encontravam solo fértil para se tornarem "politicamente inevitáveis". Hoje, com a emergência climática (que é real, mas talvez ainda não amplamente percebida em sua gravidade), quais são as alternativas que estamos desenvolvendo e colocando para circular? Quais são os ideais que nos parecem politicamente impossíveis que queremos transformar em politicamente inevitáveis?

O neoliberalismo ainda se mantém como politicamente inevitável na governança do clima e poucos são os caminhos que se desviam da racionalidade econômica. As apostas nos mercados de carbono, a lógica econômica que permeia as políticas de conservação de florestas, as dificuldades de estabelecer limites aos combustíveis fósseis, tudo isso mostra que o neoliberalismo ainda parece ser "o inevitável" atualmente na governança do clima. No entanto, há rachaduras nessa estrutura, há diferentes formas de ver/viver que não foram cooptadas pelo "realismo capitalista", para usar a expressão de Mark Fisher. O "realismo", nesse sentido, foi um projeto político informado pela premissa de que a natureza só pode ser "salva" se submetida à racionalidade do capital e avaliada em termos capitalistas.

Porém, para que essas rachaduras aumentem e provoquem rupturas, precisamos desnaturalizar a racionalidade neoliberal nas mais diferentes esferas, entender que outras ontologias precisam ser incorporadas. Acredito que essas novas racionalidades passam necessariamente pela integração de conhecimentos do Sul Global à governança do clima atualmente dominada pelo Norte. Essa integração, no entanto, precisa ser real e material, não apenas simbólica, não com as populações das florestas sendo colocadas apenas como "observadores" sem poder decisório, não com processos de consentimento/consulta que partem de modelos pré-formatados por uma racionalidade do Norte.

REFERÊNCIAS

- ADAM SMITH INSTITUTE. **So it's official:** as of today we are no longer a libertarian think tank: we're neoliberals: and maybe you are too. [S.l.], 1 Jan. 2016. Twitter: @ASI. Disponível em: <https://twitter.com/ASI/status/785519509864153088>. Acesso em: 17 dez. 2020.
- AGUILAR-STØEN, Mariel; TONI, Fabiano; HIRSCH, Cecilie. Forest governance in Latin America: strategies for implementing REDD. *In*: CASTRO, Fábio de; HOGENBOOM, Barbara; BAUD, Michiel (ed.). **Environmental governance in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 205–233. *E-book*. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-137-50572-9_9. Acesso em: 22 maio 2021.
- ALENCAR, Emanuel. Quinze anos depois, programas REDD+ sofrem esvaziamento e buscam recomeço. **O Eco**, [s.l.], 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/quinze-anos-depois-programas-reed-sofrem-esvaziamento-e-buscam-recomeco/>. Acesso em: 7 mar. 2021.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9–23.
- ANGELO, Claudio; RITTL, Carlos. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil: 1970-2018**. [S. l.], Observatório do Clima, nov. 2019. Relatório-síntese. (SEEG, 2019). Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf. Acesso em: 7 mar. 2021.
- ANGELSEN, Arild *et al.* Learning from REDD+: a response to Fletcher *et al.* **Conservation Biology**: The Journal of the Society for Conservation Biology, Washington, v. 31, n. 3, p. 718–720, 2017. Disponível em: <https://www.cifor.org/knowledge/publication/6490>. Acesso em: 13 abr. 2020.
- ARRUDA, Rinaldo S. V. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação para o caso da América Latina. *In*: DIEGUES, Antonio Carlos (org.). **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. 2. ed. São Paulo: NUPAUB-USP; Hucitec; Annablume, 2000. p. 272-290. *E-book*. Disponível em: <https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/Etnoconservacao%20livro%20completo.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.
- ASIYANBI, A. P. A political ecology of REDD+ : property rights, militarised protectionism, and carbonised exclusion in Cross River. **Geoforum**, United Kingdom, v. 77, p. 146–156, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718516302391>. Acesso em: 8 mar. 2021.

ASIYANBI, Adeniyi; LUND, Jens Friis. Policy persistence: REDD+ between stabilization and contestation. **Journal of Political Ecology**, Tucson, v. 27, n. 1, p. 378–400, 2020. Disponível em: <https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/2238/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ASIYANBI, Adeniyi; MASSARELLA, Kate. Transformation is what you expect, models are what you get: REDD+ and models in conservation and development. **Journal of Political Ecology**, Tucson, v. 27, n. 1, 2020. Disponível em: <http://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/2241/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ASIYANBI, Adeniyi; OGAR, Edwin; AKINTOYE, Oluyemi. Complexities and surprises in local resistance to neoliberal conservation: multiple environmentalities, technologies of the self and the poststructural geography of local engagement with REDD+. **Political Geography**, Oxford, v. 69, p. 128–138, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0962629818301768>. Acesso em: 8 mar. 2021.

ASTUTI, Rini; MCGREGOR, Andrew. Indigenous land claims or green grabs? Inclusions and exclusions within forest carbon politics in Indonesia. **The Journal of Peasant Studies**, London, v. 44, n. 2, p. 445–466, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2016.1197908?journalCode=fjps20>. Acesso em: 8 mar. 2021.

ASTUTI, Rini; MCGREGOR, Andrew. Responding to the green economy: how REDD+ and the One Map Initiative are transforming forest governance in Indonesia. **Third World Quarterly**, London, v. 36, n. 12, p. 2273–2293, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2015.1082422?journalCode=ctwq20>. Acesso em: 8 mar. 2021.

AUSTIN, Kemen G. *et al.* Trends in size of tropical deforestation events signal increasing dominance of industrial-scale drivers. **Environmental Research Letters**, United Kingdom, v. 12, n. 5, p. 054009, 2017. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aa6a88/meta>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BASTAKOTI, Rishi R.; DAVIDSEN, Conny. Nepal's REDD+ readiness preparation and multi-stakeholder consultation challenges. **Journal of Forest and Livelihood**, Kathmandu, v. 13, n. 1, p. 30, 2016. Disponível em: <https://www.nepjol.info/index.php/JFL/article/view/15364>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BASTIN, Jean-Francois *et al.* Response to comments on “The global tree restoration potential”. **Science**, United States, v. 366, n. 6463, p. eaay8108, 2019. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aay8108>. Acesso em: 14 jun 2020.

BAYRAK, Mucahid Mustafa; MARAFA, Lawal Mohammed. Ten years of REDD+: a critical review of the impact of REDD+ on forest-dependent communities.

Sustainability, Basel, v. 8, n. 7, p. 620, 2016. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/7/620>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BENJAMINSEN, Grete. Between resistance and consent: project–village relationships when introducing REDD+ in Zanzibar. **Forum for Development Studies**, London, v. 41, n. 3, p. 377–398, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08039410.2014.961953>. Acesso em: 14 jun 2019.

BERNSTEIN, Steven. Legitimacy in global environmental governance. **Journal of International Law and International Relations**, Toronto, v. 1, p. 139–166, 2005. Disponível em: https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/jilir%20/v1i1/f_0024934_20365.pdf. Acesso em: 14 jun 2019.

BERNSTEIN, Steven. **The compromise of liberal environmentalism**. New York: Columbia University Press, 2001. Disponível em: <http://cup.columbia.edu/book/the-compromise-of-liberal-environmentalism/9780231120364>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BESTEN, J. W. Den *et al.* The evolution of REDD+: an analysis of discursive-institutional dynamics. **Environmental Science & Policy**, United Kingdom, v. 35, n. 1, p. 40–48, 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901113000671>. Acesso em: 14 jun 2019.

BLUWSTEIN, Jevgeniy. Creating ecotourism territories: Environmentalities in Tanzania’s community-based conservation. **Geoforum**, United Kingdom, v. 83, p. 101–113, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718517300969>. Acesso em: 14 jun 2019.

BOYD, William. Ways of seeing in environmental law: how deforestation became an object of climate governance. **Ecology Law Quarterly**, [s.l.], v. 37, n. 3, p. 843–916, 2010. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1694612. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Nota informativa 4: Redd+ na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-04-reddnaunfcc.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Governo Federal. **Brazil INDC**. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Nota informativa 6: conceitualização e desenvolvimento do sistema de informações sobre as salvaguardas de Cancun para implementação de REDD+ no Brasil**. Brasília, 2015b. Disponível em:

<http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-06-sisredd.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sumário de informações sobre como as salvaguardas de Cancun foram abordadas e respeitadas pelo Brasil durante a implementação de ações de redução de emissão provenientes do desmatamento no bioma Amazônia entre 2006 e 2010**. Brasília, 2015c. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/salvaguardas_1sumario.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **REDD+ na UNFCCC**. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/redd-unfccc>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal**. Brasília, 2016b. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd_documento_web.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Implementação do Marco de Varsóvia para REDD+ pelo Brasil**, Brasília, 2017. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/redd-unfccc/implementa-marco>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Second summary of information on how the Cancun safeguards were addressed and respected by Brazil throughout the implementation of actions to reduce emissions from deforestation in the Amazon biome**. Brasília, 2018a. Disponível em: https://redd.unfccc.int/files/2sumariosalv_br_final.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Entenda do SISREDD+ do Brasil**. Brasília, 2018b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/component/content/article/90-assuntos/salvaguardas/991-entenda-o-sisredd-do-brasil?Itemid=0>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **REDD+ Brasil**. Brasília, 2018c. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018_captacaodescentralizacao.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **REDD+ no Fundo Verde para o Clima**. Brasília, 2018d. Governamental. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/financiamento/fundo-verde-para-o-clima-gcf>. Acesso em: 9 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Submetida a versão modificada do FREL C**. Brasília, 2018e. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/component/content/article/106-central-de-conteudos/noticias-principais/993-submetida-a-versao-modificada-do-frel-c>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégia nacional para REDD+ do Brasil**. Brasília, 2019a. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/estrategia-nacional-para-redd>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **REDD+ e a NDC do Brasil**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/redd-e-a-indc-brasileira>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Governo Federal. **Brazil first NDC (updated submission)**. Brasília, 2020a. Disponível em: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf). Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria n. 288, de 2 de julho de 2020**. Institui o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - Floresta+, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Floresta+**: valor a quem preserva. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/florestamais/ProgramaFloresta.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Piloto Floresta+**. Brasília, 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/florestamais/projeto-piloto-florestamais>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Piloto Floresta+**: sumário executivo. Brasília, 2020e. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/florestamais/SumarioExecutivo_PilotoFloresta.pdf.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 1, de 22 de julho de 2020**. Cria o Grupo de Trabalho Técnico sobre Salvaguardas. Brasília, 2020f. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/Resolucoes/Resolucao-n-1-de-22-de-Julho-de-2020.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Uso dos recursos de pagamentos por resultados de REDD+ do Brasil para o Programa Piloto Floresta+ e Implementação da ENREDD+**: estudo de impacto ambiental e social. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/Estudo-de-Avaliacao-de-Impacto-Ambiental-e-Social.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Uso dos recursos de pagamentos por resultados de REDD+ do Brasil para o Programa Piloto Floresta+ e Implementação da ENREDD+**: plano de gestão ambiental e social: versão final. Brasília, 2021b. Disponível

em: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/Plano-de-Gestao-Ambiental-e-Social_.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Apresentação Seminário 13/12/2021**. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.florestamaisamazonia.org.br/materiais/>. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **CONAREDD+ aprova indicadores de salvaguardas e elegibilidade do Tocantins e do Amazonas**. Brasília, 2021b. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/component/content/article/106-central-de-conteudos/noticias-principais/1052-conaredd-aprova-indicadores-de-salvaguardas-e-elegibilidade-do-tocantins-e-do-amazonas?Itemid=0>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A Comissão Nacional para REDD+**. Brasília, 2022. Governamental. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/comissao-nacional-para-redd>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Amazônia**. Brasília, [201-?]. Governamental. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/biomas/amaz%C3%B4nia.html>. Acesso em: 30 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Amazônia**. Brasília, [201-]. Governamental. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-amazonia.html>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT - GIZ GMBH. **Indicadores do SISREDD+**: início do monitoramento por indicadores do sistema de informação de salvaguardas do Brasil. Brasília, 2021. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/gtt-salv/indicadores-sisredd.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2019. Disponível em: <https://editorapoliteia.com.br/nas-ruinas-do-neoliberalismo/>. Acesso em: 27 dez 2021.

BROWN, Wendy. **Undoing the demos**: neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone Books, 2017. Disponível em: <https://press.princeton.edu/books/paperback/9781935408543/undoing-the-demos>. Acesso em: 27 dez. 2020.

BUIZER, Marleen; HUMPHREYS, David; DE JONG, Wil. Climate change and deforestation: The evolution of an intersecting policy domain. **Environmental Science & Policy**, Exeter, v. 35, p. 1–11, 2014.

BUMPUS, Adam G.; LIVERMAN, Diana M. Accumulation by decarbonization and the governance of carbon offsets. **Economic Geography**, Worcester, v. 84, n. 2, p. 127–155, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1944-8287.2008.tb00401.x>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BÜSCHER, Bram. Derivative nature: interrogating the value of conservation in 'Boundless Southern Africa'. **Third World Quarterly**. United Kingdom, v. 31, n. 2, p. 259–276, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436591003711983?tab=permissions&scroll=top>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BÜSCHER, Bram. Nature on the move: the value and circulation of liquid nature and the emergence of fictitious conservation. **New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry**, Canada, v. 6, n. 1–2, p. 20–36, 2013. Disponível em: <https://ojs.library.ubc.ca/index.php/newproposals/article/view/183690>. Acesso em: 27 dez. 2020.

BÜSCHER, Bram; DRESSLER, Wolfram Heinz; FLETCHER, Robert (org.). **Nature Inc: environmental conservation in the neoliberal age**. Tucson: University of Arizona Press, 2014. (Critical green engagements: investigating the green economy and its alternatives). Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt183pdh2#:~:text=and%20local%20scales.,Nature%E2%84%A2%20Inc.,two%20centuries%20of%20capitalist%20development>. Acesso em: 19 fev. 2020.

CARVALHO, Fernanda Viana de. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997 - 2010): do veto à proposição**. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8449>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CASTREE, Noel. neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. **Environment and Planning A: Economy and Space**, United Kingdom, v. 40, n. 1, p. 131–152, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/a3999>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CASTRO, Eduardo Viveiros. Contra-antropologia, contra o Estado: uma entrevista com Eduardo Viveiros de Castro. **Revista Habitus**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/11445>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-40-teoria_das_relacoes_internacionais. Acesso em: 28 abr. 2021.

CAUBET, Christian Guy. O comércio acima de tudo: e o meio ambiente fora da lei. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 52, p. 151–172, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Lyfv9m5BSzwDNfSpGdbYW7c/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 abr. 2021

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo**

autoritário. São Paulo. Ubu, 2020.

CHAUI, Marilena. O totalitarismo neoliberal. **Anacronismo e Irrupción**, Argentina, v. 10, n. 18, p. 307–328, 2020. Disponível em: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/view/5434>. Acesso em: 28 abr. 2021

CHOMBA, Susan *et al.* Roots of inequity: how the implementation of REDD+ reinforces past injustices. **Land Use Policy**, Netherlands, v. 50, p. 202–213, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715002926>. Acesso em: 20 abr. 2021

CIPLET, David; ROBERTS, J. Timmons. Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. **Global Environmental Change**, United Kingdom, v. 46, p. 148–156, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378016306252>. Acesso em: 8 abr. 2019.

CLARKE, Majella *et al.* **Second evaluation of the forest carbon partnership facility: final report**. [S.l.]: Indufor, 2016. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Second+FCPF+Evaluation+Final+Report+Nov+2016+%28ID+94139%29.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2019.

CLIMATE ACTION TRACKER. **The climate action tracker**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://climateactiontracker.org/>. Acesso em: 24 abr. 2022.

COLLARD, Rosemary-Claire; DEMPSEY, Jessica; ROWE, James. Re-regulating socioecologies under neoliberalism. *In*: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie. (ed.). **The handbook of neoliberalism**. New York, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/6dr7b3s9>. Acesso em: 16 dez. 2020.

CONECTAS. **Ação no STF exige retomada de plano de combate ao desmatamento**. [S.l.], 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/sociedade-civil-vai-ao-stf-exigir-retomada-imediata-de-plano-de-combate-ao-desmatamento-na-amazonia/>. Acesso em: 25 out. 2021.

CORBERA, Esteve. Problematizing REDD+ as an experiment in payments for ecosystem services. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, Netherlands, v. 4, n. 6, p. 612–619, 2012. Disponível em: <https://portalrecherche.uab.cat/en/publications/problematizing-redd-as-an-experiment-in-payments-for-ecosystem-se>. Acesso em: 8 abr. 2019.

CURTIS, Philip G. *et al.* Classifying drivers of global forest loss. **Science**, United States, v. 361, n. 6407, p. 1108–1111, 2018. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aau3445>. Acesso em: 8 abr. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Anatomía del nuevo neoliberalismo. **Viento Sur**, [s.l.], v. 164, p. 132, 2019. Disponível em: <https://vientosur.info/anatomia-del-nuevo-neoliberalismo/>. Acesso em: 8 abr. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DAVIES, William. Neoliberalism: a bibliographic review. **Theory, Culture & Society**, United Kingdom, v. 31, n. 7–8, p. 309–317, 2014. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0263276414546383> Acesso em: 8 abr. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Construindo as epistemologias do Sul**: para um pensamento alternativo de alternativas. Buenos Aires: CLACSO, 2018. v. 1 *E-book*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctvt6rkt3>. Acesso em: 11 maio 2022.

DEHM, Julia. **Reconsidering REDD+**: authority, power and law in the green economy. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. (Cambridge Studies on Environment, Energy and Natural Resources Governance). *E-book*. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/reconsidering-redd/5D54EFE59BBA35999FEEBD9ACA8EA449>. Acesso em: 9 jan. 2022.

DEMPSEY, Jessica. **Enterprising nature**: economics, markets, and finance in global biodiversity politics. Chichester: John Wiley & Sons, 2016. (Antipode book series). Disponível em: <https://www.wiley.com/en-us/Enterprising+Nature:+Economics,+Markets,+and+Finance+in+Global+Biodiversity+Politics-p-9781118640609>. Acesso em: 8 abr. 2019.

DEMPSEY, Jessica; SUAREZ, Daniel Chiu. Arrested development? The promises and paradoxes of “Selling Nature to Save It”. **Annals of the American Association of Geographers**, United States, v. 106, n. 3, p. 653–671, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/24694452.2016.1140018>. Acesso em: 8 abr. 2019.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana. Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. In: DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana (org.). **Etnoconservação**: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Hucitec : NUPAUB-USP, 2000. p. 1-47. *E-book*. Disponível em: <https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/Etnoconservacao%20livro%20c%20completo.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

DOUGLAS, Mary; WILDAVSKY, Aaron. **Risco e cultura**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Risco-Cultura-Mary-Dou/dp/8535255664>. Acesso em: 8 jan. 2022.

DRESSLER, Wolfram. Green governmentality and swidden decline on Palawan Island. **Transactions of the Institute of British Geographers**, United Kingdom, v. 39, n. 2, p.

250–264, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24582891>. Acesso em: 8 abr. 2019.

DUCHELLE, Amy E. *et al.* What is REDD+ achieving on the ground?. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, Netherlands, v. 32, Environmental change issues 2018, p. 134–140, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343517301872>. Acesso em: 8 abr. 2019.

ECE, Melis; MUROMBEDZI, James; RIBOT, Jesse. Disempowering democracy: local representation in community and carbon forestry in Africa. **Conservation and Society**, India, v. 15, n. 4, p. 357–370, 2017. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26393307#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 8 abr. 2019.

EIKERMANN, Anja. **Forests in international law**: is there really a need for an international forest convention? Switzerland: Springer International Publishing, 2015. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-14950-9>. Acesso em: 8 abr. 2019.

EMBRAPA. **Módulos fiscais**. Brasília, [2012?]. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em: 22 out. 2021.

ESCOBAR, Herton. Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020. **Jornal da USP**, São Paulo, 7 ago. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-da-amazonia-dispara-de-novo-em-2020/>. Acesso em: 17 fev. 2021.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Global forest resources assessment 2020**. Rome, 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9825en>. Acesso em: 2 mar. 2022.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **About the FCPF**. [S.l.], c2021a. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/about>. Acesso em: 20 jan. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Donor participants**. [S.l.], c2021b. Disponível em: <https://forestcarbonpartnership.org/donor-participants>. Acesso em: 16 maio 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **FCPF governance**. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/fcpf-governance>. Acesso em: 15 jun. 2022.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **FCPF readiness fund**: guidelines and generic terms of reference for SESAs and ESMF. [S.l.], 2012a. Disponível em:

<https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Attachment%201%20E-SMF%20ToRs%208-9-2012.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **FCPF readiness fund:** guidelines for establishing grievance and redress mechanism at the country level (R-PP v. 6 draft Revised (April 20, 2012)). [S.I.], 2012b. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Attachment%204%20grievance%20and%20redress%20mechanism%208-9-2012.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Demonstrating activities that reduce emissions from deforestation and forest degradation.** [S.I.], c1996. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/New+FCPF+brochure+--+low+resolution+051809_0.pdf. Acesso em: 29 mar. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **FCPF 2020 annual report.** [S.I.], 2020a. Disponível em: <https://forestcarbonpartnership.org/document/fcpf-2020-annual-report>.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Portfolio management update:** twenty second meeting of the carbon fund (CF22). [S.I.], 2020b. Disponível em: https://forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/CF22%202b.%20Portfolio%20management%20update_0.pdf. Acesso em: 16 maio 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Forest Carbon Partnership Facility:** annual report 2019. [S.I.], 2019a. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF_Annual+Report_2019.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Portfolio Management update.** [S.I.], 2021. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/cf23_2b._portfolio_management_update_0.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) Carbon Fund:** World Bank safeguard policies and the UNFCCC REDD+ safeguards. [S.I.], 2013. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/june2013/FMT%20Note%20CF-2013-3_FCPF%20WB%20Safeguard%20Policies%20and%20UNFCCC%20REDD%2B%20Safeguards_FINAL.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) readiness fund:** common approach to environmental and social safeguards for multiple delivery partners. [S.I.], 2012c. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF%20Readiness%20Fund%20Common%20Approach%208-9-12.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) readiness fund:** incorporating environmental and social considerations into the process of getting ready for REDD+. [S.I.], 2010. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/2g_FCPF_FMT_Note_2010_16_SESA_Mainstreaming.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Frequently asked questions:** common approach to environmental and social safeguards for multiple delivery partners. [S.I.], [2012?]. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Common%20Approach%20Fact%20Sheet_FINAL.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Marking 10 years of action for forests and climate.** [S.I.], 2018. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/10thAnniv_final.pdf. Acesso em: 8 abr. 2019.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Monitoring and evaluation framework.** [S.I.], 2019b. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF-MEF%20April%202019%20%28Final%29%20CLEAN.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **Official observers.** [S.I.], c2021c. Disponível em: <https://forestcarbonpartnership.org/official-observers>. Acesso em: 17 maio 2021 e.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY - FCPF. **The FCPF carbon fund:** pioneering performance based payments for REDD+. [S.I.], 2012d. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF+Brouchure_June+13_2012.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

FOREST CARBON PARTNERSHIP FACILITY – FCPF; UN-REDD PROGRAMME. **Guidelines on stakeholder engagement in REDD+ readiness with a focus on the participation of indigenous peoples and other forest-dependent communities.** [S.I.], 2012. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Guidelines%20on%20Stakeholder%20Engagement%20April%2020%2C%202012%20%28revision%20of%20March%2025th%20version%29.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

FEARNSIDE, Phillip. Deforestation of the Brazilian Amazon. *In*: FEARNSIDE, Phillip. **Oxford research encyclopedia of environmental science.** Oxford: Oxford University Press, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://environmentalscience.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199389414.001.001/acrefore-9780199389414-e-102>. Acesso em: 1 mar. 2021.

FEARNSIDE, Philip Martin. Valoração do estoque de serviços ambientais como estratégia de desenvolvimento no Estado do Amazonas. **Inclusão Social**, Brasília, v.

12, n. 1, 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4400>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FISHER, Mark. **Realismo capitalista**: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo? São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FLETCHER, Robert. Capitalizing on chaos: climate change and disaster capitalism. **Ephemera, Theory & Politics in Organization**, United Kingdom, v. 12 (1/2), p. 97–112, 2012. Disponível em: <http://www.ephemerajournal.org/contribution/capitalizing-chaos-climate-change-and-disaster-capitalism>. Acesso em: 1 mar. 2021

FLETCHER, Robert. Environmentalism unbound: multiple governmentalities in environmental politics. **Geoforum**, United Kingdom, v. 85, p. 311–315, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718517301586>. Acesso em: 1 mar. 2021

FLETCHER, Robert. Neoliberal environmentalism: towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. **Conservation and Society**, India, v. 8, n. 3, p. 171, 2010. Disponível em: <https://www.conservationandsociety.org.in/article.asp?issn=0972-4923;year=2010;volume=8;issue=3;spage=171;epage=181;aulast=Fletcher;type=0>. Acesso em: 1 mar. 2021

FLETCHER, Robert *et al.* Natural capital must be defended: green growth as neoliberal biopolitics. **The Journal of Peasant Studies**, London, v. 46, n. 5, p. 1068–1095, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2018.1428953>. Acesso em: 1 mar. 2021

FLETCHER, Robert *et al.* Questioning REDD+ and the future of market-based conservation: Fletcher *et al.* **Conservation Biology**, Washington, v. 30, n. 3, p. 673–675, 2016. Disponível em: <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cobi.12680>, Acesso em: 8 mar. 2021

FLETCHER, Robert; BREITLING, Jan. Market mechanism or subsidy in disguise? Governing payment for environmental services in Costa Rica. **Geoforum**, United Kingdom, v. 43, n. 3, The Global Rise and Local Implications of Market-Oriented Conservation Governance, p. 402–411, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718511002107>. Acesso em: 11 mar. 2021

FLETCHER, Robert; BÜSCHER, Bram. The PES conceit: revisiting the relationship between payments for environmental services and neoliberal conservation. **Ecological Economics**, Netherlands, v. 132, p. 224–231, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800916308400>. Acesso em: 10 mar. 2021

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. Governmentality. *In*: BURCHELL, Graham; COLIN, Gordon; MILLER, Peter (ed.). **The Foucault effect**: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 87–104. Disponível em: <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/F/bo3684463.html>. Acesso em 28 jun. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 28. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz & Terra, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRIEDLINGSTEIN, Pierre *et al.* Comment on “The global tree restoration potential”. **Science**, United States, v. 366, n. 6463, p. eaay8060, 2019. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aay8060>. Acesso em: 8 mar. 2020.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and freedom**. 40th anniversary eded. Chicago: University of Chicago Press, 2002. Disponível em: https://ctheory.sitehost.iu.edu/resources/fall2020/Friedman_Capitalism_and_Freedom.pdf. Acesso em: 6 mar. 2021

GREEN CLIMATE FUND - GCF. **Green Climate Fund**. [S.l.], [2021?]. Disponível em: <https://www.greenclimate.fund>. Acesso em: 8 mar. 2021.

GLOBAL FOREST WATCH. **O que aconteceu com as florestas globais em 2020?**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.globalforestwatch.org/blog/pt/data-and-research/dados-globais-de-perda-de-cobertura-de-arvore-2020>. Acesso em: 19 fev. 2022.

GÓMEZ-BAGGETHUN, Erik. Mercantilização. *In*: D’ALISA, Giacomo; DEMARIA, Federico; KALLIS, Giorgos (ed.). **Decrescimento**: vocabulário para um novo mundo. Porto Alegre: Tomo, 2016.

GÓMEZ-BAGGETHUN, Erik; MURADIAN, Roldan. In markets we trust? Setting the boundaries of Market-Based Instruments in ecosystem services governance. **Ecological Economics**, Netherlands, v. 117, p. 217–224, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800915001019>. Acesso em: 11 mar. 2021

GORTÁZAR, Naiara Galarraga. Apesar do recorde de desmatamento em 2020, cada vez menos fiscais atuam na Amazônia. **El País**, Netherlands, 5 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-05/apesar-do-recorde-de-desmatamento-em-2020-cada-vez-menos-fiscais-atuam-na-amazonia.html>. Acesso em: 11 mar. 2021.

GOVERNO bloqueia R\$ 60 mi e suspende ações contra desmatamento na Amazônia. **Uol**, São Paulo, 28 ago. 2020. Meio ambiente. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/08/28/governo->

bloqueia-mais-de-r-60-milhoes-do-combate-ao-desmatamento-ilegal.htm. Acesso em: 11 mar. 2021.

GRAINGER, Alan *et al.* Comment on “The global tree restoration potential”. **Science**, United States, v. 366, n. 6463, 2019. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/366/6463/eaay8334>. Acesso em: 15 fev. 2021.

GREEN CLIMATE FUND - GCF. **Funding Proposal: REDD-plus results based payments**. [S.l.], 2018. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/gcf/FP-UNDP-240818-6121-1.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2021.

GREEN CLIMATE FUND - GCF; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Pagamentos por resultados de REDD+ por resultados alcançados pelo Brasil no bioma amazônia em 2014 e 2015**. Projeto-piloto de Pagamentos por Serviços Ambientais para Conservação e Restauração da Vegetação Nativa (Projeto-piloto Floresta+): manual operativo do projeto: versão rascunho 1.1. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.florestamaisamazonia.org.br/wp-content/uploads/2021/07/210524-MOP-Proj-Piloto-Floresta-Mais-v1.1-Site-PNUD.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

HAJER, Maarten A. **The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process**. Oxford: Oxford University Press, 1995. *E-book*. Disponível em: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/019829333X.001.0001/acprof-9780198293330>. Acesso em: 4 jan. 2021.

HAJJAR, Reem; ENGBRING, Gretchen; KORNHAUSER, Kailey. The impacts of REDD+ on the social-ecological resilience of community forests. **Environmental Research Letters**, United Kingdom, v. 16, n. 2, p. 024001, 2021. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abd7ac/meta>. Acesso em 7 fev. 2022.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, United States, v. 162, n. 3859, p. 1243–1248, 1968. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1724745>. Acesso em: 4 mar. 2020.

HARTWICH, Oliver Marc. **Neoliberalism: the genesis of a political swearword**. St Leonards: The Centre for Independent Studies, 2009. Disponível em: <https://www.cis.org.au/wp-content/uploads/2015/07/op114.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2022.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HEYNEN, Nik *et al.* Introduction: false promises. *In*: HEYNEN, Nik *et al.* (ed.). **Neoliberal environments: false promises and unnatural consequences**. London: Routledge, 2008. p. 1-21. *E-book*. Disponível em: <https://www.routledge.com/Neoliberal-Environments-False-Promises-and-Unnatural-Consequences/Heynen-McCarthy-Prudham-Robbins/p/book/9780415771498>. Acesso em: 4 mar. 2022.

HIBOU, Béatrice. Neoliberal bureaucratic domination: diffuse control and the production of indifference. *In*: HIBOU, Béatrice (org.). **The bureaucratization of the world in the neoliberal era: an international and comparative perspective**. New York: Palgrave Macmillan US, 2015. p. 85–110. (The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy). *E-book*. Disponível em: https://doi.org/10.1057/9781137495280_5. Acesso em: 7 jan. 2022.

HICKEL, Jason. Neoliberalism and the end of democracy. *In*: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie. (ed.). **The handbook of neoliberalism**. New York: Routledge, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/6dr7b3s9>. Acesso em: 16 dez. 2020.

HOWSON, Peter. Slippery violence in the REDD+ forests of Central Kalimantan, Indonesia. **Conservation and Society**, India, v. 16, n. 2, p. 136–146, 2018. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26393324#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 7 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **Caderno de estudo: bioma Amazônia e o desmatamento**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/acervo-projetos-cartilhas-outros/lbam-Bioma-Amazonia-Desmatamento-caderno-estudo.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT - IBRD. **Charter establishing: the forest carbon partnership facility**. Washington, 2020. Disponível em: https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF%20Charter_April%208%202020_amended_clean_1.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020

IGOE, Jim; BROCKINGTON, Dan. Neoliberal conservation: a brief introduction. **Conservation and Society**, India, v. 5, n. 4, p. 432–449, 2007. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26392898#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 15 fev. 2021.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **The forest carbon partnership facility: global program review**. Washington: World Bank Group, 2012. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21341>. Acesso em: 15 fev. 2019.

INDIGENOUS ENVIRONMENTAL NETWORK. **No to CO2lonialism!**: indigenous peoples' guide: false solutions to climate change. [S.l.], 2009. Disponível em: <https://www.uky.edu/~tmute2/nature-society/password-protect/nature-society-pdfs/Indigenous-Peoples-Guide-Env.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. **A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal (AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO) em 2019 é de 10.129 km²**. São José dos Campos, 2020. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5465. Acesso

em: 1 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. **A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal em 2020 foi de 10.851 km²**. São José dos Campos, 2021. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5811. Acesso em: 26 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. **TerraBrasilis: Prodes (desmatamento)**. São José dos Campos, 2022. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 15 jun. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA - IPAM. **Há mecanismos de financiamento ou apoio financeiro para a implementação de projetos ou regimes nacionais de REDD+ em países em desenvolvimento?**. Belém do Pará, 2015. Disponível em: <http://ipam.org.br>, <https://ipam.org.br/entenda/ha-mecanismos-de-financiamento-ou-apoio-financeiro-para-a-implementacao-de-projetos-ou-regimes-nacionais-de-redd-em-paises-em-desenvolvimento/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC. **Climate change and land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/11/SRCCL-Full-Report-Compiled-191128.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

KAISER, Josef; HAASE, Dagmar; KRUEGER, Tobias. Payments for ecosystem services: a review of definitions, the role of spatial scales, and critique. **Ecology and Society**, Canada, v. 26, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol26/iss2/art12/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

KILL, Jutta. **REDD+**: a scheme rotten at the core. Uruguai: Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais, 2019. Disponível em: <https://wrm.org.uy/articles-from-the-wrm-bulletin/section1/redd-a-scheme-rotten-at-the-core/>. Acesso em: 15 set. 2021.

KILL, Jutta. **REDD**: uma coleção de conflitos, contradições e mentiras. Uruguai: Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais, 2015. Disponível em: https://wrm.org.uy/pt/files/2015/04/REDD-Uma_Colecao_de_conflitos_contradicoes_e_mentiras.pdf. Acesso em: 7 mar. 2021.

KIPALU, Patrick. **Introducing the FCPF readiness package (R-Package) and the Carbon Fund (CF) operational**. Washington: Bank Information Center (BIC), Africa Program Associate, 2011. Disponível em: <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Introduction%20of%20R-Package.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque**: a ascensão do capitalismo do desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KONO, Akihito. **Effects of REDD+ governmentality**: creating an expert theatre whilst limiting climate action. 2020. Thesis (Doctorate in Philosophy) - Department of Geography, University of Leicester, Leicester, 2020. Disponível em: https://figshare.com/articles/thesis/Effects_of_REDD_Governmentality_Creating_an_Expert_Theatre_whilest_Limiting_Climate_Action/12687800. Acesso em: 20 jan. 2021.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu**: palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LANG, Chris. Cancelled: Mexico's World Bank FCPF Carbon Fund programme. **REDD-Monitor**, [s.l.], 2021a. Disponível em: <https://redd-monitor.org/2021/03/12/cancelled-mexicos-world-bank-fcpf-carbon-fund-programme/>. Acesso em: 15 set. 2021.

LANG, Chris. Nicaragua's World Bank FCPF Carbon Fund programme cancelled. **REDD-Monitor**, [s.l.], 2021b. Disponível em: <https://redd-monitor.org/2021/03/11/nicaraguas-world-bank-fcpf-carbon-fund-programme-cancelled/>. Acesso em: 15 set. 2021.

LANG, Chris. Peru cancels its World Bank FCPF Carbon Fund programme. **REDD-Monitor**, [s.l.], 2021c. Disponível em: <https://redd-monitor.org/2021/02/19/peru-cancels-its-world-bank-fcpf-carbon-fund-programme/>. Acesso em: 15 set. 2021.

LAVAL, Christian. **Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal**. São Paulo: Elefante, 2020.

LEDERER, Markus. From CDM to REDD+: what do we know for setting up effective and legitimate carbon governance?. **Ecological Economics**, Netherlands, v. 70, n. 11, Special Section - Earth System Governance: Accountability and Legitimacy, p. 1900–1907, 2011.

LEDERER, Markus; HÖHNE, Chris. Max Weber in the tropics: how global climate politics facilitates the bureaucratization of forestry in Indonesia. **Regulation & Governance**, Australia, v. 15, n. 1, p. 133–151, 2021. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/ecolect/v70y2011i11p1900-1907.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

LEMKE, Thomas. **Foucault, governmentality, and critique**. London; New York: Routledge, 2016. (Cultural politics & the promise of democracy). Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315634609/foucault-governmentality-critique-thomas-lemke>. Acesso em: 15 set. 2021.

LEMKE, Thomas. Foucault, governmentality, and critique. **Rethinking Marxism**, United Kingdom, v. 14, n. 3, p. 49–64, 2002. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/089356902101242288>. Acesso em: 15 set. 2021.

LEMKE, Thomas. From biopolitics to the government of life. *In*: BRÖCKLING, Ulrich; KRASMANN, Susanne; LEMKE, Thomas (org.). **Governmentality**: current issues and future challenges. New York; London: Routledge, 2012. p. 165–184. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9780203846476/governmentality-ulrich-br%C3%B6ckling-thomas-lemke-susanne-krasmann>. Acesso em: 15 set. 2021.

LEONARDI, Emanuele. **Lavoro natura valore**: André Gorz tra marxismo e decrescita. Napoli: Orthotes, 2017. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Lavoro-Natura-Valore-marxismo-decrescita/dp/8893141256>. Acesso em: 15 set. 2021.

LEWIS, Simon L. *et al.* Regenerate natural forests to store carbon. **Nature**, London, v. 568, p. 25–28, 2019. Disponível em: <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-019-01026-8/d41586-019-01026-8.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

LI, Tania Murray. Indigeneity, capitalism, and the management of dispossession. **Current Anthropology**, United States, v. 51, n. 3, p. 385–414, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/651942>. Acesso em: 15 set. 2021.

LI, Tania Murray. **The will to improve**: governmentality, development, and the practice of politics. Durham: Duke University Press Books, 2007. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/books/book/1197/The-Will-to-ImproveGovernmentality-Development-and>. Acesso em: 15 set. 2021.

LIVERMAN, Diana M. Conventions of climate change: constructions of danger and the dispossession of the atmosphere. **Journal of Historical Geography**, United Kingdom, v. 35, n. 2, p. 279–296, 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305748808001023>. Acesso em: 15 set. 2021.

LOAIZA, T. *et al.* Analysis of land management and legal arrangements in the Ecuadorian Northeastern Amazon as preconditions for REDD+ implementation. **Forest Policy and Economics**, Netherlands, v. 83, Special feature: Trends in European forest policy research - Selection of the 1st International Forest Policy Meeting, p. 19–28, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1389934116303938>. Acesso em: 10 set. 2020.

LOCKIE, Stewart. Neoliberalism by design: changing modalities of market-based environmental governance. *In*: LOCKIE, Stewart; SONNENFELD, David A.; FISHER, Dana R. (org.). **Routledge international handbook of social and environmental change**. London: Routledge, 2014. p. 70–80. *E-book*. Disponível em: <http://www.routledge.com/books/details/9780415782791/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

LORD, Emma Jane. Displacement, power and REDD+: a forest history of carbonized exclusion. *In*: NUESIRI, Emmanuel O. (ed.). **Global forest governance and climate**

change: interrogating representation, participation, and decentralization. London: Palgrave Macmillan, 2018. Disponível em: <https://cat2.lib.unimelb.edu.au/record=b7196647~S15>. Acesso em: 4 jan. 2021.

LUKE, Timothy W. On environmentality: geo-power and eco-knowledge in the discourses of contemporary environmentalism. **Cultural Critique**, United States, n. 31, p. 57–81, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1354445>. Acesso em: 1 mar. 2020.

LUTTRELL, Cecilia *et al.* Beyond opportunity costs: who bears the implementation costs of reducing emissions from deforestation and degradation?. **Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change**, Netherlands, v. 23, n. 2, p. 291–310, 2018. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11027-016-9736-6>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MACHAQUEIRO, Raquel Rodrigues. Environmentality by the United Nations framework convention for climate change: neoliberal ethos and the production of environmental subjects in Acre and Mozambique. **Environment and Planning E: Nature and Space**, United Kingdom, v. 3, n. 2, p. 442–461, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2514848619835134?journalCode=enea>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MARTIN, Randy. **Financialization of daily life**. Philadelphia: Temple University Press, 2002. Disponível em: Acesso em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt14bsxq4>. 1 mar. 2020.

MBECHE, Robert. Climbing the ladder of participation: symbolic or substantive representation in preparing Uganda for REDD+?. **Conservation and Society**, India, v. 15, n. 4, p. 426–438, 2017. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26393312#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 1 mar. 2020.

MCAFEE, Kathleen. Green economy and carbon markets for conservation and development: a critical view. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, Netherlands, v. 16, n. 3, p. 333–353, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10784-015-9295-4>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MCAFEE, Kathleen. Nature in the market-world: ecosystem services and inequality. **Development**, United Kingdom, v. 55, n. 1, p. 25–33, 2012. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/dev.2011.105>. Acesso em: 17 mar. 2021.

MCAFEE, Kathleen; SHAPIRO, Elizabeth N. Payments for ecosystem services in Mexico: nature, neoliberalism, social movements, and the state. **Annals of the Association of American Geographers**, United States, v. 100, n. 3, p. 579–599, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00045601003794833>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MCCARTHY, James; PRUDHAM, Scott. Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. **Geoforum**, United Kingdom, v. 35, n. 3, p. 275–283, 2004. Disponível

em: <https://www.sciencedirect.com/journal/geoforum/vol/35/issue/3>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MCDERMOTT, Constance L. *et al.* Operationalizing social safeguards in REDD+: actors, interests and ideas. **Environmental Science & Policy**, United Kingdom, v. 21, p. 63–72, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901112000378>. Acesso em: 1 mar. 2021.

MCDERMOTT, Constance L.; ITUARTE-LIMA, Claudia. Safeguarding what and for whom? The role of institutional fit in shaping REDD+ in Mexico. **Ecology and Society**, Canada, v. 21, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26270321>. Acesso em: 15 mar. 2021.

MCELWEE, Pamela. From conservation and development to climate change: anthropological engagements with REDD+ in Vietnam. *In*: BARNES, Jessica; DOVE, Michael R. **Climate cultures: anthropological perspectives on climate change**. New Haven: Yale University Press, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://yale.universitypressscholarship.com/10.12987/yale/9780300198812.001.0001/upso-9780300198812-chapter-004>. Acesso em: 31 jan. 2022.

MECKLING, Jonas. **Carbon coalitions: business, climate politics, and the rise of emissions trading**. Cambridge: MIT Press, 2011. Disponível em: <https://direct.mit.edu/books/book/2191/Carbon-CoalitionsBusiness-Climate-Politics-and-the>. Acesso em: 1 mar. 2021.

MILNE, Sarah *et al.* Learning from “actually existing” REDD+: a synthesis of ethnographic findings. **Conservation and Society**, India, v. 17, n. 1, p. 84, 2019. Disponível em: <https://www.environmentandsociety.org/mml/learning-actually-existing-redd-synthesis-ethnographic-findings>. Acesso em: 1 mar.

MILNE, Sarah; MAHANTY, Sango. Value and bureaucratic violence in the green economy. **Geoforum**, United Kingdom, v. 98, p. 133–143, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718518303336>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MIROWSKI, Philip. **Never let a serious crisis go to waste: how neoliberalism survived the financial meltdown**. London: Verso Books, 2014. Disponível em: <https://www.versobooks.com/books/1613-never-let-a-serious-crisis-go-to-waste>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MORENO, Camila. **A métrica do carbono e as novas equações coloniais**. 2018. Tese (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6585029. Acesso em: 3 mar. 2022.

MORENO, Camila; CHASSÉ, Daniel Speich; FUHR, Lili. **A Métrica do Carbono: Abstrações Globais e Epistemicídio Ecológico**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Brasil, 2016. (Série Ecologia, v. 42). *E-book*. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2016/11/01/metrica-do-carbono-abstracoes-globais-e-epistemicidio-ecologico>. Acesso em: 13 dez. 2020.

NOBRE, Antonio Donato. **O futuro climático da Amazônia**: relatório de avaliação científica. São José dos Campos: ARA, CCST-INPE, INPA, 2014. Disponível em: <http://www.ccst.inpe.br/o-futuro-climatico-da-amazonia-relatorio-de-avaliacao-cientifica-antonio-donato-nobre/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

NUESIRI, Emmanuel O. Feigning democracy: performing representation in the UN-REDD funded Nigeria-REDD programme. **Conservation and Society**, [s.l.], v. 15, n. 4, p. 384–399, 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. A um mês de cúpula com EUA, governo atualiza plano para Amazônia. **O Eco**, [s.l.], 5 abr. 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/a-um-mes-de-cupula-com-eua-governo-atualiza-plano-para-amazonia/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

OLIVEIRA, Elida. Número de multas aplicadas pelo Ibama em 2019 é o menor em 15 anos, diz relatório do Observatório do Clima. **G1**, Rio de Janeiro, 14 dez. 2019. *Natureza*. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/14/numero-de-multas-aplicadas-pelo-ibama-em-2019-e-o-menor-em-15-anos-diz-observatorio-do-clima.ghtml>. Acesso em: 11 mar. 2021.

OSTRY, Jonathan D; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: oversold?. **Finance & Development**, Washington, v. 53, p. 38–41, 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>. Acesso em: 28 fev. 2021.

OVERBEEK, Henk *et al.* Forum: global governance: decline or maturation of an academic concept?: global governance. **International Studies Review**, Oxford, v. 12, n. 4, p. 696–719, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40931387>. Acesso em: 11 mar. 2021.

PARR, Adrian. **The wrath of capital**: neoliberalism and climate change politics. New York: Columbia University Press, 2013. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7312/parr15828>. Acesso em: 11 mar. 2021.

PATERSON, Matthew. Legitimation and accumulation in climate change governance. **New Political Economy**, Oxford, v. 15, n. 3, p. 345–368, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563460903288247?journalCode=cnpe20>. Acesso em: 9 jan. 2021.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberalism resurgent? Market rule after the great recession. **South Atlantic Quarterly**, Durham, v. 111, n. 2, p. 265–288, 2012. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/south-atlantic-quarterly/article-abstract/111/2/265/3580/Neoliberalism-Resurgent-Market-Rule-after->

the?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 9 jan. 2021.

PELLIZZONI, Luigi. **Ontological politics in a disposable world: the new mastery of nature**. Burlington: Routledge, 2015. Disponível em: Acesso em: 9 jan. 2021.

PELLIZZONI, Luigi; YLÖNEN, Marja (org.). **Neoliberalism and technoscience: critical assessments**. Farnham: Ashgate, 2012. *E-book*. Disponível em: <https://www.routledge.com/Neoliberalism-and-Technoscience-Critical-Assessments/Ylonen-Pellizzoni/p/book/9781138253766>. Acesso em: 13 dez. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Environmental and social management plan: final version**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.florestamaisamazonia.org.br/wp-content/uploads/2021/11/FINAL-ESMP-CLEAN-NOV-11-2021.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL - PNUD BRASIL. **Projeto Piloto Floresta+ Amazônia**. Brasília, [2020?]. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/projeto-piloto-floresta--amazonia1.html>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification**. Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/26482>. Acesso em: 4 jan. 2021.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Sociedade civil vai ao STF exigir aplicação de plano contra desmatamento na Amazônia. **O Eco**, [s.l.], 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/sociedade-civil-vai-ao-stf-exigir-aplicacao-de-plano-contradesmatamento-na-amazonia/>. Acesso em: 7 mar. 2021.

PROJETO FLORESTA+ AMAZÔNIA. **Produtores rurais do Pará recebem primeiros pagamentos do Floresta+ Amazônia**. [S.l.], 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.florestamaisamazonia.org.br/noticias/produtores-rurais-do-para-recebem-primeiros-pagamentos-do-floresta-amazonia/>. Acesso em: 4 jan. 2022.

RANDALLS, Samuel. Assembling climate expertise: carbon markets, neoliberalism and science. In: HIGGINS, Vaughan; LARNER, Wendy (org.). **Assembling neoliberalism: expertise, practices, subjects**. New York: Palgrave Macmillan, 2017. p. 67–85. *E-book*. Disponível em: https://doi.org/10.1057/978-1-137-58204-1_4. Acesso em: 7 mar. 2021.

REAY, David. **Economic neoliberalism: philosophy of freedom**. Freitag, 2017. Disponível em: <https://www.handelsblatt.com/english/finance/economic-neoliberalism-philosophy-of-freedom/23570332.html>. Acesso em: 17 dez. 2020.

RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia política e gestão internacional dos recursos

naturais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 69–80, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10467>. Acesso em: 17 mar. 2020.

ROMANO, Onofrio *et al.* **Decrescimento**: vocabulário para um novo mundo. Porto Alegre: Tomo, 2016.

RUTHERFORD, Paul. The entry of life into history. *In*: DARIER, Éric (org.). **Discourses of the environment**. Malden: Blackwell, 1999. Disponível em: https://www.academia.edu/3107211/The_entry_of_life_into_history. Acesso em: 7 mar. 2021.

SALLES, Guilherme Piffer; SALINAS, Delhi Teresa Paiva; PAULINO, Sônia Regina. Execução de projetos de REDD+ no Brasil por meio de diferentes modalidades de financiamento. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 55, p. 445–464, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/VPqkfYgZsHkmSYmvXhxp5s/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 7 ago. 2021.

SAMNDONG, Raymond. The participation illusion: questioning community participation in a REDD+ pilot project in the Democratic Republic of Congo. **International Forestry Review**, Oxford, v. 20, p. 390–404, 2018. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/cfa/ifr/2018/00000020/00000003/art00009;jsessionid=hkpsdhjm1efd.x-ic-live-02>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SATYAL, Poshendra. Civil society participation in REDD+ and FLEGT processes: case study analysis from Cameroon, Ghana, Liberia and the Republic of Congo. **Forest Policy and Economics**, Amsterdam, v. 97, p. 83–96, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S138993411730360X>. Acesso em: 2 jan. 2020.

SCHEBA, Andreas; SCHEBA, Suraya. REDD+ as ‘inclusive’ neoliberal conservation: the case of Lindi, Tanzania. **Journal of Eastern African Studies**, United Kingdom, v. 11, n. 3, p. 526–548, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17531055.2017.1357102?journalCode=rjea20>. Acesso em: 20 maio 2020.

SCHMITT, Christine B.; MUKUNGU, Joëlle. How to achieve effective participation of communities in the monitoring of REDD+ projects: a case study in the Democratic Republic of Congo (DRC). **Forests**, Switzerland, v. 10, n. 9, p. 794, 2019. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1999-4907/10/9/794>. Acesso em: 2 maio 2021.

SELCER, Perrin. **The postwar origins of the global environment**: how the United Nations built spaceship earth. New York: Columbia University Press, 2018. (Columbia studies in international and global history). Disponível em: <https://www.amazon.com/Postwar-Origins-Global-Environment-International/dp/0231166486>. Acesso em: 23 jan. 2020.

SETYOWATI, Abidah B. Governing the ungovernable: contesting and reworking REDD+

in Indonesia. **Journal of Political Ecology**, United States, v. 27, n. 1, 2020. Disponível em: <http://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/2240/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SIMONET, Gabriela *et al.* REDD+ projects in 2014: an overview based on a new database and typology. **Les Cahiers de la Chaire Economie du Climat**, Paris, v. 32, n. 32, 2015. Disponível em: http://www.chaireeconomieduclimat.org/wp-content/uploads/2016/02/16-02-05_ID32_Simonet.pdf. Acesso em: 26 jul. 2021.

SKUTSCH, Margaret; TURNHOUT, Esther. REDD+: If communities are the solution, what is the problem?. **World Development**, United Kingdom, v. 130, p. 104942, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20300681>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SLOBODIAN, Quinn. **Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2018. Disponível em: <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674979529>. 29 jan. 2020.

SOLÓN, Pablo (org.). **Alternativas sistêmicas: bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização**. São Paulo: Elefante, 2019.

STEFFEN, Will *et al.* Trajectories of the earth system in the anthropocene. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, United States, v. 115, n. 33, p. 8252–8259, 2018. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1810141115>. Acesso em: 30 abr. 2020.

STERN, Nicholas *et al.* **Stern Review: the economics of climate change: executive summary**. London: HM Treasury, 2006. Disponível em: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172955mp_/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Executive_Summary.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Futura, 2003.

SULLIVAN, Sian. Banking nature? The spectacular financialisation of environmental conservation. **Antipode**, United Kingdom, v. 45, n. 1, p. 198–217, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8330.2012.00989.x>. Acesso em: 19 jul. 2020.

SVARSTAD, Hanne; BENJAMINSEN, Tor A. Nothing succeeds like success narratives: a case of conservation and development in the time of REDD. **Journal of Eastern African Studies**, United Kingdom, v. 11, n. 3, p. 482–505, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17531055.2017.1356622>. Acesso em: 9 fev. 2020.

SWYNGEDOUW, Erik. Apocalypse forever? **Theory, Culture & Society**, United Kingdom, v. 27, n. 2–3, p. 213–232, 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263276409358728>. Acesso em: 19 fev.

2020.

TAMASANG, Christopher F.; FOSOH, Gideon NGWOME. REDD+ implementation in cameroon's environmental law: the role of indigenous peoples and local communities. *In*: RUPPEL, Oliver C.; YOGO, Emmanuel D. Kam (ed.). **Environmental law and policy in Cameroon: towards making Africa the tree of life**. [S.l.]: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018. p. 934–961. *E-book*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv941sr6.48>. Acesso em: 10 set. 2021.

THATCHER, Margaret. **Speech to United Nations General Assembly (Global Environment)**. New York, 1989. Disponível em: <https://www.margareththatcher.org/document/107817>. Acesso em: 29 abr. 2022.

THOMPSON, Mary C.; BARUAH, Manali; CARR, Edward R. Seeing REDD+ as a project of environmental governance. **Environmental Science & Policy**, United Kingdom, v. 14, n. 2, Governing and Implementing REDD+, p. 100–110, 2011. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901110001619>. Acesso em: 25 out. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO - TRF4. **Ação sobre redução de desmatamento na Amazônia deve seguir tramitando na JFPR**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: http://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16056. Acesso em: 25 out. 2021.

TURNHOUT, Esther *et al.* Envisioning REDD+ in a post-Paris era: between evolving expectations and current practice. **WIREs Climate Change**, [s.l.], v. 8, n. 1, p. e425, 2017.

UNITED NATIONS - UN. **Rio declaration on environment and development 1992**. Rio de Janeiro, 1992. *E-book*. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781000244090/chapters/10.4324/9780429310089-10>. Acesso em: 27 dez. 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNPD. **BRA19005 Revision 2020.11.18 - General 1 - signed**. , 2020. Disponível em: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/BRA19005%20Revision%202020.11.18%20-%20General%201%20-%20signed.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Documento do Projeto (PRODOC) Floresta+**. New York, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/florestamais/copy2_of_ProjetoFinal.pdf. Acesso em: 14 fev. 2021.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE - UNFCCC. **Acordo de Paris sobre o clima**. Paris, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/node/88191>. Acesso em: 6 mar. 2021.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE - UNFCCC. **Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011**: addendum: part two: action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. Durban, 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a02.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE - UNFCCC. **The Cancun agreements Dec 1/CP.16**. Bonn, 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE - UNFCCC. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Bonn, 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2022.

UN-REDD. **A brighter futures for forest**: 10 years UN-REDD programme. [S.l.], 2019. Disponível em: http://docs.wixstatic.com/ugd/5c7380_7848954ca2e94b18883ba6c11f593003.pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.

VAN DAM, Chris. La economía de la certificación forestal: ¿desarrollo sostenible para quien?. *In*: CONGRESO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE 2003, Quito. **Desafíos locales ante la globalización**. Quito, 2003. p. 21. Disponível em: https://www.ecologiapolitica.info/wp-content/uploads/2019/10/025_vanDam_2003.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

VAN HECKEN, Gert; BASTIAENSEN, Johan; HUYBRECHS, Frédéric. What's in a name? Epistemic perspectives and payments for ecosystem services policies in Nicaragua. **Geoforum**, United Kingdom, v. 63, p. 55–66, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718515001384>. Acesso em: 24 jun. 2020.

VANDERGEEST, Peter; PELUSO, Nancy Lee. Political forests. *In*: BRYANT, Raymond L. (ed.). **The international handbook of political ecology**. Paperback edition. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2017. Disponível em: <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/the-international-handbook-of-political-ecology-9781786438430.html>. Acesso em: 24 jun. 2020.

VATN, Arild. Markets in environmental governance: from theory to practice. **Ecological Economics**, Netherlands, v. 117, p. 225–233, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800914002195>. Acesso em: 24 jun. 2020.

VELDMAN, Joseph W. *et al.* Comment on “The global tree restoration potential”. **Science**, United States, v. 366, n. 6463, 2019. Disponível em: <https://www.sciencemag.org/lookup/doi/10.1126/science.aay7976>. Acesso em: 3 mar. 2021.

VERRA. **Verra**: who we are. Washington, c2020. Disponível em: <https://verra.org/about-verra/who-we-are/>. Acesso em: 5 set. 2021.

WHILE, Aidan; JONAS, Andrew E G; GIBBS, David. From sustainable development to carbon control: eco-state restructuring and the politics of urban and regional development. **Transactions of the Institute of British Geographers**, United Kingdom, v. 35, n. 1, p. 76–93, 2010. Disponível em: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-5661.2009.00362.x>. Acesso em: 5 set. 2021

WORLD BANK. **State and trends of carbon pricing 2019**. Washington, 2019. *E-book*. Disponível em: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-1435-8>. Acesso em: 24 dez. 2020.