



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

PERCEPÇÕES SOBRE SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS EM PROJETOS DE
RESTAURAÇÃO FLORESTAL NA AMAZÔNIA: ATORES E FINALIDADES

Por

GIULIA ANDRICH

NAZARÉ PAULISTA, 2026



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

**PERCEPÇÕES SOBRE SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS EM PROJETOS DE
RESTAURAÇÃO FLORESTAL NA AMAZÔNIA: ATORES E FINALIDADES**

Por

GIULIA ANDRICH

COMITÊ DE ORIENTAÇÃO

LUÍS FERNANDO GUEDES PINTO

GERD SPAROVEK

MARIA OTÁVIA SILVA CREPALDI

**TRABALHO FINAL APRESENTADO AO PROGRAMA DE MESTRADO
PROFISSIONAL EM CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS

NAZARÉ PAULISTA, 2026

Ficha Catalográfica

Andrich, Giulia
Percepções sobre Salvaguardas
Socioambientais em Projetos de restauração
florestal na Amazônia: atores e finalidade, 2026.
162 pp.

Trabalho Final (mestrado): IPÊ – Instituto de
Pesquisas ecológicas

1. Salvaguardas Socioambientais
2. Restauração florestal
3. Amazônia
- I. Escola Superior de Conservação Ambiental
e Sustentabilidade, IPÊ

BANCA EXAMINADORA

NAZARÉ PAULISTA, 27 DE AGOSTO DE 2026

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria, pelo amor incondicional e à memória da minha querida avó, Hilda, cujo amor segue presente em minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha mãe por todo o amor, carinho e todo apoio incondicional que recebo desde sempre.

Minha profunda gratidão ao Prof. Dr. Luis Fernando Guedes Pinto por ter aceitado o convite para orientar este trabalho. Sua trajetória sempre foi uma fonte de inspiração para mim e foi por meio de sua orientação que tive o privilégio de ser acompanhado pelo Prof. Dr. Gerd Sparovek, a quem também agradeço profundamente. Gerd foi um grande mentor ao longo do último ano, contribuindo de forma generosa nas inúmeras discussões e reflexões que enriqueceram esta pesquisa.

Agradeço, com especial carinho, à minha querida amiga, Profa. Dra. Maria Otávia Crepaldi, que, além de me acompanhar durante toda a trajetória do mestrado, tornou-se uma amiga muito querida. Deixo aqui toda a minha admiração por sua competência, generosidade e pela mulher inspiradora que é.

Agradeço à minha rede de apoio, especialmente às duas grandes amigas que o mestrado me deu: Laís e Lila. Elas estiveram ao meu lado durante esses dois anos e, em especial, após a inesquecível viagem que fizemos à Amazônia. Registro aqui minha profunda gratidão e admiração pelas mulheres extraordinárias que são e pela amizade que construímos.

Agradeço ao Imaflora por ter aberto as portas para o universo socioambiental e por ter me apresentado à Amazônia. Em especial, agradeço ao meu querido gestor, Alessandro Rodrigues, por acreditar em mim, incentivar meu crescimento e apoiar minhas decisões ao longo dessa trajetória.

Agradeço a todos os agricultores, restauradores, povos indígenas e comunidades tradicionais que tive a oportunidade de conhecer durante esta caminhada. Cada encontro ampliou minha compreensão sobre a Amazônia e reforçou o compromisso que este trabalho busca expressar.

À ESCAS (Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade do IPÊ), agradeço pelos dois anos de formação prática, interdisciplinar e transformadora no Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável. Estendo minha gratidão a todos os professores e pesquisadores convidados que compartilharam seus conhecimentos, experiências e dedicação à conservação da biodiversidade.

Por fim, agradeço à minha turma do mestrado profissional pela amizade, pela diversidade de experiências e pela conexão que construímos ao longo dessa jornada. Compartilhar esse percurso com vocês tornou a experiência ainda mais significativa.

SUMÁRIO

Conteúdo

AGRADECIMENTOS	5
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE FIGURAS	10
RESUMO	13
ABSTRACT	15
1. INTRODUÇÃO	17
2. OBJETIVOS	21
2.1 OBJETIVOS GERAIS	21
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	21
3. REFERENCIAL TEÓRICO	21
3.1 HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL E DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA	22
3.2 GOVERNANÇA AMBIENTAL, TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA	25
3.3 RESTAURAÇÃO FLORESTAL COMO ESTRATÉGIA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	28
3.3.1 DEGRADAÇÃO FLORESTAL E PASSIVO AMBIENTAL	28
3.3.2 RESTAURAÇÃO FLORESTAL: CONCEITOS, MÉTODOS E MARCOS LEGAIS	31
3.3.3 DESAFIOS E CONFLITOS NA RESTAURAÇÃO NA AMAZÔNIA	33
3.4 SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS	35
3.4.1 CONCEITOS E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL	35
3.4.2 MULTILATERALIDADE, ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E DIFUSÃO DAS SALVAGUARDAS	38
3.4.3 FUNÇÕES, PODER E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS SALVAGUARDAS	42
3.4.4 SALVAGUARDAS NA RESTAURAÇÃO FLORESTAL DA AMAZÔNIA	44
4. METODOLOGIA	46
4.1 ABORDAGEM DE PESQUISA	46
4.2 DELINEAMENTO ANALÍTICO	47
4.3 MAPEAMENTO DOS ATORES	48
4.4 CONFLITOS DE INTERESSE	50

4.5 CALIBRAÇÃO DO MAPA A PARTIR DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	51
4.5.1 COLETA DE DADOS	51
4.5.1.1 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E AMOSTRAGEM	51
4.5.1.2 ROTEIRO E CONDUÇÃO DAS ENTREVISTAS	52
4.6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	53
4.7 FERRAMENTAS PARA ANÁLISE	54
4.8 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS.....	55
4.9 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	56
5. RESULTADO E DISCUSSÃO	57
5.1 CONSTRUÇÃO DO MAPA	58
5.1.1 FUNÇÕES DOS ATORES NO ECOSISTEMA DO MAPA.....	59
5.2 PERFIL DA AMOSTRA DOS ENTREVISTADOS.....	62
5.3 CALIBRAÇÃO E REFINAMENTO DO MAPA	68
5.3.1 IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES: QUEM SÃO, COMO ESTÃO DISTRIBUIDOS E QUAIS SÃO SUAS FUNÇÕES.....	68
5.3.1.1 NOVOS ATORES.....	69
5.3.1.2 CATEGORIAS EMERGENTES	70
5.3.1.3 REVISÃO DA NOMENCLATURA DAS CATEGORIAS	71
5.3.1.4 REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA VISUAL: BLOCOS FUNCIONAIS ..	72
5.3.1.5 CATEGORIAS TRANSVERSAIS DO SISTEMA.....	73
5.4 ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NO MAPA DE ATORES	75
5.5 RELAÇÃO E INTERAÇÃO DOS ATORES	78
5.5.1 COMO ESSES ATORES INTERAGEM ENTRE SI	78
5.5.2 CENTRALIDADE E ESTRUTURA GERAL DA REDE.....	81
5.5.3 ALTA CENTRALIDADE.....	82
5.5.4 MÉDIA CENTRALIDADE	84
5.5.5 BAIXA CENTRALIDADE	86
5.5.6 SÍNTESE GERAL DA REDE E IMPLICAÇÕES NAS SALVAGUARDAS	87
5.6 PARA QUE E PARA QUEM AS SALVAGUARDAS SÃO ELABORADAS	91
5.6.1 ENTREVISTAS E CODIFICAÇÃO	91
5.6.2 FINALIDADES ATRIBUIDAS: PARA QUE AS SALVAGUARDAS SÃO ELABORADAS?	97
5.6.2.1 PERCEPÇÕES E DEFINIÇÕES: COMO OS ATORES DEFINEM SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS.....	97
5.6.2.2 SALVAGUARDAS FUNCIONANDO COMO COMPLIANCE EXIGIDO E CONDICIONALIDADE FINANCEIRA	100
5.6.2.3 SALVAGUARDAS COMO GESTÃO DE RISCO REPUTACIONAL	103
5.6.3.4 SALVAGUARDAS COMO GESTÃO DE RISCO FUNDIÁRIO	106
5.6.3.5 MARCOS NORMATIVOS SEM IMPLEMENTAÇÃO: LEI E DIREITO ..	108
5.6.3.6 PARA QUE AFINAL AS SALVAGUARDAS SÃO FEITAS E O QUE ISSO REVELA	110
5.7 PARA QUEM AS SALVAGUARDAS SÃO ELABORADAS	111
5.7.1 FINANCIADORES E EXECUTORES	113
5.7.2 COMUNIDADE	115

5.7.2.1 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA.....	118
5.7.2.2 CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO (CLPI)	119
5.7.2.3 MECANISMO DE QUEIXA	120
5.7.2.4 REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS.....	121
5.7.3 PROTEÇÃO TRABALHISTA.....	123
5.7.3.1 TRABALHADOR INVISÍVEL.....	126
5.7.4 PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	127
5.8 SÍNTESE.....	128
5.9 COMO OS CONHECIMENTOS GERADOS SERÃO UTILIZADOS PARA MELHORAR A GESTÃO DE SALVAGUARDAS?	130
5.9.1 MATRIZ FOFA.....	132
5.9.1.1 ATRIBUTOS INTERNOS	132
5.9.1.2 ATRIBUTOS EXTERNOS.....	133
6. CONCLUSÕES.....	135
7. RECOMENDAÇÕES	138
7.1 NÍVEL OPERACIONAL	138
7.2 NÍVEL INSTITUCIONAL.....	140
7.3 NÍVEL ESTRUTURAL	141
7.4 ESTRATÉGIA PARA O REEQUILÍBRIO DA GOVERNANÇA DAS SALVAGUARDAS	143
7.5 CAMINHOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO	144
7.6 DESAFIOS GERAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO	146
8. REFERÊNCIAS	148
ANEXO A.....	161

LISTA DE TABELAS

<u>Tabela</u>	<u>página</u>
Tabela 1 Códigos utilizados na análise temática das entrevistas	65
Tabela 2 Síntese dos Relações	82
Tabela 3 Tabela de Frequências identificadas	91
Tabela 4 Tabela de codificação	95
Tabela 5 Operacional	138
Tabela 6 Institucional	140
Tabela 7 Estrutural	141

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura</u>	<u>página</u>
Figura 1- Mapa Inicial de Atores da Governança das Salvaguardas Socioambientais na Restauração Florestal Amazônica.....	59
Figura 2 - Gráfico de Entrevistas Realizadas.....	63
Figura 3 - Gráfico do Perfil do Entrevistado	64
Figura 4 - Blocos Funcionais da Cadeia da Restauração Florestal	73
Figura 5 - Categorias da Cadeia da Restauração Florestal	73
Figura 6 Mapa Final de Agentes da Governança das Salvaguardas Socioambientais na Restauração Florestal Amazônica	75
Figura 7 Matriz de relações entre Categorias Funcionais	79
Figura 8 Rede de Relações entre Categorias Funcionais	81
Figura 9 Palavras mais recorrentes na explicação do que são salvaguardas socioambientais.....	99
Figura 10 Distribuição Percentual dos Códigos de Compliance e Financeiro	101
Figura 11 Distribuição das frequências por grupo de atores	104
Figura 12 Distribuição do código de risco fundiário	106
Figura 13 Distribuição do código Lei e Direito	109
Figura 14 Distribuição os códigos de para quem são elaboradas	112
Figura 15 Distribuição dos Códigos de Comunidade.....	115
Figura 16 Distribuição os códigos para proteção trabalhista.....	123
Figura 17 Distribuição os códigos para proteção ambiental	128
Figura 18 Representação da Análise FOFA	135

LISTA DE ABREVIACÕES

AFD	Agence Française de Développement (Agência Francesa de Desenvolvimento)
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CLPI	Consentimento Livre, Prévio e Informado
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
ESF	Environmental and Social Framework
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOFA	Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
FSC	Forest Stewardship Council
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agência Alemã de Cooperação Internacional)
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFC	International Finance Corporation
IFMs	Instituições Financeiras Multilaterais
ILO/OIT	Organização Internacional do Trabalho
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LPVN	Lei de Proteção da Vegetação Nativa
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada (Nationally Determined Contribution)
ONU/UN	Organização das Nações Unidas

PIN	Programa de Integração Nacional
Planaveg	Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONOROESTE	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRODES	Programa de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
Resex	Reserva Extrativista
RL	Reserva Legal
RMI	Rocky Mountain Institute
SAF/SAFs	Sistema(s) Agroflorestal(is)
SEEG	Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SER	Society for Ecological Restoration
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TAC/TACs	Termo(s) de Ajustamento de Conduta
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)
USAID	United States Agency for International Development

RESUMO

Resumo do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre

PERCEPÇÕES SOBRE SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS EM PROJETOS DE RESTAURAÇÃO FLORESTAL NA AMAZÔNIA: ATORES E FINALIDADES

Por

Giulia Andrich

Agosto de 2026

Orientador: Luis Fernando Guedes Pinto

As salvaguardas socioambientais consistem em políticas, normas e procedimentos destinados a prevenir, mitigar e compensar impactos sociais e ambientais adversos decorrentes de projetos de desenvolvimento, incluindo iniciativas de restauração florestal em larga escala na Amazônia.

Este trabalho tem como objetivo analisar o sistema de atores e as dinâmicas de relações que estruturam a governança das salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica. Busca identificar quem são os atores envolvidos, como se relacionam, quais finalidades atribuem às salvaguardas e a quem elas se destinam, a fim de propor recomendações para o aprimoramento de sua gestão. Do ponto de vista teórico, o estudo articula o conceito de isomorfismo institucional à lógica da Modelagem Baseada em Agentes, utilizada como referencial conceitual e não como ferramenta de simulação computacional, para compreender os atores como agentes heterogêneos inseridos em um campo organizacional comum.

Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa e exploratória. O primeiro passo foi a construção e calibração de um mapa de atores, seguida de 26 entrevistas semiestruturadas com representantes de dez categorias funcionais

identificadas na cadeia da restauração florestal amazônica. Os dados foram submetidos à análise temática reflexiva, organizada em torno de 29 códigos analíticos. Essa análise foi complementada por uma análise de frequência e por uma análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) do sistema de salvaguardas.

Os resultados evidenciam que a formulação e a tomada de decisão sobre as diretrizes de salvaguardas concentram-se nos atores com maior capital institucional e financeiro, como financiadores, instituições multilaterais e empresas certificadoras. Comunidades locais, povos indígenas e populações tradicionais ocupam posições periféricas nesse arranjo. Essa concentração não decorre necessariamente de exclusão deliberada, mas da própria arquitetura institucional das salvaguardas, historicamente elaboradas para reduzir riscos jurídicos, financeiros e reputacionais dos financiadores.

Conclui-se que os financiadores se tornam os principais destinatários das garantias produzidas pelas salvaguardas. Já comunidades locais, povos indígenas e populações tradicionais acessam essa proteção de forma indireta, e esse acesso depende da capacidade de interpretar e operacionalizar essas normas no território. Assim, as salvaguardas não constituem apenas um modelo técnico de proteção, mas um mecanismo de governança moldado por relações de poder. Sua efetividade depende menos da criação de novos instrumentos do que da ampliação da participação de atores locais nos processos de formulação, implementação e monitoramento.

Palavras-chave: salvaguarda; restauração florestal; Amazônia

ABSTRACT

Abstract do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre

SOCIO-ENVIRONMENTAL SAFEGUARDS IN AMAZONIAN FOREST PROJECTS: ACTORS AND PURPOSES

By

Giulia Andrich

August, 2026

Advisor: Luis Fernando Guedes Pinto

Socio-environmental safeguards are policies, standards and procedures designed to prevent, mitigate and offset the adverse social and environmental impacts of development projects, including large-scale forest restoration initiatives in the Amazon.

This study analyzes the system of actors and the relational dynamics that structure the governance of socio-environmental safeguards in Amazonian forest restoration. It identifies the actors involved, how they relate to one another, what purposes they attribute to safeguards and whom safeguards are meant to serve, in order to propose recommendations for improving how safeguards are managed. Theoretically, the study combines the concept of institutional isomorphism with the logic of Agent-Based Modeling, used here as a conceptual framework rather than as a computational simulation tool, to understand actors as heterogeneous agents embedded in a shared organizational field.

Methodologically, the study adopted a qualitative, exploratory approach. It began with the construction and calibration of an actor map, followed by 26 semi-structured interviews with representatives of ten functional categories identified along the

Amazonian forest restoration chain. The data were examined through reflexive thematic analysis organized around 29 analytical codes, complemented by a frequency analysis and a SWOT analysis (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) of the safeguards system.

The results show that decision-making on safeguard guidelines is concentrated among actors with greater institutional and financial capital, such as funders, multilateral institutions and certification bodies. Local communities, Indigenous peoples and traditional populations occupy peripheral positions in this arrangement. This concentration does not necessarily result from deliberate exclusion. It stems from the institutional architecture of safeguards, which were historically designed to reduce funders' legal, financial and reputational risks.

The study concludes that funders become the main recipients of the assurances that safeguards produce. Local communities, Indigenous peoples and traditional populations access this protection only indirectly, and that access depends on their capacity to interpret and apply these standards on the ground. Safeguards are therefore not merely a technical model of protection but a governance mechanism shaped by power relations. Their effectiveness depends less on creating new instruments than on expanding the participation of local actors in their design, implementation and monitoring.

Keywords: safeguards; forest restoration; Amazon.

1. INTRODUÇÃO

A Amazônia é a maior floresta tropical contínua do planeta, representando cerca de 40% das florestas tropicais do mundo (MARENGO; ESPINOZA, 2016), possui um papel central na regulação climática global, no ciclo hidrológico e na manutenção da biodiversidade (NOBRE et al., 2019). Sua extensão, no entanto, esteve historicamente marcada a sucessivos ciclos de exploração econômica. A região, que corresponde a cerca de 60% do território brasileiro na delimitação da Amazônia Legal, foi palco da extração de produtos florestais como cacau, baunilha e cravo, de dois ciclos da borracha, da política de ocupação territorial promovida durante o governo de Getúlio Vargas, conhecida como “Marcha para o Oeste”, da implantação de grandes obras de infraestrutura como rodovias e hidroelétricas, da expansão pecuária extensiva e da exploração mineral ilegal, o mais recente ciclo de exploração (SCHMINK; WOOD, 1992; BECKER, 2005).

Os diversos ciclos econômicos de uso e ocupação do território, acumulados nas últimas quatro décadas, deixaram consequências marcantes, o bioma perdeu mais de 52 milhões de hectares de florestas nativas, convertidas em área agrícola. Desse total, cerca de 60% da área agrícola hoje existente teve origem nessa conversão florestal ocorrida apenas nos últimos 20 anos (MAPBIOMAS, 2024). Somados ao acúmulo histórico, os vetores que intensificam o processo de degradação incluem a pecuária extensiva, a expansão agrícola, as queimadas e incêndios florestais, a exploração de madeira e mineração ilegal, a expansão da malha rodoviária, somado os efeitos das mudanças climáticas (FEARNSIDE, 2005; LAPOLA et al., 2023).

As respostas do Estado brasileiro a esse cenário foram fragmentadas e em muitos momentos insuficientes diante da escala e velocidade do desmatamento. Entre as iniciativas de maior relevância, destaca-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em 2004 e que resultou na redução significativa na taxa de desmatamento entre 2005 e 2012 (NEPSTAD et al., 2014). No plano internacional, o Brasil assumiu o compromisso de restaurar 12 milhões de hectares de vegetação nativa até 2030, sendo 4,5 milhões na Amazônia, por meio de sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) no âmbito do Acordo de Paris

(2015). O compromisso também está alinhado à Década das Nações Unidas para a Restauração de Ecossistemas (2021-2030). O Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), lançado em 2017 e atualizado em 2024, é o principal instrumento de implementação dessa meta (MMA, 2017; MMA, 2024).

Nesse contexto, a restauração florestal assume relevância estratégica. Compreendida como o processo de restabelecer a cobertura vegetal nativa em áreas degradadas ou desmatadas, com vistas a recuperar funções ecológicas, biodiversidade e serviços ambientais (SER, 2004; BRANCALION et al., 2019), ela representa, ao mesmo tempo, uma obrigação legal, prevista na Lei nº 12.651/2012, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (LPVN), popularmente conhecida como novo Código Florestal, e uma oportunidade de articulação entre as agendas climática, de biodiversidade e de desenvolvimento rural sustentável.

A restauração florestal em larga escala depende da combinação de planejamento de longo prazo, financiamento adequado e coordenação entre os diversos atores envolvidos ao longo da cadeia produtiva. Na Amazônia, entretanto, a implementação desses elementos esbarra em barreiras estruturais persistentes. Entre elas, destaca-se a insegurança fundiária, que caracteriza grande parte do bioma e dificulta tanto a definição de responsabilidades quanto a atração de investimentos de longo prazo (REYDON et al., 2015; AZEVEDO-RAMOS et al., 2020). Soma-se a isso o elevado custo das atividades necessárias à restauração que recai predominantemente sobre pequenos agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais. Esses atores, por sua vez, enfrentam limitações de acesso a crédito, assistência técnica e mercados, reduzindo sua capacidade de implementar e sustentar iniciativas de restauração (BRANCALION et al., 2012; EZZINE-DE-BLAS et al., 2016).

Para minimizar os riscos sociais e ambientais associados à implementação de projetos de restauração florestal em larga escala, são adotadas salvaguardas socioambientais. Essas salvaguardas consistem em um conjunto de políticas, procedimentos e critérios destinados a identificar, prevenir e mitigar impactos sociais e ambientais adversos decorrentes de projetos e programas de desenvolvimento. Seu objetivo é assegurar que essas iniciativas não comprometam direitos, meios de vida e a

integridade ambiental das populações potencialmente afetadas (WORLD BANK, 2016; PESKETT; TODD, 2013).

Esses instrumentos foram elaborados entre as décadas de 1970 e 1980 no âmbito de instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de prevenir impactos negativos de grandes projetos de desenvolvimento (WORLD BANK, 1999; BID, 2006; CAMPBELL, 2014). A partir dos anos 2000, as salvaguardas extrapolaram o âmbito da regulação de investimentos em infraestrutura e passaram a integrar a arquitetura da governança ambiental e climática internacional, especialmente no contexto do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e das diretrizes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) (PESKETT, 2011; SCHROEDER; MCDERMOTT, 2014).

A diversidade de atores envolvidos na restauração florestal amazônica como povos indígenas, comunidades tradicionais, agricultores familiares, empresas privadas, organizações da sociedade civil e órgãos públicos, traz uma complexidade aos processos. São exigidas salvaguardas capazes de articular proteção ambiental, direitos territoriais e justiça socioambiental. Esses atores ocupam posições assimétricas em termos de poder decisório, acesso a recursos e capacidade de influência, gerando tensões que precisam ser reconhecidas e enfrentadas pela governança do setor (CRONKLETON et al., 2017).

Apesar dos avanços no arcabouço legal e técnico, muitos projetos de restauração ainda se concentram em métricas ecológicas quantitativas, como área restaurada ou número de árvores plantadas, sem muitas vezes incorporar de forma sistemática indicadores sociais, culturais e econômicos que assegurem legitimidade, equidade e sustentabilidade de longo prazo (BRANCALION et al., 2019). Persistem, assim, questionamentos fundamentais: para que e para quem as salvaguardas estão sendo, de fato, elaboradas e implementadas?

Diante desse cenário, compreender quem são os atores que compõem a cadeia da restauração florestal na Amazônia e que utilizam as salvaguardas socioambientais como mecanismo de gestão de seus projetos, bem como as funções que desempenham nos diferentes arranjos institucionais, torna-se fundamental para

fortalecer a governança socioambiental. Garantido assim, direitos às comunidades e assegurando a credibilidade dos projetos perante financiadores e a sociedade.

O objetivo deste trabalho é analisar o sistema de atores e as dinâmicas de relações que estruturam a governança das salvaguardas socioambientais na restauração florestal da Amazônia, com vistas a apontar recomendações para o aprimoramento de sua gestão, a partir da percepção dos entrevistados.

Para atingir esse objetivo, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, estruturada a partir da construção de um mapa de atores envolvidos na governança das salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica. Foram realizadas 26 entrevistas semiestruturadas, em formato híbrido, entre fevereiro e abril de 2026, com representantes de dez categorias de atores identificadas como relevantes para a cadeia da restauração. Os dados coletados foram analisados por meio de um quadro analítico composto por 29 códigos, organizados em torno de três eixos centrais: para quê, para quem e complementados por uma análise de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (FOFA) do sistema de salvaguardas. Essa estrutura permitiu identificar não apenas o papel formal de cada ator no arranjo institucional, mas também as assimetrias de poder, os interesses em disputa e as lacunas entre o desenho normativo das salvaguardas e sua implementação prática no território.

O trabalho está organizado em oito capítulos. Além desta introdução, o segundo capítulo apresenta os objetivos geral e específicos. O terceiro capítulo traz o referencial teórico, abordando o histórico de ocupação territorial e desmatamento da Amazônia, a governança ambiental e territorial na região, os conceitos e desafios da restauração florestal, e as origens, trajetória institucional e funções das salvaguardas socioambientais.

O quarto capítulo descreve a metodologia, com ênfase na abordagem da pesquisa, no delineamento analítico, no mapeamento dos atores e nos procedimentos de coleta e análise dos dados coletados. O quinto capítulo apresenta os resultados e discussões, contemplando a construção e o calibração do mapa de atores, as relações e interações que estruturam a rede, as finalidades atribuídas às salvaguardas e os públicos aos quais se destinam, além da análise FOFA do sistema. O sexto capítulo

apresenta as conclusões da pesquisa, seguido pelo sétimo capítulo, que traz as recomendações para o aprimoramento da gestão das salvaguardas. Por fim, o capítulo oito reúne as referências utilizadas no estudo.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVOS GERAIS

Analisar o sistema de atores e as dinâmicas de interações que estruturam a governança das salvaguardas socioambientais na restauração florestal da Amazônia, examinando quem são os atores envolvidos, como se relacionam, quais finalidades atribuem às salvaguardas e a quem as destinam, com objetivo de propor recomendações para o aprimoramento de sua gestão.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para responder ao objetivo geral desta pesquisa, foram formuladas as seguintes questões orientadoras, que estruturam os objetivos específicos do estudo e serão respondidas ao longo do trabalho:

- I. Identificar e caracterizar os atores: Quem são? Como estão distribuídos? Quais funções exercem?
- II. Analisar relações e interações: Como interagem entre si?
- III. Examinar as finalidades atribuídas: Para que as salvaguardas são elaboradas?
- IV. Compreender a quem se destinam: Para quem são elaboradas?
- V. Como os conhecimentos gerados serão utilizados para melhorar a gestão de salvaguardas?

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo constrói o arcabouço teórico que sustenta a análise proposta, percorrendo quatro eixos complementares. Inicia-se pelo histórico de ocupação e desmatamento da Amazônia, que situa as raízes estruturais das desigualdades territoriais na região. Em seguida, examina-se a trajetória da governança ambiental brasileira, marcada por avanços institucionais intercalados por retrocessos. O terceiro eixo trata da restauração florestal como estratégia de recuperação ambiental, de seus conceitos, métodos e desafios de implementação. Por fim, o quarto eixo aprofunda o conceito, a trajetória institucional e as funções das salvaguardas socioambientais, articulando os três eixos anteriores ao objeto central desta pesquisa: a governança das salvaguardas na restauração florestal amazônica.

3.1 HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL E DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

A Amazônia Legal brasileira ocupa cerca de 60% do território nacional, distribuída em 808 municípios de nove estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão (ALIANÇA PELA RESTAURAÇÃO NA AMAZÔNIA, 2024). Além do papel ecológico já apresentado na introdução, o bioma concentra entre 10% e 15% da biodiversidade mundial (WWF, 2022), estoca entre 150 e 200 bilhões de toneladas de carbono (SCIENCE PANEL FOR THE AMAZON, 2021) e abriga cerca de 28 milhões de habitantes, entre os quais mais de 800 mil, representando 51% dos indígenas no Brasil (IBGE, 2022).

A degradação da Amazônia está diretamente associada ao seu processo de ocupação, marcado por sucessivos ciclos econômicos de exploração. No período colonial (1530-1822), a região foi incorporada à lógica extrativista mercantilista, com exploração de produtos como cacau, baunilha e cravo, as chamadas "drogas do sertão", voltados majoritariamente à exportação para mercados europeus (PRADO JÚNIOR, 1945; DEAN, 1996; SANTOS, 1980). Essa primeira fase estabeleceu padrões de apropriação de recursos naturais que se perpetuariam nos ciclos seguintes.

A partir do final do século XIX, o primeiro ciclo da borracha (1879-1912) impulsionou fortemente a economia regional, orientada ao mercado externo e apoiada por políticas nacionais que promoveram a utilização de mão de obra nordestina em

regimes de trabalho baseados no sistema de aviação, relações de dependência econômica estruturadas por dívidas (WEINSTEIN, 1983; SANTOS, 1980; DEAN, 1989). O declínio desse período, provocado pela concorrência da borracha asiática cultivada em *plantation*, foi seguido por um segundo ciclo durante a Segunda Guerra Mundial (1942-1945), quando o governo brasileiro, através dos "Acordos de Washington", enviou novamente migrantes nordestinos para a região, conhecidos como "soldados da borracha" (MARTINELLO, 2004; SECRETO, 2007).

Já no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), a política de "Marcha para o Oeste" estruturou uma colonização estratégica da Amazônia, articulando interesses geopolíticos de ocupação territorial e segurança nacional, promovendo fluxos migratórios estimados em aproximadamente 300 mil nordestinos para a região (VELHO, 1972; GARFIELD, 2000; IMAZON, 2013).

Após o declínio do segundo ciclo da borracha, a Amazônia foi tratada como periferia econômica até a década de 1960. Nesse período, a política de integração nacional dos governos militares, sintetizada no lema "Integrar para não entregar", inaugurou um novo e mais impactante momento de ocupação, fundamentado na doutrina de segurança nacional e na concepção da Amazônia como "espaço vazio" a ser conquistado e colonizado (SCHMINK; WOOD, 1992; MAHAR, 1979). Grandes obras de infraestrutura, como a rodovia Transamazônica (BR-230) e a BR-163 (Cuiabá-Santarém), foram acompanhadas de incentivos fiscais generosos, créditos subsidiados e programas de colonização dirigida, consolidando um modelo de expansão baseado na abertura de fronteiras agropecuárias (NEPSTAD et al., 2001; LAURANCE et al., 2001).

Iniciativas como o Programa de Integração Nacional (PIN, 1970) (IANNI, 1986; DAVIS, 1978), o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA, 1974) e o Projeto Grande Carajás (COELHO; WANDERLEY, 2021) resultaram em extensa supressão florestal, deslocamento forçado de populações e invasão sistemática de Terras Indígenas, consolidando o que passou a ser identificado como o "arco do desmatamento" (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015; DOMINGUES et al., 2016). Esse modelo de ocupação privilegiou grandes proprietários,

empresas agropecuárias e projetos de mineração, marginalizando povos indígenas, comunidades tradicionais e pequenos agricultores (HÉBETTE, 1991; BECKER, 2005).

Entre 1985 e 1994, a rápida expansão de áreas antrópicas foi impulsionada pela especulação fundiária, pela grilagem em larga escala e pela rentabilidade crescente da pecuária extensiva de baixa produtividade (ALVES, 2002; MARGULIS, 2003), em um cenário de enfraquecimento da fiscalização federal e ausência de políticas consistentes de ordenamento territorial (MAPBIOMAS, 2024). De 1995 a 2004, registraram-se níveis recordes de desmatamento, associados à estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real (1994), à ampliação do crédito rural para o agronegócio e ao aumento expressivo do rebanho bovino na Amazônia Legal, que passou de 26 milhões de cabeças em 1990 para mais de 70 milhões em 2004 (MARGULIS, 2004; NEPSTAD et al., 2006; IMAZON, 2005).

A partir de 2005, esse quadro começou a se modificar substancialmente com a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em 2004 e de políticas que articularam comando e controle, com fiscalização intensificada, embargos e responsabilização de atores, ordenamento territorial, criação e consolidação de Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI), e fomento a atividades produtivas sustentáveis, resultando na redução expressiva das taxas anuais de desmatamento entre 2005 e 2014, quando alcançaram os menores níveis históricos (SOARES-FILHO et al., 2010; NEPSTAD et al., 2014; MAPBIOMAS, 2024).

Entretanto, a partir de 2015 observa-se um novo ciclo de retrocessos socioambientais, marcado por mudanças institucionais, enfraquecimento deliberado da fiscalização, redução de orçamentos de órgãos ambientais e flexibilização de instrumentos de controle ambiental (FERRANTE; FEARNSSIDE, 2019; ESCOBAR, 2020). Nesse período, especialmente entre 2019 e 2022, a Amazônia registrou elevada perda de vegetação nativa, expansão acelerada da mineração legal e ilegal, surgimento de novas fronteiras de desmatamento, como a região Amacro (Amazonas, Acre, Rondônia) e recorrência de secas severas associadas às mudanças climáticas (MAPBIOMAS, 2020; MAPBIOMAS, 2024; FEARNSSIDE; SILVA, 2022).

Desde a década de 1990, a conversão de florestas e as mudanças no uso da terra respondem pela maior parcela das emissões nacionais de gases de efeito estufa, diferentemente de outros países em desenvolvimento, como China e Índia, cuja matriz emissora é predominantemente energética e industrial, sustentada pela maior parte da queima de combustíveis fósseis (MCTI, 2023; SEEG, 2023). Em 2026, embora a Amazônia ainda represente a maior extensão contínua de vegetação nativa do país, permanece sob forte pressão antropogênica, e seu destino está diretamente ligado às escolhas de políticas nacionais voltadas à promoção de um desenvolvimento efetivamente sustentável, que concilie conservação, restauração e melhoria das condições de vida das populações locais.

Em conjunto, esses diversos ciclos de ocupação e exploração econômica, embora distintos em seus contextos históricos, atores e recursos explorados, compartilham um padrão estrutural comum: impulsionaram atividades voltadas à extração e exportação da riqueza gerada no território, sem que essa riqueza reverteresse em benefícios equivalentes para as populações locais. Essa lógica de exploração desordenada dos recursos naturais consolidou um modelo de desenvolvimento regional marcado pela desigualdade, pela concentração fundiária e de renda e pela persistência de baixos índices de bem-estar e qualidade de vida entre povos indígenas, comunidades tradicionais e trabalhadores rurais. Embora tenham sustentado historicamente a economia regional, esses grupos permaneceram excluídos de uma distribuição proporcional dos benefícios gerados por esse modelo de desenvolvimento (HÉBETTE, 2004; BECKER, 2005).

É justamente porque a restauração florestal amazônica se insere nesse histórico de exploração assimétrica dos recursos regionais que as salvaguardas socioambientais adquirem relevância central para este trabalho, sem mecanismos capazes de reconhecer e enfrentar as desigualdades herdadas desse processo, projetos de restauração correm o risco de reproduzir, sob nova roupagem, os mesmos padrões de exclusão que marcaram os ciclos econômicos anteriores da região.

3.2 GOVERNANÇA AMBIENTAL, TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA

As consequências socioambientais do modelo de ocupação implantado a partir da década de 1960 moldaram a configuração sociopolítica da Amazônia e estruturaram os desafios atuais de governança territorial (BECKER, 2005; FEARNSIDE, 2005). A governança ambiental pode ser entendida como o conjunto de processos, mecanismos e instituições por meio dos quais atores governamentais, privados e da sociedade civil interagem, negociam e tomam decisões sobre o uso, conservação e gestão dos recursos naturais (LEMOS; AGRAWAL, 2006). Quando não há coordenação entre esses atores, emergem conflitos, sobreposições de competências e fragilidades na implementação de políticas públicas (ABERS; KECK, 2013).

A partir do final dos anos 1980, episódios emblemáticos contribuíram para reposicionar a Amazônia na agenda nacional e internacional de conservação ambiental. O assassinato de Chico Mendes, líder seringueiro e sindicalista, em dezembro de 1988, tornou-se marco simbólico e político de dimensão global, intensificando a pressão da opinião pública internacional sobre as políticas brasileiras para a região e catalisando mudanças institucionais (REVKIN, 1990; KECK, 1995; HECHT; COCKBURN, 2010). Esse evento, em conjunção com a mobilização de movimentos sociais e ambientalistas, intensificou a articulação política na região. Destacam-se o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), fundado em 1985 sob liderança do próprio Chico Mendes, e a Aliança dos Povos da Floresta, articulação entre seringueiros e povos indígenas construída por Mendes e Ailton Krenak. Esse conjunto de mobilizações contribuiu para a criação de novas categorias de áreas protegidas, como as Reservas Extrativistas (Resex), regulamentadas em 1990, que reconhecem direitos territoriais de populações tradicionais (ALLEGRETTI, 2002; ALMEIDA, 2004).

A combinação entre a repercussão internacional do assassinato de Chico Mendes e a crescente mobilização dos movimentos sociais e ambientalistas pressionou o Estado brasileiro a formalizar respostas institucionais à crise socioambiental na Amazônia. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, art. 225;

BENJAMIN, 2007). Essa consagração constitucional do direito ambiental abriu caminho para a estruturação de um aparato institucional específico: no ano seguinte, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), resultado da fusão da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), da Superintendência da Pesca (SUDEPE) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), centralizando as competências federais de fiscalização e licenciamento ambiental (BRASIL, 1989).

Nesse novo contexto constitucional e institucional, o Programa Nossa Natureza (Decreto nº 96.944/1989) inaugurou uma agenda federal estruturada de combate ao desmatamento, combinando instrumentos de comando e controle com o uso pioneiro de monitoramento por satélite através do sistema Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (FEARNSIDE, 1989; MAHAR; SCHNEIDER, 1994; NEPSTAD et al., 2006). Esse programa representou a primeira tentativa sistemática de controle do desmatamento baseada em evidências científicas e tecnologia de sensoriamento remoto.

Em escala internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92 ou ECO-92), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável como princípio orientador das políticas ambientais globais e reafirmou a centralidade da Amazônia na agenda internacional do clima e da biodiversidade. A conferência também resultou na adoção de importantes instrumentos normativos, como a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e as Convenções-Quadro sobre Mudanças Climáticas e sobre Diversidade Biológica (GUIMARÃES, 1992; LE PRESTRE, 2005; VIOLA; LEIS, 1995; MMA, 2024; SENADO FEDERAL, 2017). A Rio-92 marcou a inserção definitiva da Amazônia no regime internacional de governança ambiental, vinculando as políticas nacionais a compromissos multilaterais.

Apesar desses avanços, as políticas ambientais no Brasil permanecem marcadas por ciclos de descontinuidade, com mudanças de governo, conflitos entre setores econômicos e pressões contrárias à fiscalização (FERREIRA; VENTICINQUE; ALMEIDA, 2014). Entre 2015 e 2024, por exemplo, observaram-se o enfraquecimento

do PPCDAm, a flexibilização dos instrumentos de controle e a retomada do crescimento do desmatamento, evidenciando a vulnerabilidade dessas políticas às oscilações do ciclo político e às disputas entre diferentes projetos de desenvolvimento. Os conflitos socioambientais permanecem estruturantes na região, ancorados em disputas fundiárias, grilagem, colonização desordenada e ausência de regularização adequada da terra (REYDON; FERNANDES; TELLES, 2015), em paralelo à expansão da pecuária extensiva, da mineração e da exploração madeireira predatória (BRITO; BARRETO, 2020).

Nesse contexto de governança instável e fragmentada, as salvaguardas socioambientais passam a desempenhar um papel central na restauração florestal amazônica. Diante da descontinuidade de políticas públicas e da limitada coordenação entre atores estatais, esses instrumentos tendem a funcionar como mecanismos institucionais capazes de oferecer maior previsibilidade à proteção de direitos territoriais e sociais. Essa função, contudo, não é neutra, ela suscita questionamentos sobre quem define as salvaguardas, quem controla sua implementação e quais grupos são efetivamente contemplados por sua proteção. Compreender essas dimensões torna-se, portanto, fundamental para analisar o papel das salvaguardas na governança da restauração florestal na Amazônia.

3.3 RESTAURAÇÃO FLORESTAL COMO ESTRATÉGIA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL

3.3.1 DEGRADAÇÃO FLORESTAL E PASSIVO AMBIENTAL

O legado histórico de ocupação e as fragilidades da governança ambiental resultaram em um quadro de degradação florestal de grande escala na Amazônia. Enquanto o desmatamento, entendido como conversão completa da floresta para outros usos da terra, é amplamente monitorado através de sistemas como o PRODES. A degradação florestal permanece menos visível nos sistemas oficiais de monitoramento, embora seja igualmente crítica para a integridade do bioma e para a provisão de serviços ecossistêmicos (ASNER et al., 2005; MATRICARDI et al., 2020).

A degradação florestal refere-se à perda parcial de cobertura vegetal, biomassa e funcionalidade ecossistêmica, sem conversão total do uso da terra, incluindo processos como exploração seletiva de madeira, legal e ilegal, incêndios florestais recorrentes, fragmentação de habitats e efeitos de borda que alteram microclima, umidade e exposição a ventos (ASNER et al., 2005; BARLOW et al., 2016). Esses processos são cumulativos e podem levar, em estágios avançados, à conversão irreversível da floresta.

As consequências ecológicas da degradação florestal são profundas e multidimensionais. Florestas degradadas tendem a perder parcela significativa de sua biomassa original, em média 40% segundo o levantamento de campo realizado no bioma (BERENGUER et al., 2014), além de apresentarem alteração substancial na composição florística, com dominância de pioneiras, plantas de rápido crescimento e baixa densidade de madeira, capazes de colonizar rapidamente áreas abertas ou perturbadas, mas incapazes de reconstituir a complexidade estrutural e funcional da floresta madura, em detrimento das espécies de dossel, de maior valor ecológico, econômico e para o estoque de carbono (BERENGUER et al., 2014; BARLOW et al., 2016).

Essas mudanças na estrutura e composição comprometem serviços ecossistêmicos essenciais, como polinização por insetos e aves, dispersão de sementes por fauna, ciclagem de nutrientes, regulação hídrica e microclimática (BARLOW et al., 2016; POORTER et al., 2016). Em termos climáticos, áreas degradadas têm capacidade substancialmente reduzida de estocar carbono e, sob condições de seca severa ou incêndios recorrentes, podem tornar-se fontes líquidas de emissões de gases de efeito estufa — a ponto de a degradação florestal já responder por parcela maior da perda de carbono na Amazônia brasileira do que o próprio desmatamento (QIN et al., 2021; GATTI et al., 2021; NOBRE et al., 2016).

A degradação também afeta diretamente as comunidades tradicionais, povos indígenas e populações rurais que dependem dos recursos florestais para subsistência, renda e manutenção de modos de vida tradicionais. A redução da disponibilidade e da qualidade de produtos da sociobiodiversidade, como castanha-do-brasil, açaí, copaíba e andiroba, pode comprometer a segurança alimentar e a economia local, aumentando a

vulnerabilidade socioeconômica e redução as opções de geração de renda compatíveis com a conservação florestal, além de comprometer a quantidade e a qualidade da água disponível para consumo humano e atividades produtivas (DUCHELLE et al., 2014; PORRO et al., 2012).

O processo histórico de degradação e desmatamento se traduz em um expressivo passivo ambiental, entendido como o conjunto de áreas cuja cobertura vegetal nativa foi suprimida em desacordo com a legislação ambiental vigente e que, por isso, geram para seus proprietários ou possuidores a obrigação legal de recomposição (SOARES-FILHO et al., 2014; BRANCALION et al., 2016). Esse passivo concentra-se principalmente em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (RLs) que, nos termos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), deveriam manter cobertura de vegetação nativa.

Em escala nacional, estima-se um déficit de aproximadamente 19 milhões de hectares de vegetação nativa em APPs e RLs, dos quais cerca de 11 milhões correspondem a Reservas Legais e 8 milhões a APPs (GUIDOTTI et al., 2017). Na Amazônia Legal, esse quadro é agravado pela existência de cerca de 30 milhões de hectares de pastagens degradadas, caracterizadas por baixa produtividade pecuária, que representam importante oportunidade para estratégias de restauração e intensificação sustentável da produção (DIAS-FILHO, 2006).

Essas áreas representam, ao mesmo tempo, um dos principais passivos ambientais da Amazônia e uma oportunidade estratégica para promover a restauração florestal em larga escala. De um lado, a perda contínua de serviços ecossistêmicos, a redução da biodiversidade e o potencial de emissões de gases de efeito estufa evidenciam a urgência de sua recuperação. De outro, essas áreas oferecem condições para a implementação de sistemas produtivos mais sustentáveis, biodiversos e resilientes. A esse cenário somam-se áreas de mineração abandonadas sem recuperação adequada, regiões afetadas por incêndios recorrentes que comprometem a regeneração natural e extensas áreas de florestas secundárias jovens que demandam manejo apropriado para avançar em estágios sucessionais mais maduros e funcionalmente mais complexos (POORTER et al., 2016; CHAZDON et al., 2016).

Em síntese, a degradação florestal e o passivo ambiental configuram duas faces complementares de um mesmo processo histórico de ocupação desordenada da Amazônia: enquanto a primeira compromete progressivamente a integridade ecológica e a funcionalidade dos remanescentes florestais ainda de pé, o segundo materializa, em termos legais e territoriais, a dívida ambiental acumulada ao longo de décadas de expansão da fronteira agropecuária sem observância à legislação.

A magnitude desse passivo ambiental explica por que a restauração florestal na Amazônia não pode ser tratada como um exercício técnico neutro: a escala dos recursos financeiros necessários para recompor esse déficit e a diversidade de atores mobilizados para executá-lo tornam indispensável a existência de salvaguardas socioambientais capazes de assegurar que a recomposição da floresta não se converta em novo vetor de riscos e desigualdades para as populações que já convivem com os efeitos da degradação.

3.3.2 RESTAURAÇÃO FLORESTAL: CONCEITOS, MÉTODOS E MARCOS LEGAIS

A restauração florestal emerge, nesse cenário, não apenas como exigência legal decorrente do Código Florestal e de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), mas como necessidade ecológica, climática e social de primeira ordem. De acordo com a *Society for Ecological Restoration* (SER), restauração ecológica é o processo de auxílio à recuperação de ecossistemas que foram degradados, danificados ou destruídos, com vistas a restabelecer sua integridade ecológica em termos de diversidade biológica, estrutura vertical e horizontal e funcionamento dos processos ecológicos (SER, 2004; GANN et al., 2019).

No Brasil, a legislação ambiental e as normas técnicas distinguem três categorias principais de intervenção em áreas degradadas, cada uma com objetivos, métodos e níveis de exigência distintos: restauração ecológica, recuperação de áreas degradadas e reabilitação de ecossistemas (BRASIL, 2012; RODRIGUES et al., 2009; BRANCALION; VAN MELIS, 2017; CHAZDON; URIARTE, 2016). Nessa mesma direção, o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) reconhece

diferentes abordagens metodológicas para a recomposição da vegetação nativa, contemplando a condução da regeneração natural, o reflorestamento com espécies nativas, a implantação de sistemas agroflorestais, além das próprias categorias de reabilitação e restauração ecológica, permitindo que a escolha do método seja adequada às condições ambientais, fundiárias e produtivas de cada área (MMA, 2017; MMA, 2024).

A restauração ecológica busca aproximar o ecossistema de sua condição original, priorizando alta diversidade de espécies nativas, complexidade estrutural e restabelecimento de processos ecológicos, sendo especialmente relevante em APPs ripárias, corredores ecológicos e áreas de conectividade (RODRIGUES et al., 2009). A recuperação de áreas degradadas adota objetivos mais flexíveis, permitindo uso de espécies exóticas e sistemas produtivos, desde que mantidos serviços ecossistêmicos básicos, sendo particularmente aplicável em paisagens produtivas (BRANCALION; VAN MELIS, 2017). Já a reabilitação de ecossistemas visa principalmente recuperar funções ecológicas prioritárias, como proteção do solo, regulação hídrica e sequestro de carbono, mesmo sem recompor integralmente a composição original de espécies, configurando um caminho viável em áreas altamente degradadas (CHAZDON; URIARTE, 2016).

Diversos métodos de restauração são utilizados na Amazônia, escolhidos conforme o grau de degradação, a capacidade de regeneração natural, os recursos disponíveis e os objetivos do projeto (CHAZDON; GUARIGUATA, 2016; BRANCALION et al., 2015). A regeneração natural assistida é a opção mais econômica e ecologicamente eficaz quando há banco de sementes no solo, chuva de sementes de fragmentos adjacentes e rebrota de raízes, consistindo na remoção de fatores de degradação e, eventualmente, no enriquecimento com espécies de interesse (MELI et al., 2017; CROUZEILLES et al., 2017). Em áreas com degradação severa, o plantio de mudas torna-se necessário, variando de modelos de alta diversidade, com dezenas de espécies nativas, a plantios mais simplificados, voltados à rápida cobertura do solo e atração de fauna dispersora (RODRIGUES et al., 2009; BRANCALION et al., 2015).

Sistemas agroflorestais (SAFs) se destacam como estratégia de restauração produtiva, especialmente para a agricultura familiar, ao combinar espécies arbóreas

nativas com cultivos agrícolas e a criação ou não de animais, gerando benefícios ecológicos e renda (SILVA et al., 2019; LIMA et al., 2022). Técnicas de nucleação, como implantação de ilhas de diversidade, poleiros artificiais e transposição de solo, têm sido usadas para acelerar a sucessão ecológica com custos menores do que plantios em área total (REIS et al., 2003; CORBIN; HOLL, 2012).

Essa pluralidade metodológica é acompanhada por um arcabouço institucional robusto, que articula obrigações legais internas, como o Código Florestal e o Planaveg, a compromissos internacionais assumidos no âmbito do Acordo de Paris e de agendas globais de restauração. No entanto, a efetivação desses marcos normativos e metodológicos depende de arranjos de governança capazes de sustentar financiamento de longo prazo, coordenação entre atores e continuidade política, elementos que, como discutido anteriormente, permanecem como os principais desafios para que a restauração florestal se consolide como estratégia efetiva de recuperação ambiental, mitigação climática e promoção de justiça socioambiental na região.

É precisamente sobre esses arranjos de governança e financiamento que incidem as salvaguardas socioambientais, cuja capacidade de traduzir os marcos legais e metodológicos aqui descritos em proteção efetiva para os atores territoriais é o que este trabalho se propõe a examinar.

3.3.3 DESAFIOS E CONFLITOS NA RESTAURAÇÃO NA AMAZÔNIA

Apesar do fortalecimento do arcabouço legal e dos avanços técnicos, a restauração florestal na Amazônia enfrenta obstáculos estruturais, conflitos de interesse e riscos socioambientais. Um desafio central é a insegurança fundiária, que caracteriza grande parte do bioma e dificulta tanto a definição de responsabilidades quanto a mobilização de investimentos de longo prazo (REYDON et al., 2015; AZEVEDO-RAMOS et al., 2020). Estimativas indicam que parcela significativa das terras da Amazônia Legal carece de regularização adequada, resultado de grilagem, sobreposição de títulos, ausência de cadastros confiáveis e fragilidade da governança territorial (SPAROVEK et al., 2019).

Nessas condições de insegurança jurídica, proprietários sem documentação regular tendem a hesitar em investir recursos significativos em restauração florestal, atividade de retorno econômico de médio e longo prazo, enquanto processos de regularização fundiária mal conduzidos ou orientados por interesses políticos podem dar vantagem a quem realiza o desmatamento ilegal através da anistia de passivos ambientais e aprofundar injustiças históricas ao desconsiderar direitos de posse de populações tradicionais (BRITO; BARRETO, 2020; RAJÃO et al., 2020).

Há também o risco de que projetos de restauração florestal sejam implementados em terras de posse coletiva, uso tradicional ou territórios reivindicados por povos indígenas e comunidades tradicionais sem o devido reconhecimento formal dos direitos dessas populações, gerando conflitos territoriais, apropriação indevida de benefícios, especialmente créditos de carbono, violações de direitos humanos e reprodução de padrões coloniais de expropriação, fenômeno que a literatura crítica tem denominado *green grabbing*, ou "acumulação verde" (FAIRHEAD et al., 2012; CORSON et al., 2013; WEST et al., 2020; SCHAPPER, 2023; RIBEIRO, 2022).

Do ponto de vista socioeconômico, a restauração florestal envolve custos elevados e multifacetados de implementação, como: preparo de solo, aquisição de mudas ou sementes, plantio; manutenção: controle de gramíneas invasoras, replantio, adubação de cobertura; e transação: elaboração de projetos, licenciamento, monitoramento, certificação. Essas etapas recaem desproporcionalmente sobre pequenos agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais com limitado acesso a crédito, assistência técnica e mercados, o que limita a adesão desses públicos nas ações voltadas a restauração florestal (BRANCALION et al., 2012; EZZINE-DE-BLAS et al., 2016).

Em paralelo, grandes proprietários rurais e empresas dos setores agropecuário e florestal tendem a concentrar o acesso aos incentivos econômicos associados à restauração, incluindo crédito rural subsidiado, pagamentos por serviços ambientais, certificações, valorização reputacional, estratégias de marketing verde e acesso a mercados diferenciados. Como consequência, a restauração pode reforçar desigualdades socioeconômicas preexistentes ao concentrar seus benefícios entre atores com maior capacidade de mobilizar recursos e atender às exigências

institucionais, inclusive aqueles que, em alguns casos, contribuíram para os processos de degradação que agora buscam reverter (BÖRNER et al., 2010; PASCUAL et al., 2014).

A fragilidade institucional e a descontinuidade de políticas públicas agravam esses desafios estruturais, tornando a restauração florestal um investimento vulnerável a oscilações políticas de curto prazo, mudanças de prioridades governamentais e contingenciamentos orçamentários, com impactos sobre a disponibilidade de financiamento, a continuidade de programas de assistência técnica e a aplicação de marcos regulatórios (ABESSA et al., 2019; LATAWIEC et al., 2015; BRANCALION; CHAZDON, 2017).

Esses desafios evidenciam que a restauração florestal, embora essencial para a recuperação ambiental da Amazônia e para o cumprimento de compromissos climáticos nacionais e internacionais, não produz automaticamente resultados socialmente justos. Quando concebidos sem a participação efetiva das comunidades locais ou orientados predominantemente por interesses de mercado, projetos de restauração podem intensificar conflitos fundiários, comprometer direitos territoriais e humanos e concentrar benefícios econômicos entre atores com maior poder político e financeiro.

Nesse contexto, as salvaguardas socioambientais assumem um papel fundamental ao estabelecer mecanismos destinados a prevenir esses riscos e a promover iniciativas de restauração compatíveis com a justiça socioambiental, a proteção de direitos e a sustentabilidade de longo prazo.

3.4 SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS

3.4.1 CONCEITOS E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL

No campo do desenvolvimento socioambiental, o termo salvaguarda refere-se ao conjunto de políticas, normas e procedimentos destinados a identificar, avaliar, prevenir, mitigar e, quando necessário, compensar impactos sociais e ambientais adversos decorrentes de projetos, programas e investimentos (IFC, 2012; WORLD BANK, 2016). Em seu sentido mais amplo, a palavra designa um mecanismo de

proteção ou garantia, associado à prevenção de riscos e à defesa de direitos, conforme registrado pelo Dicionário Aurélio (2010). Diferenciam-se de *standards* voluntários e de condicionantes de licenciamento por estarem diretamente vinculadas aos fluxos de financiamento, estabelecendo requisitos socioambientais específicos como critério para a obtenção de recursos (CASHORE; AULD; NEWSOM, 2004; MORGAN, 2012).

A institucionalização das salvaguardas socioambientais está fortemente associada à atuação do Banco Mundial a partir da década de 1970, em resposta às críticas de movimentos sociais, organizações ambientalistas e pesquisadores sobre os impactos socioambientais de grandes projetos de infraestrutura financiados pela instituição em países em desenvolvimento (BRADLOW, 1996; SUZUKI; NANWANI, 2005). Como os organismos multilaterais não executam diretamente os projetos que financiam, as salvaguardas passaram a constituir mecanismos de gestão de riscos associados à atuação de terceiros, estabelecendo requisitos mínimos para reduzir impactos socioambientais, evitar passivos legais e preservar a legitimidade institucional dos financiadores.

Entre os casos mais emblemáticos desse período destaca-se o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), implementado entre 1981 e 1991 com financiamento de US\$ 457 milhões do Banco Mundial. O projeto tornou-se um símbolo internacional dos impactos negativos de grandes empreendimentos ao provocar aceleração do desmatamento, conflitos fundiários, invasões de terras indígenas, violações de direitos dos povos Nambiquara e Uru-Eu-Wau-Wau e disseminação de doenças em comunidades isoladas (RICH, 1994; FEARNSSIDE, 2003; WORLD BANK, 1992).

A repercussão internacional do caso, impulsionada por organizações da sociedade civil e por audiências no Congresso dos Estados Unidos, levou à suspensão dos desembolsos em 1985, a primeira interrupção de um empréstimo do Banco Mundial por razões socioambientais e desencadeou um amplo processo de revisão das políticas da instituição (RICH, 1994; WADE, 2011).

Como resultado desse processo de aprendizagem institucional, o Banco Mundial e outras instituições financeiras multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Financeira Internacional (IFC), passaram a

desenvolver políticas de salvaguardas progressivamente mais abrangentes a partir da década de 1980. Esse processo culminou, em 2016, na adoção do *Environmental and Social Framework* (ESF), que substituiu as Políticas Operacionais anteriores e estabeleceu dez Padrões Ambientais e Sociais, voltados a temas como: avaliação e gestão de riscos ambientais e sociais, condições de trabalho, eficiência no uso de recursos naturais, prevenção da poluição, saúde e segurança comunitária, aquisição de terras e reassentamento involuntário, conservação da biodiversidade, proteção de povos indígenas, patrimônio cultural e atuação de intermediários financeiros (WORLD BANK, 2016).

Paralelamente à evolução das instituições financeiras multilaterais, convenções internacionais de direitos humanos e de direitos dos povos indígenas passaram a influenciar diretamente o conteúdo das salvaguardas socioambientais. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (1989), ratificada pelo Brasil em 2002, reconheceu o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, enquanto a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) consolidou o princípio do Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) como direito fundamental (ILO, 1989; UNITED NATIONS, 2007). A incorporação desses instrumentos ampliou o escopo das salvaguardas, que passaram a contemplar não apenas a prevenção de impactos ambientais, mas também a proteção de direitos coletivos, territoriais e culturais.

Essa trajetória revela que as salvaguardas socioambientais carregam, desde sua origem, uma tensão constitutiva. Embora tenham surgido como instrumentos destinados a reduzir riscos institucionais associados ao financiamento de grandes projetos, sua evolução incorporou princípios relacionados à proteção de direitos, à participação social e à justiça socioambiental. Essa dupla origem explica por que a literatura atribui às salvaguardas diferentes funções, que frequentemente coexistem na prática.

Sob uma primeira perspectiva, as salvaguardas são compreendidas como instrumentos de gestão de risco institucional, interpretação predominante entre instituições financeiras multilaterais. Nessa lógica, são operacionalizadas por meio de ferramentas padronizadas, como triagem inicial de projetos, avaliações sistemáticas de impactos ambientais e sociais, planos de mitigação e sistemas de monitoramento

baseados em indicadores quantitativos. O objetivo central é antecipar e reduzir impactos capazes de gerar riscos reputacionais, passivos legais ou perdas financeiras para os financiadores (IFC, 2012; WORLD BANK, 2016; MORGAN, 2012).

Uma segunda perspectiva as interpreta como mecanismos de governança multiator, responsáveis por organizar papéis, responsabilidades, fluxos de decisão, procedimentos de prestação de contas e sistemas de *accountability* entre financiadores, governos, empresas executoras, consultores, auditores independentes e comunidades afetadas. Nessa abordagem, as salvaguardas estruturam a coordenação entre diferentes atores ao longo de todo o ciclo de vida dos projetos (LEMOS; AGRAWAL, 2006; GUPTA et al., 2015).

Por fim, uma terceira perspectiva compreende as salvaguardas como instrumentos normativos e políticos que expressam concepções específicas, frequentemente contestadas, sobre desenvolvimento, proteção de direitos e distribuição de riscos e benefícios. Sob essa ótica, elas constituem arenas de disputa em torno da definição de quais direitos devem ser priorizados, quem possui legitimidade para definir riscos aceitáveis e quais modelos de relação entre sociedade e natureza orientam as políticas de desenvolvimento (CERNEA, 2003; UNITED NATIONS, 2011; SCHLOSBERG, 2007).

Em conjunto, essas perspectivas evidenciam que as salvaguardas socioambientais não constituem apenas instrumentos técnicos de prevenção de impactos, mas também mecanismos que organizam relações de poder, distribuem responsabilidades e definem quais direitos serão priorizados na implementação de projetos. Compreender quem participa de sua elaboração, como esses atores interagem, quais finalidades atribuem às salvaguardas e a quem seus mecanismos de proteção efetivamente se destinam constitui, portanto, um passo essencial para analisar seu papel na governança da restauração florestal na Amazônia.

3.4.2 MULTILATERALIDADE, ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E DIFUSÃO DAS SALVAGUARDAS

A consolidação das salvaguardas socioambientais no âmbito do Banco Mundial e da IFC não permaneceu restrita a essas instituições pioneiras, estendendo-se progressivamente a outras instituições financeiras multilaterais (IFMs), agências bilaterais de cooperação, bancos regionais de desenvolvimento, fundos climáticos e, crescentemente, ao setor financeiro privado (DANN; RIEGNER, 2019; WRIGHT, 2009; MBENGUE; DE MOERLOOSE, 2017).

Instituições financeiras multilaterais são organizações internacionais criadas e capitalizadas por múltiplos países-membros com o objetivo declarado de promover o desenvolvimento econômico e social por meio de empréstimos concessionais e não concessionais, financiamentos, garantias e assistência técnica, especialmente em países em desenvolvimento e economias emergentes (WOODS, 2006; HUMPHREY, 2014).

À medida que as salvaguardas se consolidaram como instrumentos de gestão de riscos socioambientais e de fortalecimento da legitimidade institucional no financiamento ao desenvolvimento, seu modelo passou a ser incorporado por diferentes instituições financeiras multilaterais (IFMs), com adaptações quanto ao escopo, ao nível de rigor e aos mecanismos de implementação e fiscalização. Posteriormente, princípios semelhantes também foram incorporados por fundos climáticos multilaterais, como o *Green Climate Fund* e o *Global Environment Facility* (PARK, 2010; GUTNER, 2005).

A difusão das salvaguardas socioambientais insere-se em um contexto mais amplo de governança multilateral ambiental e climática, no qual bancos multilaterais de desenvolvimento, agências especializadas da ONU (PNUMA, FAO, PNUD), fundos climáticos, iniciativas de cooperação internacional e plataformas transnacionais de política ambiental atuam de forma crescente e independente na produção, disseminação e consolidação de normas, padrões e melhores práticas de alcance global (GUTNER, 2005; PARK, 2010; ABBOTT; SNIDAL, 2009).

Nesse arranjo institucional complexo, as IFMs exercem papel estratégico não apenas como financiadoras diretas de projetos e programas, mas também como produtoras e disseminadoras de referenciais normativos que orientam, influenciam e frequentemente determinam práticas de outros atores do sistema internacional,

incluindo agências bilaterais de cooperação (USAID, GIZ, AFD), bancos comerciais privados, fundos de investimento, empresas multinacionais e iniciativas privadas de sustentabilidade e certificação (BERNSTEIN; CASHORE, 2012).

A governança das IFMs é estruturada de forma que países-membros são simultaneamente acionistas e potenciais tomadores de recursos, com poder de voto geralmente proporcional à contribuição de capital subscrita, sistema que historicamente concentrou influência decisória em países desenvolvidos do Norte Global, especialmente Estados Unidos, que detém poder de veto em decisões-chave do Banco Mundial e FMI, Japão, Alemanha, França e Reino Unido (WOODS, 2006; WADE, 2011).

A expansão acelerada e a crescente semelhança formal entre os sistemas de salvaguardas adotados evidenciam um processo de isomorfismo institucional, conforme teorizado por DiMaggio e Powell (1983) no campo da sociologia organizacional. Esse conceito descreve e explica a tendência de organizações que operam em um mesmo campo organizacional a adotarem estruturas, práticas, procedimentos e discursos progressivamente semelhantes em resposta a diferentes tipos de pressões e incentivos ambientais.

No caso das salvaguardas socioambientais aplicadas ao financiamento do desenvolvimento e da conservação, esse processo de isomorfismo manifesta-se por meio de três mecanismos inter-relacionados. O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas por atores com maior capacidade de influência, incluindo exigências legais e regulatórias, critérios de conformidade estabelecidos por financiadores, doadores bilaterais e mecanismos de cofinanciamento. Essas pressões levam instituições a adotar padrões mínimos de salvaguardas como requisito para acessar recursos ou participar de operações conjuntas, contribuindo para reduzir custos de transação e facilitar a coordenação entre diferentes organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983; GULER; GUILLÉN; MACPHERSON, 2002).

O isomorfismo normativo emerge da profissionalização de campos especializados e da difusão de concepções de boas práticas promovidas por comunidades epistêmicas de especialistas, consultores internacionais, associações profissionais, programas de formação acadêmica e redes de praticantes, que

contribuem para a padronização internacional de conceitos, metodologias, ferramentas de avaliação e instrumentos de gestão socioambiental (DIMAGGIO; POWELL, 1983; HAAS, 1992).

E o isomorfismo mimético ocorre quando instituições enfrentando alta incerteza sobre efetividade de suas políticas ou buscando legitimidade institucional replicam modelos consolidados e amplamente reconhecidos, como os Padrões de Desempenho da IFC (2012) ou o *Environmental and Social Framework* do Banco Mundial (2016), como estratégia para reduzir incertezas operacionais, fortalecer credibilidade perante *stakeholders*, responder a pressões reputacionais de organizações da sociedade civil e acessar redes de financiamento que exigem conformidade com padrões internacionalmente aceitos (DIMAGGIO; POWELL, 1983; SUZUKI; NANWANI, 2005; BERNSTEIN, 2011).

Esse processo multifacetado de convergência normativa não se limita às IFMs públicas, estendendo-se crescentemente a sistemas privados de certificação florestal e agrícola, como FSC, Rainforest Alliance, RSPO, políticas corporativas de sustentabilidade de empresas transnacionais, compromissos voluntários de desmatamento zero assumidos por cadeias de commodities, iniciativas de investimento responsável, Princípios do Equador, adotados por mais de 130 bancos comerciais, e padrões de mercados voluntários de carbono, contribuindo para a formação de um campo transnacional complexo e híbrido de governança socioambiental (ABBOTT; SNIDAL, 2009; BERNSTEIN; CASHORE, 2012; PATTBERG, 2005).

Nesse campo emergente, normas públicas elaboradas por Estados e organizações multilaterais e normas privadas elaboradas por empresas, organismos certificadores e organizações não governamentais passaram a se articular de maneira híbrida e complementar. Essa interação reforça o papel das salvaguardas como instrumentos que combinam gestão de riscos, legitimação institucional e regulação indireta de práticas produtivas e fluxos de investimento em escala global (ABBOTT; SNIDAL, 2009; CASHORE, 2002).

Entre os princípios incorporados pelas salvaguardas socioambientais contemporâneas, o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) constitui uma evidência da ampliação desses instrumentos para além da gestão de riscos

institucionais, incorporando dimensões relacionadas ao reconhecimento de direitos, à participação e à autonomia dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Sua adoção representa uma mudança em relação à lógica de mera consulta, ao exigir processos decisórios baseados em informações adequadas ao contexto cultural, ausência de coerção, respeito às formas próprias de organização e decisão das comunidades e participação prévia à tomada de decisões que possam afetar seus territórios e modos de vida (ILO, 1989; UNITED NATIONS, 2007; SCHILLING-VACAFLORE; FLEMMER, 2015; FONTANA; GRUGEL, 2016).

Embora os marcos normativos tenham avançado, eles convivem com problemas estruturais: desigualdades de poder entre países do Norte e do Sul Global, imposição de condicionalidades econômicas questionáveis aos países que recebem financiamento, priorização do crescimento econômico em detrimento da justiça social e da sustentabilidade ambiental, além de falhas recorrentes de transparência, participação comunitária e efetividade na aplicação concreta das salvaguardas nos contextos locais (CERNEA, 2003; FERGUSON, 1994; WADE, 2011; GOLDMAN, 2005).

O isomorfismo institucional que difundiu as salvaguardas globalmente ajuda a explicar por que projetos de restauração florestal na Amazônia, ainda que promovidos por atores distintos, tendem a adotar modelos de salvaguarda muito semelhantes entre si, frequentemente pouco adaptados às particularidades socioculturais e fundiárias da região. Compreender essa lógica de difusão normativa é, portanto, condição para analisar até que ponto os arranjos de governança de salvaguardas observados nos projetos amazônicos refletem escolhas deliberadas dos atores locais ou a simples replicação de padrões definidos.

3.4.3 FUNÇÕES, PODER E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS SALVAGUARDAS

A implementação concreta das salvaguardas socioambientais envolve uma ampla e heterogênea rede de atores que ocupam posições distintas em termos de poder decisório, disponibilidade de recursos financeiros e técnicos e capacidade de influenciar seu desenho e aplicação. Entre os atores com maior capacidade de

influência estão bancos multilaterais e bilaterais de desenvolvimento, financiadores privados, como bancos comerciais e fundos de investimento, grandes empresas proponentes de projetos, certificadoras internacionais e governos nacionais.

Esses atores concentram diferentes formas de poder, incluindo o poder normativo, relacionado à definição de critérios e padrões, o poder decisório, associado à aprovação e ao financiamento de projetos e o poder financeiro, derivado do controle sobre fluxos de recursos. Dessa forma, exercem influência significativa sobre a definição do que é considerado uma salvaguarda adequada, quais metodologias de avaliação são reconhecidas e quais procedimentos devem ser adotados (GUTNER, 2005; PARK, 2010).

Em contrapartida, agentes territoriais, como povos indígenas em terras demarcadas, comunidades tradicionais ribeirinhas, extrativistas e quilombolas, agricultores familiares, órgãos públicos ambientais estaduais e municipais e organizações de base, vivenciam diretamente os impactos positivos e negativos dos projetos. Apesar de sua relevância para a implementação das salvaguardas, esses grupos frequentemente apresentam menor capacidade de influência sobre sua formulação e aplicação, sendo muitas vezes posicionados como beneficiários, afetados ou consultados, em vez de participantes efetivos dos processos decisórios (REYES-GARCÍA et al., 2019; SCHMIDT et al., 2019; PORRO et al., 2012; RODRIGUEZ et al., 2025).

Essa assimetria de poder não é apenas uma característica descritiva da governança das salvaguardas, mas um elemento central para compreender os desafios de sua implementação. Mesmo com a expansão desses instrumentos, persistem limitações relacionadas às capacidades institucionais desiguais, à fragilidade dos sistemas de monitoramento e à dependência de mecanismos de autoavaliação por parte dos proponentes dos projetos (ABESSA et al., 2019; LATAWIEC et al., 2015). Enquanto órgãos reguladores frequentemente enfrentam restrições de recursos para fiscalização, comunidades afetadas possuem acesso limitado a apoio técnico independente que lhes permita participar de forma qualificada dos processos de avaliação e tomada de decisão (EZZINE-DE-BLAS et al., 2016).

Além das limitações institucionais, existem lacunas decorrentes da distância

entre instrumentos padronizados e realidades territoriais complexas. Processos de avaliação de impacto e consulta podem simplificar dinâmicas socioculturais, invisibilizar grupos cujas formas de organização e territorialidade não se enquadram em categorias administrativas e privilegiar conhecimentos técnico-científicos em detrimento de saberes locais e tradicionais (WAYLEN et al., 2013; MEYFROIDT et al., 2022; OSBORNE et al., 2023). Barreiras linguísticas, cronogramas incompatíveis com as temporalidades comunitárias e custos associados à participação ampliam essas limitações, especialmente entre grupos socialmente mais vulneráveis.

Nesse contexto de capacidades desiguais e fragilidades de implementação, emergem riscos de *greenwashing* e *social washing*, nos quais as salvaguardas podem operar mais como mecanismos simbólicos de legitimação do que como instrumentos capazes de promover transformações substantivas (WRIGHT; ROOKE, 2013; PHELPS et al., 2023). A multiplicação de certificações e padrões pode fragmentar responsabilidades e dificultar a avaliação independente da efetividade das medidas de proteção socioambiental. Além disso, a baixa aplicação de sanções em casos de descumprimento, a priorização de medidas de mitigação em detrimento da prevenção e a ausência de questionamento dos modelos de desenvolvimento subjacentes limitam o potencial transformador desses instrumentos.

Esses desafios assumem especial relevância no contexto da restauração florestal na Amazônia, onde a distância entre os marcos normativos e as práticas territoriais é ampliada pela extensão do bioma, pela sobreposição de regimes fundiários e pela diversidade de atores envolvidos. Diante desse risco de redução das salvaguardas a mecanismos predominantemente simbólicos de legitimação, torna-se importante investigar, como propõe esta pesquisa, para quem e para quais finalidades esses instrumentos efetivamente operam nos projetos de restauração em curso na região.

3.4.4 SALVAGUARDAS NA RESTAURAÇÃO FLORESTAL DA AMAZÔNIA

A crescente valorização internacional da restauração florestal como solução climática baseada na natureza ampliou substancialmente o volume de recursos

financeiros destinados à Amazônia através de mercados voluntários de carbono, fundos climáticos multilaterais, compromissos corporativos de neutralidade de carbono e investimento de impacto, mas também introduziu novos riscos socioambientais (BRANCALION et al., 2019; SEDDON et al., 2020; ALIANÇA PELA RESTAURAÇÃO NA AMAZÔNIA, 2024). A lógica dominante de mercado favorece projetos escaláveis, padronizados e rapidamente mensuráveis, o que frequentemente conflita com os tempos sociais e ecológicos da restauração amazônica, que exigem negociação prolongada, construção de confiança entre atores e horizontes temporais de décadas (MANSOURIAN et al., 2024; RODRIGUEZ et al., 2025).

Nesse cenário de financiamento crescente, a aplicação de salvaguardas socioambientais na Amazônia enfrenta alta complexidade socioecológica, histórico de conflitos territoriais e polarização política sobre modelos de desenvolvimento (BODIN et al., 2015; MEYFROIDT et al., 2022). A diversidade de atores com interesses divergentes e a coexistência de múltiplos regimes de governança, terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária, propriedades privadas e terras públicas não destinadas, tornam particularmente desafiadora a definição de responsabilidades, o reconhecimento de direitos e a distribuição equitativa de benefícios (AZEVEDO-RAMOS et al., 2020; SPAROVEK et al., 2019).

Mercados voluntários de carbono na Amazônia têm sido associados a riscos de assimetrias de poder, deixando povos indígenas e comunidades locais vulneráveis à subprecificação de créditos, captura de valor por intermediários e perda de autonomia territorial (RMI, 2023; PHELPS et al., 2023; WEST; BROCKINGTON; IGOE, 2006). Mecanismos mal regulados com salvaguardas insuficientes podem aprofundar desigualdades preexistentes, concentrando benefícios entre atores com maior capacidade de acessar financiamento e lidar com burocracias complexas (PASCUAL et al., 2014; MCAFEE; SHAPIRO, 2010).

Nesse contexto, salvaguardas socioambientais emergem como ferramentas centrais de governança equitativa da restauração amazônica, com potencial para mitigar riscos, promover distribuição justa de benefícios e garantir respeito a direitos territoriais e culturais (BODIN et al., 2015; IUCN, 2024; CLEMENS et al., 2025). Estudos recentes enfatizam que equidade e justiça são elementos intrínsecos do

sucesso ecológico e da sustentabilidade de longo prazo da restauração, influenciando resultados mensuráveis e apropriação local das iniciativas (RODRIGUEZ et al., 2025; MANSOURIAN et al., 2024).

A literatura sobre restauração florestal amazônica, contudo, permanece centrada em aspectos ecológicos, técnicos e de financiamento, deixando pouco exploradas as dimensões de governança, poder e justiça socioambiental que estruturam quem se beneficia e quem assume riscos (BRANCALION et al., 2019; ALIANÇA PELA RESTAURAÇÃO NA AMAZÔNIA, 2024).

Diante desse cenário, torna-se fundamental compreender criticamente os limites e as potencialidades das salvaguardas socioambientais enquanto instrumentos de governança da restauração florestal amazônica. Mais do que mecanismos técnicos de gestão de riscos, as salvaguardas envolvem disputas sobre participação, distribuição de benefícios, reconhecimento de direitos e formas de coordenação entre diferentes atores. Como apontam Rodriguez et al. (2025) e Mansourian et al. (2024), a efetividade da restauração em longo prazo depende de como os programas são concebidos e governados, especialmente da capacidade de articular objetivos ecológicos com dimensões sociais, econômicas e culturais dos territórios onde são implementados. É a partir dessa perspectiva que esta pesquisa busca investigar quem participa da construção das salvaguardas, quais finalidades são atribuídas e a quem esses instrumentos efetivamente se destinam.

4. METODOLOGIA

4.1 ABORDAGEM DE PESQUISA

Esta pesquisa adota um delineamento qualitativo de caráter exploratório. De acordo com Creswell e Creswell (2018), a pesquisa qualitativa é adequada ao estudo de fenômenos sociais complexos que demandam compreensão aprofundada de significados, processos e contextos, sendo especialmente indicada quando o objetivo não é mensurar variáveis, mas interpretar experiências, percepções e relações entre atores.

O caráter exploratório justifica-se pela configuração ainda pouco sistematizada do objeto de investigação, que requer uma abordagem aberta e indutiva, capaz de gerar categorias analíticas a partir dos dados empíricos em vez de testá-las (GIL, 2008; STRAUSS; CORBIN, 2008). Essa orientação epistemológica permite ao pesquisador aproximar-se do fenômeno sem hipóteses rígidas, favorecendo a emergência de interpretações que reflitam a complexidade e a pluralidade de perspectivas presentes no campo.

O recorte da pesquisa concentra-se em projetos de restauração florestal de larga escala na Amazônia, iniciativas com abrangência territorial significativa, envolvimento de múltiplos atores institucionais e acesso a mecanismos formais de financiamento. Esse recorte justifica-se pela maior visibilidade e documentação desses projetos no campo, bem como pela centralidade que assumem na estruturação do sistema de salvaguardas socioambientais.

4.2 DELINEAMENTO ANALÍTICO

O delineamento analítico desta pesquisa baseia-se na articulação de perspectivas complementares, combinando a análise de campos organizacionais (DiMaggio; Powell, 1983) e a abordagem orientada à Modelagem Baseada em Agentes (*Agent-Based Modeling* – ABM), utilizada como referencial conceitual para compreender as interações entre atores, e não como ferramenta de simulação computacional. Essa combinação permite analisar o sistema de salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica considerando, simultaneamente, o ambiente institucional que orienta suas práticas e as relações estabelecidas entre os diferentes atores envolvidos.

A perspectiva dos campos organizacionais será utilizada para examinar como o contexto institucional influencia a formulação e implementação das salvaguardas socioambientais, considerando as relações de dependência, influência e legitimação entre os atores que compõem esse campo. A partir dessa abordagem, serão analisadas as pressões institucionais que contribuem para a conformação das práticas de salvaguardas, bem como seus efeitos sobre a distribuição de papéis, responsabilidades e capacidades de influência entre os diferentes grupos envolvidos.

Complementarmente, a abordagem orientada à Modelagem Baseada em Agentes (ABM), conforme proposta por Epstein e Axtell (1996), Bonabeau (2002) e sistematizada por Railsback e Grimm (2019), será empregada como ferramenta de representação conceitual do sistema analisado. Nessa perspectiva, os atores são compreendidos como agentes heterogêneos, com diferentes capacidades, interesses e níveis de influência, cujas interações contribuem para a emergência de padrões coletivos. Embora não envolva a construção de um modelo computacional, essa abordagem orienta a identificação dos tipos de agentes, suas funções, relações e possíveis dinâmicas de interação no sistema de salvaguardas.

Dessa forma, o delineamento analítico adotado permite integrar três dimensões complementares: o contexto institucional que molda as práticas de salvaguardas, a estrutura de relações entre os atores e as dinâmicas decorrentes de suas interações. Essa abordagem possibilita identificar padrões de governança, assimetrias de poder e lacunas de implementação das salvaguardas socioambientais em projetos de restauração florestal na Amazônia.

4.3 MAPEAMENTO DOS ATORES

Neste trabalho, entende-se por mapa de atores, a representação sistemática dos indivíduos, grupos e instituições que participam, influenciam ou são afetados por um determinado sistema ou processo, evidenciando suas posições relativas, seus vínculos e os fluxos de interação que os conectam (REED et al., 2009; PRELL; HUBACEK; REED, 2009). Mais do que um simples inventário de agentes, o mapa constitui uma ferramenta analítica que permite visualizar a estrutura relacional de um campo, tornando explícitas as assimetrias de poder, os papéis desempenhados por cada ator e os padrões de conexão que, de outra forma, permaneceram dispersos ou implícitos no discurso dos entrevistados (BORGATTI; EVERETT; JOHNSON, 2018).

O mapeamento de atores constitui uma das estratégias centrais desta pesquisa e tem por objetivo identificar, caracterizar e analisar os principais atores envolvidos no sistema de salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica. A representação gráfica do mapa busca evidenciar não apenas os atores presentes,

como estão organizados, mas as relações entre eles. A construção do mapa seguiu uma abordagem progressiva, combinando três fontes complementares:

I. Revisão bibliográfica e análise documental

A revisão bibliográfica abrangeu a literatura sobre salvaguardas socioambientais, governança da restauração florestal, isomorfismo institucional, produções institucionais relacionadas ao tema e marcos regulatórios.

Nesse processo, o estudo "Atores da Restauração na Amazônia — Desafios e Oportunidades da Governança da Restauração de Paisagens e Florestas (RPF)", realizado pelo World Resources Institute (WRI) Brasil, pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e pelo Instituto Internacional para Sustentabilidade (IIS), no âmbito da Aliança pela Restauração na Amazônia e finalizado em 2024, foi adotado como referencial basal para esta pesquisa.

O estudo mapeia 187 atores institucionais atuando diretamente no campo da restauração florestal na Amazônia Legal, categorizados por tipo de organização, escala de atuação e função na cadeia de governança. Esse mapeamento foi utilizado em dois momentos distintos do desenho metodológico: primeiro, como insumo para a calibração inicial das categorias funcionais que compõem o mapa de atores apresentado nos capítulos seguintes, permitindo verificar se a tipologia construída a partir da experiência da pesquisadora e da literatura correspondia à diversidade de atores efetivamente mapeada em campo por uma iniciativa independente. Segundo, como parâmetro de triangulação para a amostragem intencional das entrevistas (Capítulo 4), orientando a busca por representantes de categorias funcionais que poderiam estar sub-representadas numa abordagem baseada exclusivamente em rede de contatos da pesquisadora.

II. Experiência Empírica de Campo

O mapeamento incorporou o conhecimento acumulado pela pesquisadora ao longo de sua atuação profissional prévia em projetos de restauração florestal e conservação na Amazônia. Essa vivência ofereceu à pesquisadora um conhecimento

situado sobre a operação cotidiana das salvaguardas socioambientais, em particular, sobre a distância entre o desenho normativo dos instrumentos e sua aplicação concreta em contextos de alta assimetria fundiária, institucional e de acesso a recursos, que não seria plenamente acessível apenas por meio da revisão bibliográfica ou da análise documental.

A incorporação dessa experiência ao desenho da pesquisa seguiu os princípios da reflexividade do pesquisador propostos por Braun e Clarke (2019), que reconhecem a subjetividade do pesquisador como recurso analítico, e não como fonte de viés a ser eliminada, desde que explicitada e sistematicamente monitorada ao longo do processo. Operacionalmente, esse conhecimento prévio foi mobilizado de duas formas específicas, primeiro, como insumo para a construção do mapa inicial de atores, fornecendo uma primeira aproximação das categorias funcionais e das relações de poder no campo, posteriormente submetida à calibração e ao refinamento com os entrevistados. Segundo, como lente interpretativa auxiliar na codificação das entrevistas, ajudando a pesquisadora a reconhecer nuances e omissões no discurso dos entrevistados que dificilmente seriam identificáveis sem familiaridade prévia com o campo.

4.4 CONFLITOS DE INTERESSE

A pesquisadora possui vínculo profissional com o campo temático investigado, condição que é explicitada em razão da necessidade de transparência quanto à sua posição em relação ao objeto de estudo. Esse vínculo, contudo, não configura conflito de interesse no sentido de existência de benefício pessoal, financeiro ou profissional direto associado aos resultados da pesquisa.

O estudo não foi financiado, encomendado ou supervisionado por nenhuma das instituições ou atores analisados, e seus resultados não geram remuneração, contratos, vantagens competitivas ou qualquer outro benefício específico para a pesquisadora, independentemente das conclusões alcançadas.

Reconhece-se, entretanto, que a experiência profissional da pesquisadora no campo investigado pode ter influenciado aspectos do processo de pesquisa, especialmente o acesso aos entrevistados, a compreensão da linguagem técnica e a

familiaridade com práticas e rotinas institucionais analisadas. Essa proximidade é considerada um elemento metodológico relevante, discutido na seção sobre experiência empírica de campo, por contribuir para a compreensão contextual do objeto, sem determinar a interpretação ou a direção dos resultados obtidos.

4.5 CALIBRAÇÃO DO MAPA A PARTIR DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

O modelo conceitual do sistema de salvaguardas, expresso no mapa de atores e nas categorias analíticas desenvolvidas foi submetido a um processo de calibração e refinamento participativo, com o objetivo de assegurar que a representação construída reflete a realidade percebida pelos próprios atores do campo. Foi realizada uma entrevista semiestruturada para coletar informações junto aos interlocutores, permitindo o ajuste nas categorias funcionais e no posicionamento de cada ator no mapa.

4.5.1 COLETA DE DADOS

A coleta de dados primários foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com atores-chave na restauração florestal amazônica, com foco em salvaguardas socioambientais. Segundo Creswell e Creswell (2018), esse formato permite ao pesquisador orientar a conversa a partir de um roteiro predefinido, mantendo simultaneamente a flexibilidade necessária para que o entrevistado desenvolva suas perspectivas de forma aprofundada e contextualizada.

4.5.1.1 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E AMOSTRAGEM

Os participantes foram selecionados por meio de amostragem intencional, estratégia recomendada para pesquisas qualitativas em que o critério determinante é a relevância do sujeito para o fenômeno investigado, e não a representatividade estatística (Creswell & Creswell, 2018). A construção da amostra seguiu três etapas sequenciais:

- I. O mapeamento inicial de atores foi orientado pelo estudo do framework do World Resources Institute (WRI), que oferece uma sistematização reconhecida dos agentes envolvidos em processos de restauração florestal em escala global e regional. Esse levantamento permitiu identificar as categorias funcionais relevantes para o campo.
- II. A seleção efetiva dos entrevistados considerou a disponibilidade e o aceite dos atores convidados, respeitando o caráter voluntário da participação. O critério de amostragem adotado foi de no mínimo dois atores por categoria funcional identificada no mapa de atores, orientada a recomendação de Patton (2002) de garantir variação interna suficiente dentro de cada grupo analítico, sem comprometer a profundidade característica da análise qualitativa. Esse critério permite, ainda, identificar convergências e divergências de perspectiva dentro de uma mesma categoria, fortalecendo a validade interna da análise (Creswell & Poth, 2018).
- III. A amostra foi complementada por indicações obtidas ao longo das próprias entrevistas, seguindo a lógica da amostragem em bola de neve, técnica na qual participantes já entrevistados indicam outros potenciais interlocutores relevantes para o fenômeno investigado (Biernacki & Waldorf, 1981). Esse procedimento permitiu alcançar atores menos visíveis nas fontes documentais, mas centrais nas dinâmicas práticas do campo.

O processo de seleção considerou a diversidade de perfis institucionais, incluindo representantes de financiadores privados, organismos reguladores, organizações implementadoras, certificadoras, academia e órgãos governamentais, garantindo uma leitura plural das práticas e percepções sobre o sistema de salvaguardas.

4.5.1.2 ROTEIRO E CONDUÇÃO DAS ENTREVISTAS

Foi realizado um roteiro (Anexo A) e adaptado para cada perfil de interlocutor de acordo com a posição institucional e o grau de envolvimento com as salvaguardas. As entrevistas foram realizadas de forma virtual e presencial, com duração média de 30 a 60 minutos, gravadas com autorização dos participantes e posteriormente transcritas para fins de análise.

4.6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A análise das entrevistas semiestruturadas foi conduzida por meio da análise temática reflexiva (Braun & Clarke, 2006; 2019), adotada em sua modalidade híbrida, que articula codificação dedutiva e indutiva em um processo iterativo. Essa abordagem foi escolhida por sua flexibilidade epistemológica e por sua compatibilidade com pesquisas que operam simultaneamente a partir de um referencial teórico consolidado e de dados empíricos abertos à emergência de novos sentidos, condição característica de estudos sobre sistemas de governança complexos (Braun & Clarke, 2021).

I. Codificação

A codificação dedutiva partiu das categorias analíticas derivadas do referencial teórico adotado, em especial do isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983). A codificação indutiva foi conduzida em paralelo, com abertura para temas emergentes não previstos no referencial inicial, incorporados ao codebook à medida que demonstraram relevância analítica transversal ao conjunto das entrevistas.

O processo seguiu as seis fases propostas por Braun & Clarke (2006): familiarização com os dados, geração inicial de códigos, busca por temas, revisão dos temas, definição e nomeação, e produção do relatório analítico. Para a produção do relatório analítico foi realizada a análise de cada tema para a síntese das entrevistas. Para complementar a análise, foi realizada a análise de frequência, número de vezes que cada ator mencionou o código.

II. Triangulação e Análise da FOFA

Para atender ao objetivo de propor recomendações para o aprimoramento da gestão de salvaguardas socioambientais, a análise temática foi complementada por uma análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) qualitativa (HELMS; NIXON, 2010), construída a partir dos temas emergentes das entrevistas semiestruturadas e do mapa de atores elaborado nesta pesquisa. A ferramenta foi utilizada como instrumento de síntese analítica das evidências empíricas, permitindo organizar fatores internos e externos que influenciam o funcionamento do sistema de salvaguardas na restauração florestal amazônica.

Diferentemente de sua aplicação tradicional em organizações específicas, a FOFA foi empregada nesta dissertação para analisar um campo institucional composto por múltiplos atores com diferentes posições, recursos e capacidades de influência (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Os atributos internos, forças e fraquezas, referem-se às capacidades, limitações e práticas já instituídas no sistema de salvaguardas, enquanto os atributos externos, oportunidades e ameaças, correspondem às condições políticas, normativas e financeiras que podem afetar sua trajetória.

A análise também permitiu evidenciar a heterogeneidade de percepções entre os atores, considerando que um mesmo elemento pode ser interpretado de formas distintas conforme a posição ocupada no campo. Assim, a FOFA contribui para compreender como diferentes relações de poder e níveis de proximidade com centros de financiamento, regulação e tomada de decisão influenciam a avaliação sobre os desafios e potencialidades das salvaguardas socioambientais.

4.7 FERRAMENTAS PARA ANÁLISE

O assistente de inteligência artificial Claude (Anthropic) foi utilizado como apoio em quatro frentes: pesquisas bibliográficas exploratórias, revisão e aprimoramento de texto, suporte ao processo de codificação das entrevistas e geração de imagens da rede de relações. O uso dessa ferramenta é registrado com transparência, em conformidade com as boas práticas de integridade científica, e não substitui o julgamento analítico e interpretativo da pesquisadora.

Para a representação dos mapas de atores, foram utilizadas duas ferramentas especializadas: o Kumu, empregado na construção do primeiro mapa, com foco na representação interativa dos atores e de suas relações, e o Miro, utilizado como plataforma colaborativa para a construção visual do mapa final, incorporando os ajustes e refinamentos obtidos ao longo do processo de calibração.

4.8 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

Esta pesquisa foi conduzida em conformidade com os princípios éticos que regem a pesquisa com seres humanos no Brasil, estabelecidos pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em ciências humanas e sociais. O projeto foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) competente previamente ao início da coleta de dados.

Todos os participantes foram informados sobre os objetivos da pesquisa, os procedimentos de coleta, o caráter voluntário da participação e a possibilidade de retirada do consentimento a qualquer momento, sem prejuízo de qualquer natureza. A participação foi formalizada por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), disponibilizado de forma prévia e adequada ao contexto de cada entrevista. As entrevistas foram gravadas exclusivamente com autorização expressa dos participantes. Os registros foram armazenados em ambiente seguro e de acesso restrito à pesquisadora e à orientação, sendo utilizados apenas para fins científicos. Para fins de publicação, optou-se pelo anonimato dos participantes, identificados por categoria institucional em vez de nome.

A pesquisa não envolveu populações em situação de vulnerabilidade e nem acesso a dados sensíveis de natureza pessoal. Ainda assim, adotou-se postura de escuta cuidadosa e não hierárquica nas entrevistas, reconhecendo as relações de poder inerentes ao campo investigado e buscando assegurar que a produção do conhecimento não reforce as mesmas assimetrias que a pesquisa se propõe a analisar.

4.9 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Toda pesquisa científica opera dentro de limites que condicionam o alcance e a generalização de seus resultados. A explicitação dessas limitações não constitui fragilidade do estudo, mas expressão de rigor metodológico e transparência epistemológica (Creswell & Creswell, 2018). As limitações desta pesquisa podem ser agrupadas em três dimensões: escopo amostral, abrangência geográfica e restrições inerentes ao método.

- I. Escopo amostral e representatividade das categorias: A amostra foi construída com base no critério de no mínimo dois atores por categoria funcional do mapa de atores, distribuídas entre as dez categorias definidas no primeiro mapa elaborado para a calibração com os participantes, tendo todas as categorias atingido a cobertura mínima prevista. O conjunto total de entrevistas realizadas é robusto para os padrões da pesquisa qualitativa exploratória, ainda que não permite generalização estatística para o universo de atores do campo. Adicionalmente, a amostragem em bola de neve, embora metodologicamente justificada para acessar redes pouco visíveis, tende a reproduzir os circuitos relacionais dos primeiros interlocutores, o que pode ter favorecido determinados perfis institucionais em detrimento de outros igualmente relevantes. Cabe registrar que povos indígenas não foram diretamente entrevistados nesta pesquisa. Os achados relativos à posição dos povos indígenas no sistema de salvaguardas devem, portanto, ser interpretados como inferências construídas a partir de outros atores do campo, e não como relato direto de suas experiências e perspectivas.
- II. Abrangência geográfica e diversidade territorial: Embora a pesquisa tenha como objeto o sistema de salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica, parte significativa dos entrevistados possui sede institucional fora da região. Isso significa que as perspectivas coletadas combinam visões estratégicas e operacionais do sistema, mas refletem,

em graus variados, a mediação institucional característica de organizações que operam à distância do território.

- III. Amazônia Legal abrange uma diversidade de contextos fundiários, ecológicos e sociopolíticos que não pode ser captada integralmente pela amostra constituída. Projetos de restauração no Pará, no Amazonas, em Roraima e no Mato Grosso, por exemplo, operam sob lógicas institucionais, pressões regulatórias e dinâmicas fundiárias bastante distintas. A pesquisa não pretende apagar essas diferenças, mas reconhece que sua análise não esgota a heterogeneidade regional do fenômeno investigado. Limitações inerentes ao método qualitativo e ao modelo conceitual: A análise temática reflexiva, embora flexível e epistemologicamente coerente com os objetivos da pesquisa, depende fortemente das escolhas interpretativas da pesquisadora na construção e aplicação do codebook. Ainda que o processo de codificação tenha sido conduzido com rigor, a análise qualitativa não é replicável nos mesmos termos que estudos quantitativos, o que limita a possibilidade de verificação externa independente dos resultados. Quanto ao modelo conceitual baseado em ABM, cabe esclarecer que esta pesquisa não implementa um modelo computacional formal, mas utiliza a lógica ABM como quadro investigativo para estruturar a análise das interações entre atores.

Por fim, o recorte temporal da pesquisa captura um momento específico da trajetória do campo das salvaguardas socioambientais no Brasil, marcado por transformações regulatórias, expansão dos mercados de carbono e reconfiguração das políticas de restauração. Os achados refletem esse contexto e não devem ser lidos como representação estável de um sistema em permanente processo de mudança.

5. RESULTADO E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa em cinco eixos articulados, correspondentes aos objetivos específicos da dissertação. O primeiro eixo, responde a

quem são os atores, como estão distribuídos e quais funções desempenham na governança das salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica, por meio da construção e calibração com os entrevistados do mapa de atores.

O segundo eixo, responde à questão sobre como esses atores interagem entre si, por meio da análise da rede de relações entre as doze categorias funcionais identificadas. O terceiro eixo, responde à questão para que as salvaguardas são elaboradas. O quarto eixo, responde à questão para quem as salvaguardas são elaboradas, a partir da análise qualitativa das entrevistas. O último eixo, responde às questões de como os conhecimentos gerados serão utilizados para melhorar a gestão de salvaguardas a partir da elaboração da análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças).

5.1 CONSTRUÇÃO DO MAPA

O primeiro mapa utilizado na etapa de calibração com os entrevistados foi elaborado a partir da experiência profissional da pesquisadora no campo da restauração florestal e das salvaguardas socioambientais, complementada por revisão da literatura (Figura 1). A disposição visual dos atores não segue uma lógica de sequência, hierarquia ou centralidade em relação às salvaguardas socioambientais, mas busca representar, de forma abrangente, o conjunto de atores que compõem esse campo. Essa opção metodológica teve como objetivo evitar pressupostos prévios sobre a importância relativa dos diferentes grupos, permitindo que o processo de calibração revelasse, a partir das evidências empíricas, a estrutura de relações e as dinâmicas de governança existentes.

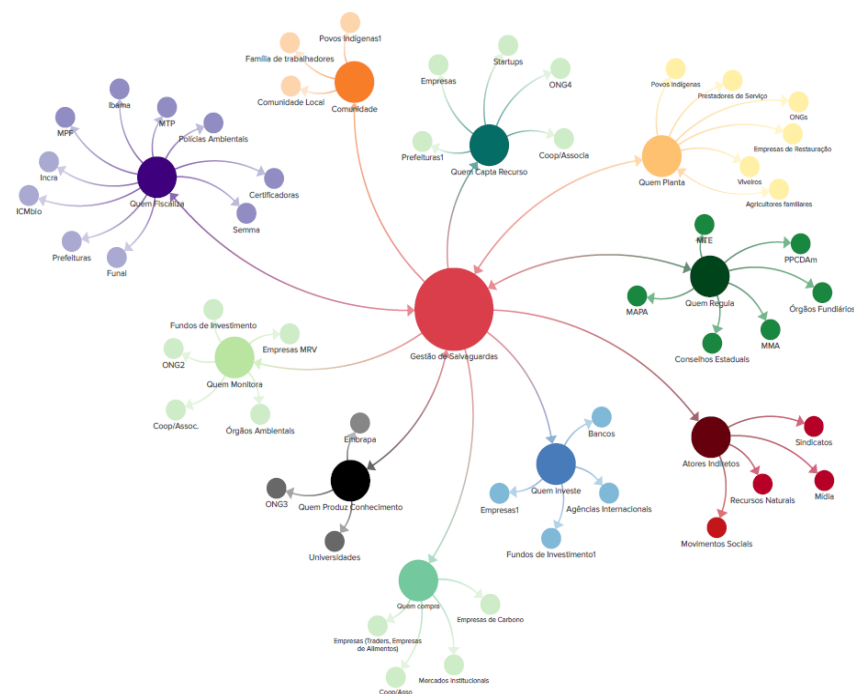


Figura 1- Mapa Inicial de Atores da Governança das Salvaguardas Socioambientais na Restauração Florestal Amazônica

Fonte: Elaboração própria (2026)

5.1.1 FUNÇÕES DOS ATORES NO ECOSSISTEMA DO MAPA

As dez categorias funcionais inicialmente identificadas são descritas a seguir, juntamente com o grupo de atores que as representam. Como descrito na metodologia, foi utilizada a base da Modelagem Baseada em Agentes (Agent-Based Modeling – ABM). Nessa perspectiva, os atores são compreendidos como agentes heterogêneos, dotados de diferentes capacidades, interesses, recursos e níveis de influência, cujas interações estruturam o ecossistema da restauração florestal.

Adicionalmente, a definição das categorias funcionais seguiu o conceito de campo organizacional de DiMaggio e Powell (1983), segundo o qual os atores são agrupados de acordo com sua posição e função na estrutura institucional analisada. Assim, cada categoria reúne atores que desempenham papéis estruturalmente equivalentes na produção, no financiamento, na implementação ou no controle das

salvaguardas socioambientais. Esse critério analítico permite distinguir as categorias não pela natureza jurídica ou pelo setor de atuação dos atores, mas pela função que exercem no campo das salvaguardas socioambientais aplicadas à restauração florestal.

- I. **Quem regula:** a função é criar, estabelecer e modificar leis, normas, políticas públicas, diretrizes técnicas e padrões sobre restauração florestal, direitos trabalhistas e ambientais, assim como as salvaguardas socioambientais. Eles são responsáveis por criar e definir as salvaguardas através de leis, normas e políticas públicas, detendo autoridade legal máxima. Os atores que aparecem no mapeamento são: Conselhos Estaduais, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Plano de Ação para Prevenção do Controle de Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).
- II. **Quem fiscaliza:** a função é verificar o cumprimento das leis, normas ambientais e trabalhistas, aplicando sanções administrativas, embargo e penalidades quando necessário. Eles têm o poder legal para verificar o cumprimento, aplicar sanções e garantir a efetivação das salvaguardas. Os atores que aparecem no mapeamento são: Certificadoras, Ibama, ICMBio, Funai, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Ministério Público Federal (MPF), Prefeituras, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Incra e Polícias Ambientais.
- III. **Quem investe:** a função é promover recursos para projetos de restauração estabelecendo explicitamente condicionalidades, critérios de elegibilidade e requisitos vinculados às salvaguardas socioambientais, estabelecendo condicionalidades de financiamento e com poder de vetar projetos que não cumpram salvaguardas, exercendo poder de decisão sobre recursos. Os atores que aparecem no mapeamento são: Fundos, Bancos, Agências e Empresas.

- IV. **Quem planta:** a função é implementar diretamente a restauração florestal no campo, seguindo protocolos técnicos e podendo cumprir ou não as salvaguardas estabelecidas pelos financiadores, quando solicitadas. São os responsáveis pela implementação direta das salvaguardas no campo e as suas práticas determinam se elas são efetivamente cumpridas. Os atores que aparecem no mapeamento são: Prestadores de Serviços, Viveiros, ONGs, Agricultores familiares, Empresas de restauração, Povos Indígenas.
- V. **Quem monitora:** a função é acompanhar, medir, documentar e reportar o cumprimento das salvaguardas socioambientais através de sistemas de monitoramento, avaliação, verificação independentes e auditorias. Acompanham e verificam o cumprimento das salvaguardas, gerando dados e evidências, mas não têm poder de decisão direto sobre sua definição ou sanção. Os atores que aparecem no mapeamento são: Fundos, ONGs, Cooperativas e Associações, Empresas de MRV e Órgãos Ambientais.
- VI. **Quem produz Conhecimento:** a função é desenvolver pesquisas científicas, metodologias de restauração, tecnologias, protocolos técnicos de salvaguardas e programas de capacitação que fundamentam e aprimoram salvaguardas. Elas geram conhecimentos que subsidiam a criação das salvaguardas, porém, não tem autoridade na implementação ou fiscalização. Os atores que aparecem no mapeamento são: Embrapa, Universidade e ONGs.
- VII. **Quem capta recursos:** a função é mobilizar, captar e intermediar recursos financeiros para projetos de restauração sem definir a condicionalidade das salvaguardas, facilitando o acesso a recursos. Os atores que aparecem no mapeamento são: Startups, Empresas, ONGs, Cooperativas e Associações e Prefeituras.
- VIII. **Quem compra:** a função é adquirir produtos como: madeiras, frutos, sementes e crédito de carbono. Estabelecem critérios de qualidade, certificação e sustentabilidade que influenciam na prática. Influenciam

salvaguardas via certificação e critérios de compra. Os atores que aparecem no mapeamento são: Mercados Institucionais, Empresas, Cooperativas e Associações, Empresas de Carbono.

- IX. **Comunidade:** a função é participar como beneficiário direto ou afetado pela restauração, detentores do conhecimento local e tradicional, guardiões de territórios e eventualmente executores de prática de manejo e restauração. Normalmente são afetados pela implementação das salvaguardas e com baixo poder de decisões formais sobre sua gestão. Os atores que aparecem no mapeamento são: Povos Indígenas, família dos trabalhadores e comunidade local.
- X. **Indiretos:** são elementos de contexto que influenciam indiretamente a restauração, não participando diretamente da gestão, criação ou implementação de salvaguardas. Os atores que aparecem no mapeamento são: Mídia, Sindicatos, Recursos Naturais e Movimentos Sociais.

5.2 PERFIL DA AMOSTRA DOS ENTREVISTADOS

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas (Anexo A), conduzidas entre 6 de fevereiro e 20 de abril de 2026. Conforme descrito anteriormente, adotou-se uma amostragem intencional e estratificada, buscando entrevistar pelo menos dois representantes de cada uma das dez categorias funcionais identificadas no mapa inicial.

Em algumas categorias, o número de entrevistas foi ampliado por meio da técnica de amostragem em bola de neve, em função das indicações realizadas pelos próprios participantes e da relevância dos atores apontados para o tema investigado. Dessa forma, foram realizadas três entrevistas na categoria *Monitoramento*, quatro na categoria *Investimento* e cinco na categoria *Implementação* (“Quem planta”), totalizando 26 entrevistas (Figura 2).

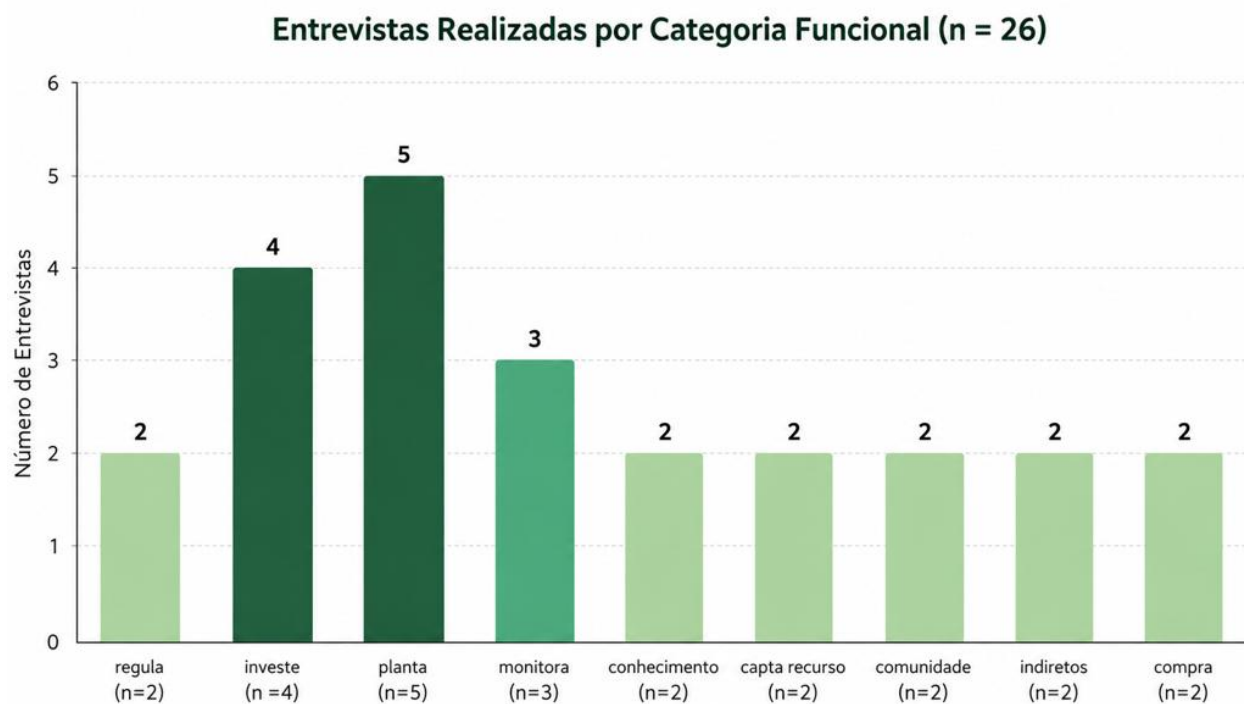


Figura 2 - Gráfico de Entrevistas Realizadas

Fonte: Elaboração própria (2026)

A maior concentração de entrevistas nas categorias de *Implementação* (n = 5) e *Provedores de Recursos* (n = 4) reflete a centralidade desses grupos na estrutura do campo das salvaguardas socioambientais. Como será discutido nos capítulos seguintes, é na interface entre *Financiadores* e *Implementadores* que as salvaguardas são efetivamente interpretadas, negociadas e operacionalizadas nos projetos de restauração, revelando-se um espaço privilegiado para compreender seus mecanismos de aplicação, adaptação e, em alguns casos, ausência.

O número mais elevado de entrevistas na categoria de *Implementação* também se justifica pela maior heterogeneidade de atores que a compõem, incluindo agricultores familiares, empresas de restauração e startups especializadas. Buscou-se contemplar ao menos um representante de cada um desses grupos, de modo a capturar a diversidade de perspectivas existente entre os responsáveis pela execução das ações de restauração em campo. Embora a inclusão de representantes indígenas estivesse prevista, não foi possível realizar entrevistas com esse grupo em razão de limitações de acesso durante o período de coleta de dados.

Em termos de setor institucional (Figura 3), a maior representação é do setor privado/empresas (10 entrevistados, 38%), seguido por ONGs/OSCs (5, 19%), governo (5, 19%), produtores rurais (2, 8%), trabalhadores (2, 8%), instituições financeiras/fundos (1, 4%) e universidades (1, 4%). Esse perfil reflete tanto a composição real do campo como o acesso diferencial a entrevistados: atores institucionalmente centrais e com maior capacidade de comunicação foram mais facilmente acessados, enquanto a sub-representação de comunidades, movimentos sociais e trabalhadores já aponta, metodologicamente, para a assimetria de poder que é objeto de análise desta dissertação. Em relação ao gênero, tivemos 50% dos participantes declarados como mulheres (13) e 50% homens (13).

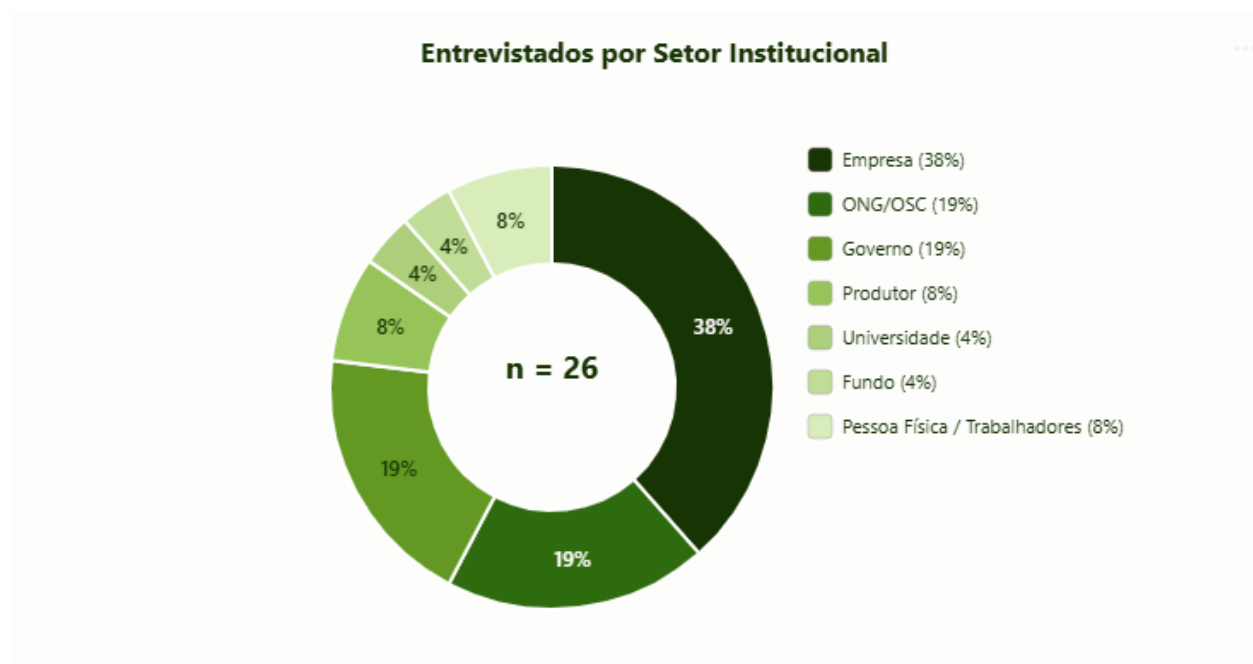


Figura 3 - Gráfico do Perfil do Entrevistado

Fonte: Elaboração própria (2026)

O instrumento de coleta de dados (Anexo A) foi estruturado em três blocos temáticos, elaborados para responder aos objetivos da pesquisa. O primeiro bloco buscou caracterizar os atores entrevistados e sua participação na cadeia da

restauração florestal. O segundo concentrou-se na calibração das categorias funcionais presentes no mapa inicial, bem como na identificação de possíveis atores ou funções não contempladas na etapa preliminar. Por fim, o terceiro bloco explorou as percepções dos entrevistados acerca das finalidades, dos destinatários e da efetividade das salvaguardas socioambientais no contexto da restauração florestal. O instrumento foi adaptado a linguagem de todos os grupos participantes, utilizando o instrumento base como referência.

Para orientar o processo de codificação e garantir maior consistência analítica, foi utilizado um *codebook* composto por 29 códigos (Tabela 1), elaborado a partir da revisão da literatura e posteriormente refinados ao longo da pesquisa, em consonância com os procedimentos metodológicos adotados.

Tabela 1 - Códigos utilizados na análise temática das entrevistas

Código	Descrição
Segurança fundiária	Questões relacionadas à posse, uso e regularização da terra.
Benefício à comunidade	Benefícios sociais, econômicos ou ambientais gerados para comunidades locais.
Políticas públicas	Relações entre salvaguardas, marcos regulatórios e instrumentos de políticas públicas.
Desmotivação	Fatores que reduzem o engajamento ou interesse na implementação das salvaguardas.
Barreira de implementação	Obstáculos institucionais, técnicos, financeiros ou operacionais à implementação das salvaguardas.
Participação comunitária	Envolvimento de comunidades locais nos processos de planejamento, implementação e monitoramento dos projetos.
Compliance exigido	Referências ao cumprimento de requisitos, normas,

Código	Descrição
	protocolos ou exigências de financiadores e instituições.
Motivações e valores	Razões, princípios e valores que justificam a adoção ou defesa das salvaguardas.
Lacuna normativa	Ausência ou insuficiência de normas e diretrizes claras que orientem a implementação das salvaguardas socioambientais.
Condicionabilidade financeira	Relações entre acesso a recursos financeiros e atendimento de critérios socioambientais.
Assimetria de poder no campo	Desigualdades entre atores quanto à capacidade de influência, acesso a crédito e regularização fundiária no campo da restauração.
Proteção ambiental	Medidas voltadas à conservação ambiental, mitigação de impactos e proteção da biodiversidade.
Definição de salvaguardas	Compreensões e interpretações dos entrevistados sobre o conceito e a finalidade das salvaguardas socioambientais.
Proteção trabalhista	Condições de trabalho, direitos trabalhistas e segurança dos trabalhadores envolvidos nos projetos.
Isomorfismo institucional	Influência de normas, práticas ou modelos amplamente adotados por outras organizações do setor.
Integração de dados	Compartilhamento, compatibilização e uso de informações entre organizações e atores envolvidos.
Benefício aos financiadores	Percepções sobre ganhos ou vantagens obtidas por financiadores a partir das salvaguardas.
Custo de implementação	Recursos financeiros, humanos e operacionais

Código	Descrição
	necessários para implementar salvaguardas.
Imagem reputacional	Menções aos efeitos das salvaguardas sobre reputação, credibilidade e reconhecimento institucional.
Accountability	Mecanismos de prestação de contas, transparência e separação de funções na gestão dos projetos de restauração.
Benefício aos executores	Benefícios percebidos para organizações responsáveis pela implementação dos projetos.
Melhoria do monitoramento	Demandas por aprimoramento dos sistemas e processos de acompanhamento dos aspectos socioambientais dos projetos.
Repartição de benefícios	Distribuição dos benefícios decorrentes dos projetos entre diferentes atores envolvidos.
Invisibilidade do ator (participação)	Ausência de reconhecimento ou representação formal de atores que participam da cadeia de restauração sem vínculo institucional definido.
Consulta prévia (CLPI/FPIC)	Processos de Consentimento Livre, Prévio e Informado voltados à participação das comunidades nas decisões que afetam seus territórios.
Pressão de cronograma	Limitações de tempo e prazos que influenciam a implementação das salvaguardas.
Condições de trabalho	Aspectos relacionados à estrutura, recursos e contexto de atuação dos profissionais envolvidos.
Trabalhador invisível	Referências a trabalhadores informais ou não reconhecidos na cadeia de restauração, como coletores

Código	Descrição
	de sementes e mão de obra familiar não remunerada.
Mecanismo de queixa	Procedimentos formais para recebimento, tratamento e resolução de reclamações e conflitos.

Fonte: Elaboração própria (2026)

Os códigos apresentados na tabela 1 foram utilizados para identificar padrões, recorrências e divergências nas percepções dos entrevistados sobre as salvaguardas socioambientais no contexto da restauração da Amazônia. A aplicação desses códigos permitiu organizar sistematicamente os dados qualitativos e compreender como diferentes atores atribuem significados, benefícios, desafios e finalidades às salvaguardas.

Embora os códigos tenham sido definidos previamente com base na literatura e nos objetivos da pesquisa, sua aplicação permitiu refinar a interpretação dos dados e identificar relações entre atores, práticas e mecanismos institucionais associados à implementação das salvaguardas. Os resultados dessa análise são apresentados nas seções seguintes, juntamente com a frequência dos relatos referente a cada código.

5.3 CALIBRAÇÃO E REFINAMENTO DO MAPA

5.3.1 IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES: QUEM SÃO, COMO ESTÃO DISTRIBUIDOS E QUAIS SÃO SUAS FUNÇÕES

Durante as entrevistas realizadas para calibração do mapa inicial (Figura 1) os entrevistados foram solicitados a confirmar, questionar ou expandir as categorias funcionais identificadas na primeira etapa a partir de sua perspectiva e posição na cadeia da restauração florestal na Amazônia. O processo gerou quatro tipos de contribuição: a sugestão de novos atores para as categorias existentes, a identificação de categorias ausentes, a proposta de revisão da nomenclatura e a lógica de organização visual do mapa.

5.3.1.1 NOVOS ATORES

Em relação à identificação de novos atores, os entrevistados sugeriram ampliações em praticamente todas as categorias funcionais do mapa inicial:

- I. *Quem regula*: destacaram-se organizações internacionais e instâncias normativas, como ONU, OIT, IFC, certificadoras, órgãos estaduais, os *Core Carbon Principles* e órgãos legislativos.
- II. *Quem fiscaliza*: a principal indicação foi a Polícia Federal.
- III. *Quem planta*: foram mencionadas comunidades tradicionais, além de médios e grandes proprietários rurais.
- IV. *Quem monitora*: surgiram atores como coletivos de restauração, observatórios temáticos, a Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG) e agências de *rating*.
- V. *Quem produz conhecimento*: foram incluídas instituições de pesquisa, empresas, unidades familiares rurais e entidades de assistência técnica.
- VI. *Quem compra*: foram mencionados compradores de créditos de carbono, consumidores, vendedores e intermediários.
- VII. *Comunidade*: destacaram-se coletivos comunitários e comunidades tradicionais.
- VIII. *Atores Indiretos*: foram citados movimentos religiosos e o corpo de bombeiros.

Por outro lado, as categorias: *Quem financia* e *Quem capta recursos*, não receberam indicações de novos atores. Esse resultado pode sugerir que os entrevistados percebem essas categorias como relativamente consolidadas e adequadamente representadas no mapa inicial. Alternativamente, pode refletir uma menor familiaridade com os mecanismos financeiros que sustentam os projetos de restauração, especialmente quando comparados às etapas de implementação, monitoramento e governança, mais visíveis para os diferentes atores do campo.

As sugestões de ampliação da categoria *Regulação*, especialmente a inclusão de organismos internacionais como OIT, ONU e IFC, reforçam a percepção dos entrevistados de que as salvaguardas socioambientais são influenciadas por uma rede multinível de normas e diretrizes que extrapola a esfera estatal. Essa percepção é

consistente com a noção de campo organizacional proposta por DiMaggio e Powell (1983), na qual diferentes fontes de autoridade e legitimidade contribuem para orientar o comportamento dos atores e promover processos de convergência institucional. Da mesma forma, a ausência de sugestões para as categorias relacionadas ao financiamento pode indicar que esses atores ocupam posições menos visíveis para os demais participantes do campo ou que sua composição é percebida como mais estável e definida.

As entrevistas revelam ainda que determinados atores podem ocupar simultaneamente mais de uma categoria funcional. Essa sobreposição de funções possui implicações relevantes para a governança e para os mecanismos de *accountability* na cadeia da restauração. Quando um mesmo ator acumula, por exemplo, responsabilidades de implementação e monitoramento, surgem potenciais tensões entre a execução das atividades e sua avaliação independente. Embora tais arranjos possam ser operacionalmente eficientes, eles também podem reduzir a autonomia dos processos de verificação e comprometer um dos princípios centrais das salvaguardas socioambientais: a existência de mecanismos independentes de controle, transparência e responsabilização.

5.3.1.2 CATEGORIAS EMERGENTES

O processo de calibração evidenciou a necessidade de incorporar duas categorias ausentes do mapa inicial, ambas identificadas de forma pelos entrevistados como grupos funcionalmente distintos dos já mapeados.

A categoria *Quem Detém a Terra* emergiu durante as entrevistas como categoria fundamental para o campo da restauração florestal e também um dos assuntos mais desafiadores para a implementação dos projetos. A inclusão dessa categoria no mapa responde à constatação, feita por múltiplos entrevistados, de que projetos são frequentemente implementados sobre situações fundiárias complexas. Para essa categoria, os atores que a compõem são: proprietários privados, Estado, arrendatários, posseiros e meeiros.

A emergência dessa categoria corrobora empiricamente o argumento de Reydon, Fernandes e Telles (2015) sobre a insegurança fundiária como fator

estruturante dos conflitos na Amazônia, e de Azevedo-Ramos et al. (2020) sobre a necessidade de integrar a questão fundiária como dimensão central e não periférica da governança da restauração. A ausência dessa categoria no mapa inicial reflete uma lacuna recorrente em instrumentos de salvaguardas: a tendência a tratar a questão fundiária como pré-condição administrativa e não como objeto de proteção socioambiental em si mesma.

A categoria *Insumos e Tecnologia* foi identificada como relevante pois embora alguns atores não executem o plantio, esse novo grupo condiciona a qualidade e viabilidade. A procedência das mudas, a adequação dos defensivos agrícolas e a qualidade das ferramentas e tecnologias de monitoramento influenciam diretamente a efetividade das práticas de restauração. Compõem essa categoria: fornecedores de mudas, insumos agrícolas, ferramentas, coletores de sementes e maquinário agrícola.

5.3.1.3 REVISÃO DA NOMENCLATURA DAS CATEGORIAS

A revisão das nomenclaturas não constituiu ajustes apenas terminológicos, mas também uma reorientação analítica motivada pelas entrevistas. À medida que a complexidade funcional de cada grupo de atores se tornava mais evidente, denominações estruturadas em torno do verbo “quem faz” mostraram-se insuficientes para capturar a complexidade das funções desempenhadas e as relações de poder que as atravessam.

Quem regula passou a ser nomeada de *Regulação* e *Quem fiscaliza* a *Fiscalização* por razão de coerência interna, pois o processo de calibração revelou que essas funções envolvem arranjos institucionais complexos, com múltiplos atores, escalas e instrumentos normativos que extrapolam a lógica de um único agente executor.

A mudança mais significativa ocorreu na dimensão financeira do mapa, *Quem investe* tornou-se *Provedores de Recurso* para distinguir os atores que alocam capital com poder de definir condicionalidades daqueles que apenas facilitam o acesso a esse capital, distinção que agregava em uma única categoria na versão anterior. *Quem capta recurso* tornou-se *Captação e Repasse* para reconhecer que esses atores não apenas mobilizam recursos, mas os redistribuem ao longo da cadeia.

A categoria *Quem compra* tornou-se *Mercado e Consumo* pois nas entrevistas revelaram-se que a influência sobre as salvaguardas não se concentra no ato de compra, mas se distribui por toda a cadeia de comercialização, incluindo vendedores, atravessadores, agências de rating e consumidores finais, cujas escolhas e exigências condicionam práticas muito antes do ponto de venda. *Atores indiretos* tornou-se *Atores de Influência*, reconhecendo sua função de pressão difusa sobre as normas e práticas que compõem os elos da cadeia.

5.3.1.4 REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA VISUAL: BLOCOS FUNCIONAIS

A reorganização visual representa a mudança estrutural mais expressiva entre as duas versões do mapa. Na versão inicial, as categorias eram dispostas sem ordem explícita. O processo de calibração revelou que os próprios entrevistados organizam mentalmente os grupos de atores segundo sua posição funcional na cadeia produtiva da restauração, indicando que essa lógica não é uma imposição analítica externa, mas uma estrutura reconhecida pelos atores que a compõem.

A versão definitiva organiza as categorias do eixo principal em quatro blocos funcionais associados (Figura 4). O bloco *Norma* reúne os atores responsáveis por definir o marco legal e as diretrizes que orientam a elaboração e execução de projetos de restauração, representado pela categoria *Regulação*.

O bloco *Capital* compreende-se pelos *Provedores de Recurso*, que disponibilizam o capital financeiro, a *Captação e Repasse*, que acessa e redistribui esses recursos e o *Mercado e Consumo*, que regula indiretamente a destinação dos investimentos por meio da demanda dos compradores e dos critérios econômicos. O bloco *Execução* reúne *Quem Detém a Terra*, *Implementação* e os *Insumos e Tecnologia*, respectivamente, o capital fundiário, a operação de campo e os meios materiais e tecnológicos do manejo.

O bloco *Controle* abrange o *Monitoramento* e a *Fiscalização*. Esses dois grupos possuem a função de verificação do cumprimento das salvaguardas e a aplicação de sanções pelo seu descumprimento.



Figura 4 - Blocos Funcionais da Cadeia da Restauração Florestal

Fonte: Elaboração própria (2026)

Dentro dessa estrutura, a sequência das categorias reflete a trajetória pela qual as salvaguardas socioambientais são progressivamente produzidas, financiadas, condicionadas, executadas e verificadas, da norma que as define ao controle que garante sua efetividade (Figura 5). É fundamental ressaltar que essa sequência não deve ser lida como cadeia linear: ela organiza funções, não fluxos unidirecionais. Um mesmo ator pode estar presente em diferentes momentos da cadeia, assim como normas são reinterpretadas na execução e o controle retroalimenta a regulação.



Figura 5 - Categorias da Cadeia da Restauração Florestal

Fonte: Elaboração própria (2026)

5.3.1.5 CATEGORIAS TRANSVERSAIS DO SISTEMA

Em plano separado, representado por bordas tracejadas, três categorias são posicionadas como transversais ao sistema: *Produção de Conhecimento*, *Atores de Influência* e *Comunidade*. Esses grupos não se localizam em um momento específico da cadeia, mas atravessam os elos principais em diferentes momentos.

A produção de conhecimento é gerada por múltiplos atores e alimenta a construção de normas e diretrizes que fundamentam as salvaguardas. Os *Atores de Influência* condicionam o ambiente político, social e ambiental em que os projetos

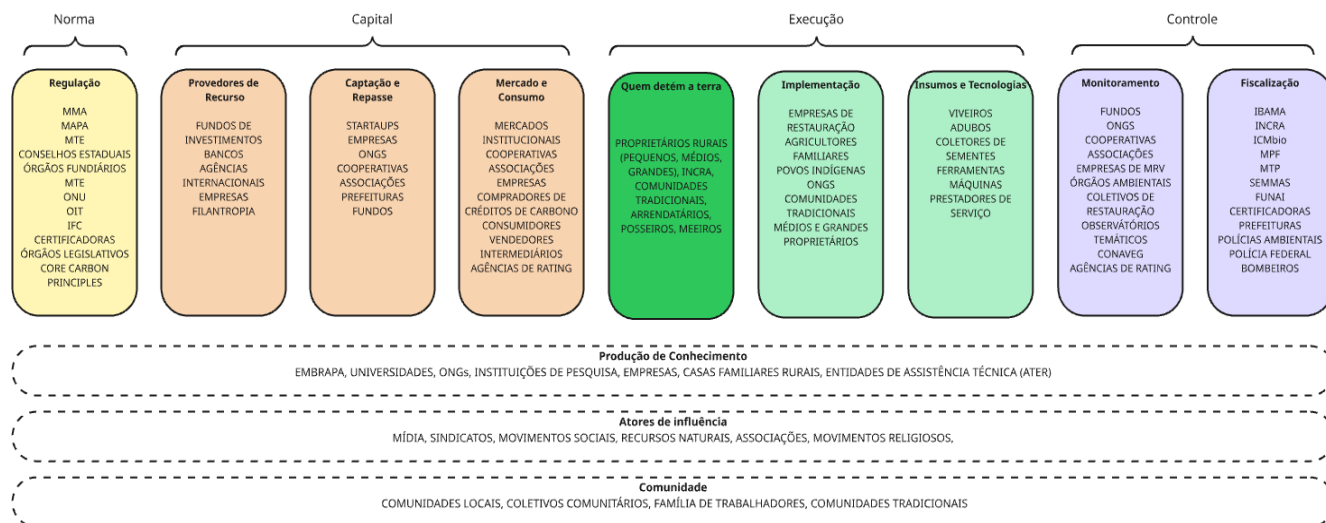
operam. A *Comunidade* pode estar presente como beneficiária, afetada, executora e detentora de conhecimento em cada momento da cadeia, condição que justifica seu tratamento transversal.

A decisão de posicionar a categoria da *Comunidade* como transversal merece atenção analítica específica, ela expressa uma tensão que percorre toda a dissertação: a *Comunidade* está formalmente presente em quase todos os elos da cadeia, mas essa presença é, na maioria dos casos, assimétrica. Ela em geral, ocupa o território onde as regras, modelos e pressões se materializam, porém, pouco estão presentes como sujeito com poder decisório sobre como essas salvaguardas são definidas e implementadas. Essa distinção será aprofundada nas seções seguintes.

A posição transversal e simultaneamente assimétrica da *Comunidade* reforça a crítica de Schlosberg (2007) à noção de justiça ambiental como mera distribuição de benefícios, a questão fundamental não é apenas quem recebe o quê, mas quem participa das decisões que definem o quê. Quando as comunidades são posicionadas como beneficiárias passivas e não como decisores, as salvaguardas podem reproduzir, mesmo com boas intenções, as assimetrias que deveriam corrigir. Essa distinção será aprofundada nas seções seguintes.

O mapa final foi organizado (Figura 6) considerando todos os elementos descritos anteriormente. Uma observação importante constatada durante a elaboração do mapa final é que as próprias salvaguardas podem ser entendidas como uma etapa na cadeia da restauração florestal, com posição distribuída ao longo dela, desde a elaboração de normas na *Regulação*, passando pela aplicação inicial pelos financiadores e pela implementação em campo, até o *Monitoramento*.

O principal produto desta etapa da pesquisa foi, assim, a construção de um modelo analítico da governança das salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica, composto por doze categorias funcionais organizadas em quatro blocos estruturais e três categorias transversais. Mais do que uma representação visual dos atores do campo, o mapa constitui um instrumento analítico que articula, de forma sistemática, a posição estrutural de cada categoria, as pressões institucionais a que está sujeita e sua função na cadeia de produção, financiamento, implementação e controle das salvaguardas.



Borda tracejada = categorias cuja posição é transversal ao processo de salvaguardas socioambientais na restauração da Amazônia

Figura 6 Mapa Final de Agentes da Governança das Salvaguardas Socioambientais na Restauração Florestal Amazônica

Fonte: Elaboração própria (2026)

A identificação desses padrões estruturais permite avançar da descrição dos atores para a compreensão dos mecanismos institucionais que organizam suas interações.

5.4 ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NO MAPA DE ATORES

A estrutura do mapa de atores não é apenas uma representação da diversidade institucional no campo da restauração florestal na Amazônia, mas também, uma versão da estrutura que representa pressões isomórficas dos atores que interagem com as salvaguardas socioambientais. A partir das entrevistas realizadas, os achados desta pesquisa são consistentes, na prática, com a teoria do isomorfismo institucional de DiMaggio e Powell (1983) onde o mapa revela que os implementadores, não operam em um ambiente neutro de escolhas técnicas, mas estão inseridos em um campo organizacional denso, no qual pressões de natureza coercitivas, normativas e miméticas incidem simultaneamente sobre suas práticas, condicionando o que é possível e o que se espera deles.

As pressões coercitivas, modelam o sistema como as organizações estão dispostas na cadeia da restauração, essas pressões se dão por ações que estimulam

organizações ou atores a agirem de determinada forma, não por escolha própria, mas porque existem regras, exigências ou consequências claras caso não sejam cumpridas. Essas pressões são traduzidas em obrigações, sendo representadas no mapa principalmente pelos grupos que estão nos extremos no eixo principal, *Regulação*, *Provedores de Recurso* e *Fiscalização*. A *Regulação* define a regra do jogo: estabelece o marco legal em que a restauração precisa acontecer, com leis, normas, políticas públicas e referências internacionais que deixam claro o que é obrigatório e o que pode gerar sanção.

Os *Provedores de Recurso* entram como uma camada adicional de pressão, agora pela via privada. Ao condicionarem o acesso ao financiamento, acabam exercendo um papel parecido com o da regulação estatal, porém nesse caso, a sanção não é uma multa ou penalidade administrativa e sim a perda ou não acesso aos recursos. No fim, isso faz com que muitos implementadores adotem as salvaguardas socioambientais mais por necessidade do que por alinhamento genuíno: não cumprir implica riscos institucionais e financeiros reais, o que será discutido nos próximos capítulos como uma das funções em que as salvaguardas exercem no campo da restauração florestal. Já a *Fiscalização* transforma essas regras em algo concreto, com poder de embargo, aplicação de penalidades e até interdição de atividades.

As pressões normativas são as influências que levam organizações a adotarem certos comportamentos, práticas e até mesmo vocabulários por serem considerados os mais adequados dentro de um determinado campo, mesmo que não sejam obrigatórios por lei. As categorias *Produção de Conhecimento* e *Monitoramento* representam a influência através de referenciais teóricos sobre o que contribui para boas práticas em restauração florestal e salvaguardas socioambientais. Esses documentos não têm força legal, porém, possuem autoridade pela via de conhecimento, tornam-se o padrão a partir do qual os projetos são avaliados, financiados e certificados. O *Monitoramento* consolida esse padrão traduzindo-o em métricas, indicadores e relatórios de verificação que os implementadores precisam produzir para demonstrar conformidade para os *Provedores de Recurso* principalmente. A pressão normativa opera, portanto, por internalização: os implementadores que buscam validação pelas suas práticas no

campo tendem a adotar práticas e vocabulários consagrados por esses atores, independentemente de sua adequação às condições concretas do território.

As pressões miméticas são influências que levam organizações a imitarem práticas, modelos ou estratégias de outros atores que são vistos como bem-sucedidos ou consolidados. Elas aparecem, principalmente, em contextos de incertezas e projetos de sucesso são inspiração para outros. Esse modelo emerge principalmente nas categorias de *Implementadores*, *Mercado e Consumo* e *Captação e Repasse*. A restauração florestal na Amazônia é marcada por um campo de incertezas técnicas, regulatórias e de mercado. O grupo dos *Implementadores* tendem a modelar suas práticas a partir de referências percebidas como bem-sucedidas, o grupo *Mercado e Consumo* sinaliza quais práticas são valorizadas pela demanda: quais são os critérios de certificação exigidos por compradores de créditos de carbono, mercados institucionais e as agências de rating funcionam como espelhos nos quais os implementadores buscam se reconhecer para garantir acesso aos mercados. O grupo *Captação e Repasse* ao intermediar o acesso a recursos, induz a homogeneização das práticas mesmo entre atores com realidades territoriais distintas.

O que o mapa torna visível, portanto, é que os implementadores estão no centro de um conjunto de pressões que convergem por diferentes mecanismos, mas acabam produzindo o mesmo efeito de induzir a conformidade formal com as salvaguardas estabelecidas. No entanto, essa convergência não significa necessariamente que as salvaguardas estão sendo efetivamente cumpridas.

A teoria do isomorfismo institucional oferece, assim, não apenas um vocabulário para descrever o mapa, mas uma chave explicativa para compreender por que atores com capacidades, territórios e lógicas tão heterogêneos tendem a produzir documentos, relatórios e declarações de conformidade tão semelhantes, enquanto as práticas de campo continuam a divergir de forma significativa.

Se o mapa revela quem são os atores e quais pressões incidem sobre eles, a análise da rede de relações, desenvolvida na seção seguinte, responde a uma pergunta complementar e igualmente necessária: como as relações se dá entre esses atores? Questão essa que determina, na prática, quais influências isomórficas incidem

com maior força sobre os atores e quais salvaguardas são priorizadas em detrimento de outras.

5.5 RELAÇÃO E INTERAÇÃO DOS ATORES

Esta seção apresenta os resultados da análise da rede de relações entre as categorias funcionais de atores da governança das salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica, construída a partir dos dados coletados nas entrevistas semiestruturadas. Enquanto a seção anterior evidenciou quem são os atores e quais pressões isomórficas incidem sobre eles, esta seção volta-se para a pergunta sobre como esses atores se relacionam entre si, examinando os padrões de centralidade, as assimetrias relacionais e as lacunas de articulação que caracterizam o campo.

A análise está organizada em duas etapas: primeiro, apresenta-se a metodologia de construção da matriz e da rede de relações entre as doze categorias funcionais, em seguida, discute-se a estrutura resultante, com atenção especial às categorias de alta, média e baixa centralidade e às suas implicações para a efetividade e a equidade das salvaguardas socioambientais.

5.5.1 COMO ESSES ATORES INTERAGEM ENTRE SI

A análise dos arranjos institucionais que governam a restauração florestal na Amazônia demanda não apenas a identificação dos atores envolvidos, mas a compreensão do nível das relações que os conectam e das posições estruturais que cada categoria ocupa na prática. A análise de redes sociais oferece instrumentos para tornar visível o que a descrição funcional das categorias não alcança: os padrões de interdependência, as assimetrias de relações e as lacunas de articulação que definem, e como as salvaguardas circulam, ou não, pelo campo (WASSERMAN; FAUST, 1994; BORGATTI et al., 2009). A rede é composta pelas doze categorias funcionais descritas nas seções anteriores, cada uma representando um conjunto de atores que desempenham papéis na cadeia de governança da restauração floresta. Durante a coleta de dados, os entrevistados foram solicitados a indicar, para cada uma das categorias funcionais, o tipo de relação que mantinham com os demais grupos. Com

base nessas respostas, somadas à análise documental e ao empírico sobre o campo, foi construída uma matriz de relações com três níveis:

- I. Relações direto (nota 2): quando o entrevistado mencionou as relações de forma direta e consistente;
- II. Relações parcial (nota 1): quando o entrevistado não menciona diretamente as relações;
- III. Relações ausente (nota 0): quando não há interação identificável;

Os escores foram atribuídos pela pesquisadora com base na análise das entrevistas, adotando o critério da convergência. Para representar essas relações, foi elaborada uma matriz que pontua as relações (Figura 7).

Categoria	Regulação	Provedores de Recurso	Captação e Repasse	Mercado e Consumo	Quem detém a terra	Implementação	Insumos e Tecnologia	Monitoramento	Fiscalização	Produção de conhecimento	Atores de influência	Comunidade
Regulação		2	2	1	1	1	0	2	2	1	2	2
Provedores de Recurso	2		2	1	1	2	1	1	1	1	2	1
Captação e Repasse	2	2		1	1	2	1	1	1	1	1	1
Mercado e Consumo	1	1	1		1	2	2	1	0	1	1	1
Quem detém a terra	1	1	1	1		2	1	1	1	0	1	2
Implementação	1	2	2	2	2		2	2	1	1	1	2
Insumos e Tecnologia	0	1	1	2	1	2		1	0	2	1	1
Monitoramento	2	1	1	1	1	2	1		2	2	1	1
Fiscalização	2	1	1	0	1	1	0	2		1	2	1
Produção de conhecimento	1	1	1	1	0	1	2	2	1		2	1
Atores de influência	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2		2
Comunidade	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	2	

Figura 7 Matriz de relações entre Categorias Funcionais

Fonte: Elaboração própria (2026)

Com base na matriz de relações, foi construída uma representação gráfica da rede para sintetizar visualmente as interações entre os atores identificados. A elaboração da

figura seguiu um conjunto de convenções visuais previamente estabelecidas, de modo a assegurar consistência na representação e facilitar a interpretação:

- I. O tamanho dos nós é proporcional ao grau de centralidade de cada categoria, medido pelo número de relações diretos (nota 2);
- II. As arestas em verde-escuro representam relações diretos;
- III. As arestas em verde-claro indicam relações parciais (nota 1);
- IV. As arestas pontilhadas cinzas indicam ausência de relações (nota 0).

O resultado é uma representação sintética que não busca esgotar a complexidade do campo, mas oferecer uma visualização estruturada para orientar a análise (Figura 8).

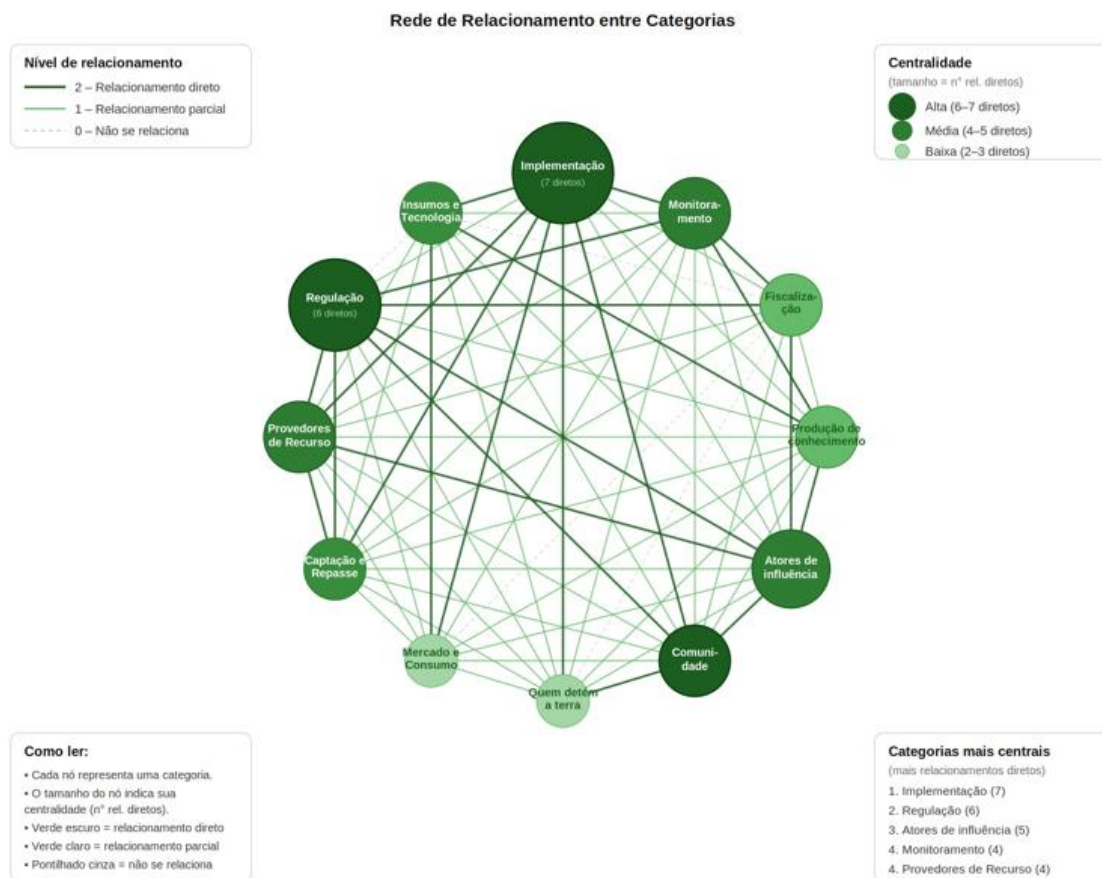


Figura 8 Rede de Relações entre Categorias Funcionais

Fonte: Elaboração própria e aprimorado na IA (Claude, 2026)

5.5.2 CENTRALIDADE E ESTRUTURA GERAL DA REDE

A análise da estrutura geral revela um campo de governança denso, com a maioria das categorias mantendo algum nível de relações entre si. A centralidade de grau, medida a partir das relações diretas (nota 2), permite identificar três camadas distintas. Contudo, a mera presença de conexões não garante a qualidade ou equidade das interações.

A primeira camada, o núcleo central com o maior número de relações, foi definida pelos grupos de atores com 6 a 7 relações diretos. As categorias que apresentam esse perfil são: *Implementação* e *Regulação*. A Segunda camada, núcleo médio de centralidade definido pelos grupos de atores com 4 a 5 relações diretos. As

categorias que apresentam esse perfil são: *Provedores de Recurso, Monitoramento, Atores de Influência e Comunidade*. E a terceira camada, de centralidade baixa, possuem de 2 a 3 relações e são formadas *pela Captação e Repasse, Mercado e Consumo, Quem Detém a Terra, Insumos e Tecnologia, Fiscalização e Produção de Conhecimento*.

A estrutura de relações identificada nesta pesquisa não é homogênea. Ela é composta por um núcleo de atores fortemente conectados, responsáveis pelas principais decisões sobre as salvaguardas, e por uma periferia formada por atores que participam de maneira indireta ou mediada. Essa configuração tem implicações diretas para a efetividade e a equidade das salvaguardas socioambientais na prática. A análise a seguir examina cada camada, discutindo os padrões de relações de suas categorias e os nós críticos de tensão e fragmentação. A Tabela 2 sintetiza essa organização antes da discussão detalhada de cada camada.

Tabela 2 Síntese das Relações

Camada	Categorias	Papel
Alta	<i>Implementação; Regulação</i>	Coordenação estrutural do campo
Média	<i>Provedores de Recurso; Monitoramento; Atores de Influência; Comunidade</i>	Mediação e articulação entre polos financeiro, normativo e comunitário
Baixa	<i>Captação e Repasse; Mercado e Consumo; Quem Detém a Terra; Insumos e Tecnologia; Fiscalização; Produção de Conhecimento</i>	Especialização periférica, com baixa integração ao núcleo técnico-normativo

Fonte: Elaboração própria (2026)

5.5.3 ALTA CENTRALIDADE

As categorias de alta centralidade, *Implementação* e *Regulação*, formam o eixo estruturante do campo. Entre elas, contudo, há uma diferença qualitativa fundamental, a *Implementação* opera no plano da execução, enquanto a *Regulação* opera no plano da norma.

A categoria *Implementação* é a de maior centralidade da rede, reunindo os atores diretamente responsáveis pela execução das ações de restauração que operacionalizam os planos de restauração, contratam mão de obra local, adquirem insumos e estabelecem a logística de plantio e monitoramento parcial. Essa centralidade aproxima os implementadores da burocracia de nível de rua descrita por Lipsky (1980): são eles que, no cotidiano dos projetos, interpretam e adaptam as normas formais às condições concretas dos territórios, exercendo autonomia decisória que determina o significado prático das salvaguardas.

A posição dos atores da categoria é ambivalente, quando os implementadores possuem capacidade institucional e compromisso com as salvaguardas, sua atuação fortalece a governança e favorece a efetividade das ações, quando operam sob lógica estritamente econômica ou sem capacidade técnica suficiente, tornam-se pontos de fragilidade que podem comprometer toda a cadeia de governança das salvaguardas socioambientais. Vale ressaltar algo relevante, é a categoria que apresenta maior heterogeneidade e as salvaguardas podem ser sentidas de maneiras diferentes dependendo do ator desse grupo, o que será aprofundado nos capítulos seguintes.

A *Regulação* ocupa papel central, porém assimétrico. Ela é constitutiva da relação com os *Provedores de Recurso*, definindo as condições de elegibilidade para os projetos de restauração. Ela é a condição de legitimidade institucional para a *Captação e Repasse* e o campo por excelência de atuação dos *Atores de Influência*, que pressionam por reformas, participam de consultas e contestam normas. O *Monitoramento* é o mecanismo pelo qual a conformidade legal é verificada e a *Fiscalização* é seu braço executivo, com autoridade para punir o descumprimento. Entretanto, a *Regulação* aparece nas entrevistas mais como moldura normativa do que como instância de *enforcement* cotidiano. Essa lacuna entre autoridade formal e capacidade operacional abre espaço para a proliferação de padrões privados de certificação que exercem influência normativa sem a legitimidade das normas públicas.

As relações de intensidade parcial da *Regulação* também são reveladoras. O *Mercado e Consumo* opera indiretamente por rastreabilidade e selos, mas suas dinâmicas são determinadas por forças econômicas mais do que normativas. *Quem Detém a Terra* é mediado por processos cartoriais, administrativos e judiciais e uma relação de interconexão, não de dependência funcional direta. A *Implementação* se orienta por normas técnicas, mas as adapta e frequentemente as distorce no campo. E a *Produção de Conhecimento* retroalimenta a regulação, mas em temporalidades distintas e mediadas por processos políticos. Por fim, a ausência de relação entre *Regulação e Insumos e Tecnologia* (grau 0) aponta para uma lacuna de governança, o mercado de insumos para restauração opera com baixa articulação normativa específica no âmbito das salvaguardas.

5.5.4 MÉDIA CENTRALIDADE

As categorias de média centralidade formam a camada de mediação e articulação do campo. Cada uma desempenha funções que conectam o núcleo técnico-normativo às dimensões financeira, política e comunitária da governança da restauração.

Os *Provedores de Recurso* constituem a origem do fluxo financeiro que sustenta todo o sistema de restauração, sem eles, o financiamento não se viabiliza, sem captação eficiente, os recursos simplesmente não chegam aos implementadores de campo. Essa posição de precedência estrutural não é trivial, são eles quem definem as condições de entrada no sistema e define, na prática, o que será financiado e em quais termos. A relação direta entre *Provedores de Recurso* e *Regulação* evidencia o isomorfismo coercitivo em ação.

Para operar com legitimidade institucional os *Provedores de Recurso* alinham seus portfólios às exigências legais e aos marcos regulatórios vigentes, não necessariamente por compromisso substantivo com os objetivos socioambientais, mas como condição de permanência no campo. O cumprimento formal das normas funciona, assim, como passaporte de legitimidade, uma prática muito comum, evidenciada durante as entrevistas, é a associação das salvaguardas ao cumprimento de legislação. A posição estrutural dos provedores como instância que precede e

condiciona a implementação confere-lhes poder desproporcional na definição dos critérios e prioridades dos projetos, poder que raramente é acompanhado de responsabilidade equivalente sobre a conformidade socioambiental do que financiam.

O *Monitoramento* ocupa uma posição singular no sistema: é o ponto onde diferentes lógicas institucionais convergem e, frequentemente, entram em conflito. A lógica de mercado exige verificações padronizadas voltadas à certificação de créditos de carbono, a lógica regulatória demanda conformidade com normas nacionais e internacionais e a lógica comunitária reivindica processos participativos de monitoramento socioambiental que façam sentido para quem vive nos territórios. Essas três lógicas coexistem sobre a mesma estrutura, mas com objetivos, temporalidades e interesses distintos.

Essa sobreposição não é apenas operacional, é política. As tensões que emergem dizem respeito a perguntas fundamentais: quem define os indicadores que importam? Quem acessa os dados produzidos? Quem detém a narrativa sobre o que os resultados significam? Na prática, essas decisões tendem a ser capturadas pelos atores com maior capacidade técnica e institucional, financiadores, verificadores e certificadoras, enquanto comunidades e implementadores locais permanecem como objetos do monitoramento, raramente como seus sujeitos.

Os *Atores de Influência*, atuam diretamente no cenário regulatório, pressionando por reformas e participando de consultas, mas raramente se convertem em instâncias de participação institucionalizada. Sua relação parcial com a *Implementação* revela que a incidência sobre as práticas dos executores depende de que estes incorporem tais demandas voluntariamente ou mediante limitações institucionais.

A *Comunidade* ocupa posição de centralidade formal, mas de poder real assimétrico. As comunidades mantêm interfaces com múltiplos grupos no campo, o que poderia sugerir influência, mas as entrevistas revelam que essas interfaces são predominantemente ritualizadas: comunidades são consultadas, mas raramente participam das decisões. Elas são beneficiárias declaradas das salvaguardas por muitos atores, mas raramente participam de sua formulação ou monitoramento.

5.5.5 BAIXA CENTRALIDADE

As categorias de baixa centralidade são algumas das mais estratégicas para a efetividade das salvaguardas. Sua posição periférica na rede não decorre de relevância funcional, mas de fragmentação estrutural e é precisamente nessa fragmentação que residem algumas das vulnerabilidades importantes do sistema de governança da restauração florestal amazônica.

A *Captação e Repasse* depende diretamente do marco regulatório para sua legitimidade institucional: sem normas jurídicas claras sobre finanças públicas, fundos constitucionais e instrumentos de mercado (REDD+, créditos de carbono), os mecanismos de mobilização e distribuição de recursos carecem de base para operar. Sua posição periférica na rede, apesar dessa dependência funcional, sugere que os fluxos financeiros são frequentemente estruturados por acordos privados entre financiadores e executores, com baixa integração formal aos instrumentos regulatórios públicos.

O *Mercado e Consumo* exerce influência indireta sobre o campo por meio de padrões de rastreabilidade, selos e compras governamentais sustentáveis, mas sua dinâmica é primariamente determinada por forças econômicas. A proliferação de padrões privados de certificação de carbono, que operam como regulação de fato sem legitimidade democrática equivalente, é um fenômeno que emerge precisamente da interface entre esta categoria e a lacuna regulatória identificada na análise da *Regulação*.

O grupo *Quem Detém a Terra* ocupa a posição periférica mais analiticamente significativa da rede. A regularização fundiária é condição de possibilidade de qualquer projeto de restauração florestal, sem ela, as salvaguardas operam sobre fundações instáveis, e ainda assim aparece estruturalmente desconectada das categorias centrais do subsistema técnico-normativo. Os achados das entrevistas corroboram essa fragmentação: em múltiplos projetos auditados, a legitimidade da posse da terra não é verificada sistematicamente, e as salvaguardas fundiárias existentes no papel raramente são operacionalizadas de forma rigorosa. A posição periférica de *Quem Detém a Terra* corrobora o argumento de Reydon et al. (2015) sobre a insegurança

fundiária como estruturante dos conflitos da restauração amazônica, e evidencia uma contradição central: as salvaguardas que deveriam proteger direitos territoriais operam sobre fundações fundiárias instáveis que não são objeto de suas próprias exigências formais.

Insumos e Tecnologia, apesar de ser a interface técnica elementar da implementação, sem mudas, sementes, equipamentos e ferramentas de geoprocessamento, a restauração não acontece, opera com baixa articulação normativa no âmbito das salvaguardas. Essa ausência de regulação específica para o mercado de insumos constitui uma lacuna de governança que afeta diretamente a qualidade e a escala dos projetos, especialmente em regiões remotas da Amazônia onde o acesso a insumos de qualidade é limitado e oneroso.

A *Fiscalização* apresenta uma das posições mais reveladoras da rede: estruturalmente central para a efetividade das salvaguardas, pois é o braço executivo da regulação, sem o qual as normas carecem de *enforcement* real, mas operacionalmente periférica em razão das limitações de capacidade dos órgãos fiscalizadores na Amazônia, da sobreposição de competências entre esferas federativas e da ausência de protocolos integrados específicos para projetos de restauração florestal.

A *Produção de Conhecimento*, por fim, apresenta uma influência diferenciada que sua posição periférica formal não traduz adequadamente. De modo geral, a literatura científica brasileira sobre restauração florestal apresenta elevado desenvolvimento técnico, produzida por diversos grupos de atores, por isso aparece no mapa como uma categoria transversal, mas sua tradução para diretrizes operacionais e normas regulatórias é lenta e filtrada por interesses econômicos e políticos.

5.5.6 SÍNTESE GERAL DA REDE E IMPLICAÇÕES NAS SALVAGUARDAS

A análise da rede de relações entre as categorias funcionais evidencia padrões estruturais que ajudam a compreender os principais desafios para a implementação das salvaguardas socioambientais em projetos de restauração florestal na Amazônia. Mais do que representar a arquitetura do campo organizacional, a rede revela como se

distribuem recursos, influência e capacidade de decisão entre os diferentes atores, permitindo identificar pontos de concentração de poder e vulnerabilidades que afetam a efetividade das salvaguardas.

O primeiro padrão observado é a concentração das relações no subsistema técnico-normativo da restauração. As categorias *Implementação*, *Regulação*, *Monitoramento* e *Fiscalização* constituem o núcleo mais conectado da rede, ocupando posições centrais na circulação de informações, recursos e mecanismos de controle. As entrevistas indicam que as interações entre esses atores estão fortemente orientadas para a verificação de resultados ecológicos, tais como cobertura vegetal, sobrevivência de mudas e estoques de carbono.

Em contraste, aspectos relacionados às dimensões sociais das salvaguardas, incluindo condições de trabalho, direitos territoriais, participação comunitária e repartição de benefícios, tendem a ocupar posição secundária nos processos de acompanhamento e avaliação. Como consequência, as salvaguardas que dependem diretamente da atuação de categorias menos centrais tornam-se mais suscetíveis a processos de implementação parcial ou meramente formal.

Um segundo padrão refere-se à dissociação entre centralidade relacional e capacidade efetiva de influência. Embora categorias como *Comunidade* e *Fiscalização* mantenham conexões com diferentes atores da rede, sua capacidade de moldar decisões estratégicas ou induzir mudanças de comportamento mostra-se relativamente limitada. Essa assimetria ajuda a compreender por que determinadas salvaguardas podem estar formalmente presentes em contratos, certificações ou protocolos institucionais sem necessariamente produzir transformações substantivas na realidade dos territórios. Em outras palavras, a existência de mecanismos formais de participação não garante, por si só, que os grupos potencialmente afetados exerçam influência efetiva sobre os rumos dos projetos.

A posição ocupada pelos implementadores merece destaque especial. Por apresentarem o maior número de conexões com as demais categorias, esses atores desempenham um papel de intermediação estrutural entre financiadores, reguladores, produtores de conhecimento, comunidades e agentes de monitoramento. Essa centralidade confere aos implementadores não apenas responsabilidade operacional,

mas também significativa capacidade de influência sobre a interpretação e aplicação das salvaguardas. Ao mediar demandas provenientes de diferentes atores e traduzi-las para a realidade dos territórios, os implementadores tornam-se responsáveis por definir, na prática, como as salvaguardas serão operacionalizadas. Dessa forma, são eles que frequentemente decidem quais exigências receberão maior atenção, quais adaptações serão consideradas viáveis e como conflitos serão gerenciados ao longo da execução dos projetos.

A rede também evidencia um importante ponto de fragilidade na relação entre *Regulação* e *Implementação*. Apesar de ocuparem posições centrais no campo, a conexão entre essas categorias mostrou-se menos intensa do que seria esperado para garantir a plena incorporação das diretrizes socioambientais. Essa distância entre a formulação normativa e a execução prática cria um espaço no qual as salvaguardas podem ser reinterpretadas, simplificadas ou flexibilizadas em função de limitações operacionais, pressões institucionais e contextos locais específicos. Trata-se de um dos principais desafios para a efetividade dos instrumentos de governança analisados.

Na camada intermediária da rede, destaca-se a posição da categoria *Comunidade*. Embora os atores comunitários mantenham relações formais com diversas categorias funcionais, essas conexões raramente se traduzem em participação efetiva nos processos decisórios. As entrevistas sugerem que instrumentos associados às salvaguardas sociais, como consultas, mecanismos de participação e repartição de benefícios, frequentemente assumem um caráter procedimental, voltado ao cumprimento de requisitos institucionais, sem alterar substancialmente a distribuição de poder entre os atores envolvidos. Além disso, os ciclos temporais dos projetos de restauração tendem a ser definidos por cronogramas financeiros e operacionais que nem sempre correspondem aos tempos sociais e organizativos das comunidades locais, limitando ainda mais sua capacidade de influência.

Na periferia da rede, observa-se uma articulação relativamente frágil entre as categorias de *Fiscalização* e os atores centrais do sistema, especialmente *Implementação* e *Provedores de Recursos*. Essa configuração reduz a capacidade de identificação precoce e correção de não conformidades socioambientais, que

frequentemente se tornam visíveis apenas em situações de conflito ou em processos de auditoria pontuais. O fortalecimento dos mecanismos de integração entre fiscalização pública, monitoramento independente e exigências de *due diligence* socioambiental por parte dos financiadores poderia ampliar a capacidade preventiva e corretiva da governança das salvaguardas.

De forma geral, a estrutura relacional observada sugere que as salvaguardas socioambientais tendem a ser moldadas prioritariamente pelas demandas e interesses dos atores que ocupam posições centrais na rede, como financiadores, certificadoras, reguladores e implementadores. Em contrapartida, as necessidades e prioridades de comunidades locais, trabalhadores rurais e outros grupos diretamente afetados tendem a exercer menor influência sobre os processos decisórios. Essa dinâmica não decorre necessariamente de estratégias deliberadas de exclusão, mas de uma configuração estrutural do campo que favorece os atores com maior capacidade de coordenação, acesso a recursos e influência institucional. Compreender essa distribuição desigual de poder é fundamental para analisar não apenas como as salvaguardas são implementadas, mas também para quem elas são efetivamente direcionadas e quais interesses tendem a priorizar.

A rede evidencia, assim, uma contradição estrutural que atravessa este capítulo: quem define as regras, *Regulação*, mantém uma conexão relativamente fraca com quem as executa; quem executa, *Implementação*, concentra a maior centralidade da rede, mas não participa da definição dos critérios que deve cumprir. E quem financia, os *Provedores de Recurso*, precede e condiciona a implementação sem responder, na mesma medida, pelos resultados socioambientais do que financia. Ninguém que decide sobre as salvaguardas está na posição de quem as executa no território, e ninguém que as executa no território decide sobre seus termos. É nesse hiato entre quem normatiza, quem custeia e quem implementa que reside grande parte da distância entre o desenho formal das salvaguardas e sua efetividade prática.

Nos capítulos seguintes, a análise será aprofundada a partir das finalidades atribuídas às salvaguardas pelos diferentes atores da cadeia da restauração florestal, bem como dos grupos que são percebidos como seus principais destinatários e beneficiários.

5.6 PARA QUE E PARA QUEM AS SALVAGUARDAS SÃO ELABORADAS

Esta seção volta-se para os dois eixos analíticos seguintes da pesquisa: para que e para quem as salvaguardas socioambientais são, de fato, elaboradas. A partir da codificação temática das entrevistas, a análise identifica as finalidades atribuídas ao instrumento pelos diferentes atores do campo e os grupos percebidos como seus principais destinatários e beneficiários.

5.6.1 ENTREVISTAS E CODIFICAÇÃO

Para responder às questões: *Para que* e *Para quem*, foram realizadas entrevistas com representantes de todas as categorias de atores mapeadas, conforme descrito na metodologia. A partir da codificação dessas entrevistas, foi construída uma lista de frequência, correspondente ao número de vezes que cada tema apareceu nas falas dos entrevistados, evidenciando os temas mais recorrentes da pesquisa, conforme a tabela 3.

Tabela 3 Tabela de Frequências identificadas

Código	Frequência	Financiadores	Empresas privadas	Terceiro setor	Estado	Academia	Comunidade
Segurança fundiária	49	16%	31%	14%	22%	2%	14%
Benefício à comunidade	47	9%	23%	17%	17%	9%	26%
Políticas públicas	47	11%	17%	19%	28%	13%	13%

Desmotivação	43	7%	30%	16%	16%	7%	23%
Barreira de implementação	42	14%	24%	19%	19%	10%	14%
Participação comunitária	41	7%	32%	24%	15%	10%	12%
Compliance exigido	38	24%	37%	13%	11%	5%	11%
Motivações e valores	38	18%	34%	13%	13%	5%	16%
Lacuna normativa	37	16%	14%	22%	24%	8%	16%
Condicionabilidade financeira	35	29%	23%	17%	17%	6%	9%
Assimetria de poder no campo	35	17%	9%	20%	29%	0%	26%
Proteção ambiental	32	16%	28%	16%	22%	6%	13%
Definição de salvaguardas	31	26%	26%	19%	19%	10%	0%
Proteção trabalhista	30	17%	30%	10%	23%	0%	20%
Isomorfismo	27	19%	37%	15%	22%	4%	4%

institucional							
Integração de dados	27	15%	22%	15%	30%	11%	7%
Benefício aos financiadores	26	23%	31%	27%	12%	8%	0%
Custo de implementação	26	19%	42%	12%	8%	4%	15%
Imagem reputacional	25	44%	44%	8%	4%	0%	0%
Accountability	24	21%	38%	21%	8%	8%	4%
Benefício aos executores	23	26%	44%	4%	4%	0%	22%
Melhoria do monitoramento	21	24%	14%	29%	5%	19%	10%
Repartição de benefícios	20	0%	45%	15%	10%	5%	25%
Invisibilidade do ator (participação)	20	10%	10%	20%	25%	15%	20%

Consulta prévia (CLPI/FPIC)	15	13%	13%	27%	40%	7%	0%
Pressão de cronograma	14	0%	50%	21%	0%	14%	14%
Condições de trabalho	12	8%	33%	0%	17%	0%	42%
Trabalhador invisível	12	17%	17%	25%	8%	0%	33%
Mecanismo de queixa	9	0%	56%	11%	22%	0%	11%

Fonte: Elaboração própria (2026)

A tabela apresenta, para cada um dos 29 códigos, o total de ocorrências e a distribuição percentual dessas ocorrências entre as categorias de ator mapeadas nesta pesquisa. Os códigos estão ordenados do maior para o menor total de ocorrências, o que permite identificar rapidamente quais temas dominam o discurso dos entrevistados como um todo.

Já os percentuais em cada linha somam 100% e indicam, para aquele código específico, qual categoria de ator mais mobiliza em suas falas, não quantas vezes cada ator citou o tema em termos absolutos, mas qual fatia da conversa sobre aquele assunto pertence a cada grupo. Uma concentração alta em um único ator. Como os 56% de empresas privadas em "Mecanismo de queixa" sinaliza que aquele tema é discutido de forma desigual entre os grupos e uma distribuição mais equilibrada, como em "Barreira de implementação", sugere uma preocupação mais transversal ao campo. Lida sob essa ótica, a Tabela 3 revela quatro padrões que orientam a discussão deste capítulo. Primeiro, códigos dos quais a comunidade/produtores está totalmente ausente (0%): definição de salvaguardas, benefício aos financiadores, imagem reputacional e consulta prévia (CLPI/FPIC), justamente os temas que definem o significado, a origem

e o acesso ao instrumento. Em segundo, os códigos fortemente polarizados em um único grupo, como mecanismo de queixa (56% empresas privadas) e pressão de cronograma (50% empresas privadas), que sinalizam temas discutidos de forma assimétrica entre os atores.

Terceiro, os poucos códigos em que a comunidade lidera a distribuição, condições de trabalho (42%) e trabalhador invisível (33%), tratam precisamente das dimensões mais vulneráveis da cadeia, descritas a partir da experiência direta de quem as vive, não de quem regula ou financia. Quarto, códigos com distribuição relativamente equilibrada entre os seis grupos de atores, como barreira de implementação e proteção ambiental, indicam preocupações genuinamente transversais ao campo. Esse padrão de ausências, polarizações e equilíbrios é retomado ao longo das seções seguintes.

Posteriormente, os 29 códigos foram agrupados em três eixos analíticos (Tabela 4): *Para quê? Para quem?* e Análise FOFA e sintetizados na Tabela 4, servindo de base para a discussão que estrutura o restante dos capítulos.

Tabela 4 Tabela de codificação

Eixo	Código
Para quê?	Segurança fundiária
	Políticas públicas
	Compliance exigido
	Motivações e valores
	Condicionalidade financeira
	Assimetria de poder no campo
	Definição de salvaguardas
	Isomorfismo institucional
	Imagem reputacional

Eixo	Código
	Accountability
Para quem?	Benefício à comunidade
	Participação comunitária
	Proteção ambiental
	Proteção trabalhista
	Benefício aos financiadores
	Benefício aos executores
	Repartição de benefícios
	Invisibilidade do ator
	Consulta prévia (CLPI/FPIC)
	Condições de trabalho
	Trabalhador invisível
	Mecanismo de queixa
Análise SWOT	Desmotivação
	Barreira de implementação
	Lacuna normativa
	Integração de dados
	Custo de implementação
	Melhoria do monitoramento
	Pressão de cronograma

Fonte: Elaboração própria (2026)

A partir desse panorama geral de frequências e eixos, o restante do capítulo percorre os achados na ordem em que eles se articulam analiticamente: começa pela forma como os próprios atores compreendem, ou não compreendem, o que são as salvaguardas socioambientais, passa pelas lógicas que orientam sua adoção na prática. Avança para compreender para quem essas salvaguardas são, de fato, elaboradas. E concluir com a análise FOFA construída a partir desses achados, que sistematiza forças, fraquezas, oportunidades e ameaças identificadas no campo. Inicia-se, portanto, pela camada mais básica dessa investigação: o significado atribuído ao termo.

5.6.2 FINALIDADES ATRIBUIDAS: PARA QUE AS SALVAGUARDAS SÃO ELABORADAS?

A análise estrutural do mapa de atores permite identificar quem são os atores da cadeia da restauração e como eles se relacionam entre si, mas não responde diretamente a uma das questões centrais desta pesquisa: para que as salvaguardas são, de fato, elaboradas?

Essa questão está diretamente relacionada às finalidades que os próprios entrevistados atribuem às salvaguardas sejam eles responsáveis por produzir, financiar, implementar, monitorar ou receber suas ações. As entrevistas revelam um panorama no qual essas finalidades atribuídas nem sempre coincidem com as justificativas formais expressas nos documentos institucionais.

5.6.2.1 PERCEPÇÕES E DEFINIÇÕES: COMO OS ATORES DEFINEM SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS

Entender como o conceito de salvaguardas é compreendido por quem atua na nos projetos de restauração florestal na Amazônia revela mais do que o grau de difusão da nomenclatura no campo, mas também, a forma como cada ator define, ou não consegue definir, o termo. Dessa forma, é possível evidenciar, para quê e para quem essas salvaguardas parecem, na prática, funcionar. Esta seção explora as

percepções dos entrevistados a partir de duas frentes complementares: primeiro, o espectro de compreensão ou desconhecimento do conceito entre as diferentes categorias de atores e segundo, foi realizada uma análise lexical das palavras mais recorrentes utilizadas para explicá-lo.

Durante as entrevistas, questionou-se aos participantes como eles definem as salvaguardas socioambientais. As respostas revelaram um espectro amplo de compreensão sobre o significado do termo, que vai desde o desconhecimento completo até uma leitura mais analítica e crítica.

Seis entrevistados, representando 23% da amostra, não souberam responder, sendo representados principalmente pelas categorias *Comunidade* (2 entrevistados), *Implementadores* (2 entrevistados), *Atores de Influência* (1 entrevistado) e *Mercado e Consumo* (1 entrevistado). Revela-se, a partir disso, que o termo salvaguardas socioambientais ainda não é uma nomenclatura difundida no campo da restauração florestal.

Esse desconhecimento, no entanto, não se distribui de forma aleatória entre os grupos de atores: concentra-se justamente naqueles que ocupam posições mais distantes dos fluxos de financiamento e das instâncias normativas do setor, mas raramente incluídas nos espaços onde as salvaguardas são elaboradas ou exigidas contratualmente. O próprio código *definição_salvaguardas* (31 ocorrências) reforça esse padrão de forma direta: financiadores e empresas privadas concentram, juntos, 52% das citações (26% cada), enquanto comunidade/produtores não aparece codificada em nenhuma entrevista (0%), ou seja, quem mais fala sobre o que são as salvaguardas é justamente quem está mais distante de sua aplicação no território, e quem vive seus efeitos no dia a dia é quem menos participa da própria definição do termo.

Esse padrão é consistente com a leitura de Lipsky (1980) sobre burocracias de nível de rua, na medida em que os atores mais próximos da implementação prática e, por isso, mais expostos aos seus efeitos cotidianos, são também os que possuem menor acesso à linguagem técnica que supostamente os protege. Em outras palavras, a distância em relação ao vocabulário institucional parece acompanhar, e não contradizer, a distância em relação ao poder decisório.

Foi avaliada a ocorrência das palavras mais utilizadas para definir salvaguardas socioambientais, e a frequência mais encontrada foram das palavras: “garantir/garantia” (12 ocorrências), “direitos” (10 ocorrências), “comunidade” (9 ocorrências) e “impacto” (9 ocorrências) como pode ser visto na tabela (Figura 9).



Figura 9 Palavras mais recorrentes na explicação do que são salvaguardas socioambientais

Fonte: Elaboração própria (2026)

O destaque para a palavra "garantir/garantia" não é trivial. Segundo o Dicionário Aurélio (2009), garantir significa "tornar seguro, proteger, resguardar, afirmar com certeza", definição que já revela uma obrigação ativa embutida no próprio termo. O uso recorrente dessa palavra pelos entrevistados implica, portanto, um compromisso de assegurar que determinado direito ou condição se efetive, e não apenas uma proteção passiva ou uma intenção genérica de cuidado.

As demais palavras de maior frequência, "direitos" (10), "comunidade" (9) e "impacto" (9) não aparecem isoladas no discurso dos entrevistados: elas se articulam em torno de uma mesma leitura semântica, na qual a salvaguarda é concebida como o instrumento que protege a “comunidade” dos efeitos negativos de uma intervenção

externa, sintetizado pela palavra “impacto” e garantindo-lhes algo que lhes é devido “direitos”. Essa combinação lexical reforça, por vias distintas, a mesma concepção já identificada na palavra “garantir/garantia”: a de que as salvaguardas deveriam operar como obrigação ativa de proteção e não como formalidade documental.

A concepção mais recorrente posiciona as salvaguardas como mecanismo de respeito e proteção dos direitos das comunidades e dos modos de vida pré-existentes ao projeto que será implementado. Há, no discurso dos entrevistados, a ideia de que qualquer intervenção gera impacto e que as salvaguardas existem justamente para assegurar que as comunidades já presentes no território não sejam prejudicadas por essa intervenção, essa leitura aparece com frequência no discurso dos entrevistados.

Veremos, ao longo deste capítulo, como essa distinção entre obrigação ativa e proteção formal se materializa ou não nas práticas analisadas e principalmente, quem é o objeto real de proteção e garantia.

5.6.2.2 SALVAGUARDAS FUNCIONANDO COMO COMPLIANCE EXIGIDO E CONDICIONALIDADE FINANCEIRA

Um dos achados centrais desta pesquisa reside no fato de que a adoção das salvaguardas socioambientais nos projetos de restauração florestal é predominantemente orientada pela lógica do *compliance*, termo derivado do inglês “to comply” (cumprir, obedecer), amplamente difundido no ambiente corporativo para designar a conformidade formal a normas e exigências externas.

Tal constatação não se restringe a uma impressão de ordem qualitativa: a codificação das entrevistas corrobora empiricamente sua centralidade, bem como sua distribuição desigual entre os grupos de atores. O código *compliance_exigido* (38 ocorrências) concentra-se em 61% das citações atribuídas a financiadores e empresas privadas que executam a restauração na prática, contra apenas 11% entre atores de comunidades e produtores.

O código *condicionalidade_financeira* (35 ocorrências) reforça esse mecanismo com maior nuance: financiadores concentram 29% das citações, enquanto terceiro setor e Estado apresentam participação equivalente (17% cada), o que sugere que a condicionalidade não é percebida exclusivamente por quem a impõe, mas também,

com intensidade quase equivalente, por aqueles que buscam mediar seus efeitos no território. A Figura 10 ilustra a distribuição percentual desses códigos por categoria de ator.

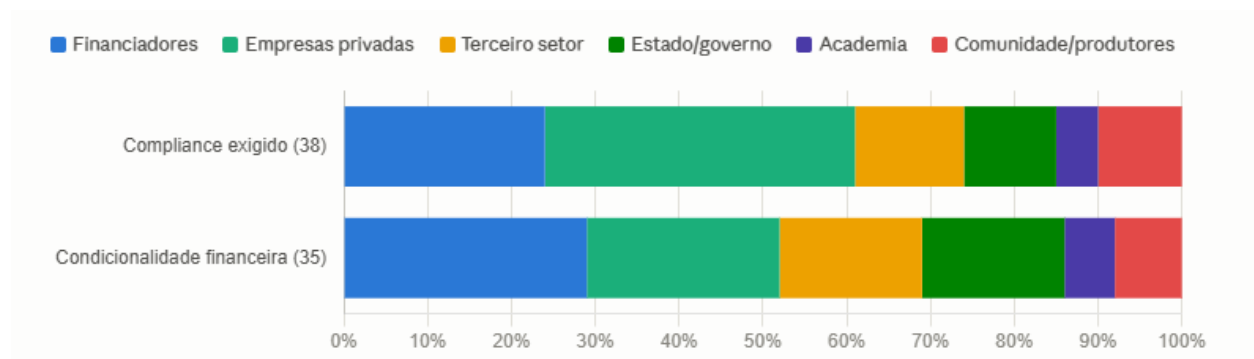


Figura 10 Distribuição Percentual dos Códigos de Compliance e Financeiro

Fonte: Elaboração própria (2026)

As entrevistas evidenciam que as salvaguardas socioambientais são percebidas pelos atores como "regra do jogo" e "critérios mínimos", expressões que revelam não um compromisso com os princípios do instrumento, mas a necessidade de atender a exigências externas para acessar o campo. Esse enquadramento é consistente com a leitura de que a adoção de determinadas práticas não decorre de convicção interna, mas da pressão exercida pelos atores dominantes, no caso, os *Provedores de Recursos* que condicionam o acesso ao financiamento ao cumprimento formal de requisitos socioambientais, configurando o que DiMaggio e Powell (1983) denominam isomorfismo coercitivo.

Nesse cenário, as salvaguardas aproximam-se mais de um condicionante de acesso do que de um instrumento de proteção substantiva: o descumprimento implica riscos institucionais e financeiros concretos, como a perda de acesso ao investimento, a exclusão ou a ruptura contratual, o que posiciona a conformidade formal no centro das motivações para a adoção das salvaguardas socioambientais nos projetos de restauração florestal na Amazônia. Essa lógica de conformidade manifesta-se, na prática, por meio de dois vetores de pressão distintos, ainda que convergentes: o setor financeiro-privado e o mercado voluntário de carbono.

O primeiro vetor é protagonizado por atores do setor privado e financeiro, que posicionam as salvaguardas explicitamente como instrumentos de mitigação de riscos

reputacionais, financeiros e operacionais, recorrendo com frequência a frameworks internacionais. Corporações de maior porte, vinculadas a investidores institucionais, tendem a adotar padrões mais rigorosos em razão das exigências impostas por seus próprios financiadores, configurando uma cadeia de pressões coercitivas que se estende dos grandes bancos e fundos aos implementadores, sem que os atores territoriais participem da definição dos critérios. A tensão estrutural entre o cumprimento do checklist e o propósito substantivo do instrumento foi igualmente identificada, sintetizada na fala de um dos entrevistados: "salvaguardas deveriam ser valor, não métrica", formulação que nomeia com precisão o descompasso entre o propósito declarado das salvaguardas e sua operacionalização efetiva.

O segundo vetor corresponde ao mercado voluntário de carbono, apontado pelos interlocutores como o fator que motivou atores anteriormente habituados a recursos não reembolsáveis, os chamados fundos perdidos, a incorporar, ainda que de modo superficial, as exigências de salvaguardas. Considerando que os projetos de carbono ganharam escala a partir de 2010, com a consolidação do mecanismo de REDD+, trata-se de um processo relativamente recente. Dado que os projetos de carbono voltados à restauração possuem horizonte temporal médio de 30 anos, encontram-se ainda em seus estágios iniciais. O risco apontado pelos entrevistados é que o tratamento conferido às salvaguardas permaneça superficial, concentrado em indicadores de gênero, número de beneficiários e presença de certificações, sem alcançar a dimensão substantiva dos direitos que o instrumento deveria assegurar.

Esse processo de financeirização da restauração produz uma consequência estrutural relevante: o descompasso temporal entre os projetos de restauração florestal, cujos custos concentram-se na fase inicial, ao passo que os retornos financeiros se distribuem ao longo dos anos subsequentes, frequentemente por meio da emissão de créditos de carbono após verificação, e as exigências de capacidade institucional impostas pelos instrumentos financeiros disponíveis. Tal perfil revela-se, na maioria dos casos, incompatível com a lógica dos mecanismos de financiamento vigentes, resultando em uma concentração de recursos nos atores dotados de maior capacidade institucional, enquanto pequenos proponentes desprovidos de capital de giro são sistematicamente excluídos por não atenderem aos requisitos de

conformidade exigidos.

As falas coletadas nomeiam essa tendência com precisão. Um dos entrevistados observa que *"as iniciativas de restauração de carbono são muito verticalizadas, é tudo por controle do mutuário que pega o recurso"*, descrevendo um modelo no qual o detentor do capital organiza a totalidade da cadeia produtiva. Outro relato, formulado como interrogação, constitui crítica direta à trajetória atual do campo: *"como a restauração entrou num lugar de maximizar lucro, diminuir custos?"*. Consideradas conjuntamente, essas percepções sugerem que o modelo que deveria democratizar o financiamento da restauração pode estar produzindo, ao contrário, iniciativas conduzidas de cima para baixo, que replicam, em vez de corrigir, as assimetrias de poder preexistentes.

Se *compliance* e condicionalidade financeira revelam quem impõe as exigências e sob quais condições, resta ainda examinar qual finalidade última essas exigências cumprem para quem as impõe. É nesse ponto que a análise avança para uma terceira dimensão, igualmente assimétrica, porém mais explícita quanto à sua função: o risco reputacional. Como será demonstrado a seguir, a assimetria observada nos códigos anteriores se repete, de forma ainda mais acentuada, quando se examina como os entrevistados atribuem sentido e finalidade às próprias salvaguardas.

5.6.2.3 SALVAGUARDAS COMO GESTÃO DE RISCO REPUTACIONAL

A assimetria observada nos códigos anteriores se repete, de forma ainda mais acentuada, quando se olha para o risco reputacional. No código *imagem_reputacional* (25 ocorrências), financiadores e empresas privadas somam 88% das citações, enquanto a comunidade não aparece codificada em nenhuma entrevista, como pode ser visto na figura 11. Se, nos códigos *compliance_exigido* e *condicionalidade_financeira*, a participação de atores comunitários era reduzida, mas não nula, no caso da imagem reputacional a exclusão é total: em nenhum momento um entrevistado pertencente a comunidades ou grupos de produtores associou as salvaguardas à proteção da reputação institucional. Essa ausência não deve ser lida como lacuna metodológica, mas como dado analítico em si, ela revela que a dimensão reputacional das salvaguardas é, literalmente, invisível para quem está no território,

precisamente o que sugere que ela não foi elaborada prioritariamente para operar em seu benefício.

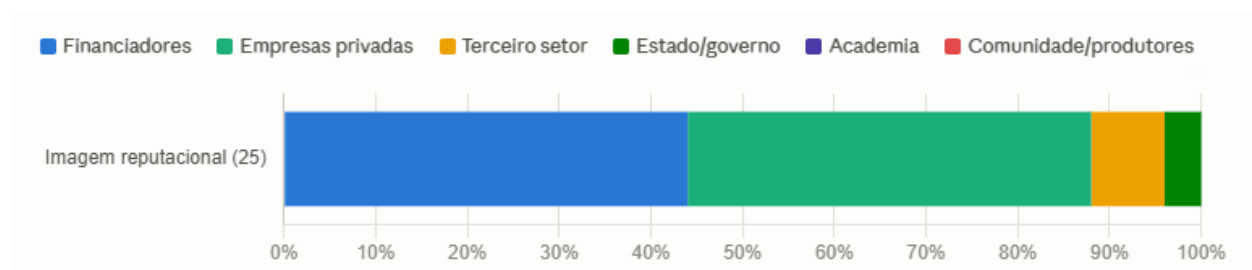


Figura 11 Distribuição das frequências por grupo de atores

Fonte: Elaboração própria (2026)

A finalidade mais frequentemente atribuída às salvaguardas pelos entrevistados não foi a proteção de direitos, apesar de "direitos" figurar entre as palavras mais citadas quando perguntados sobre a definição do termo, nem a garantia de efetividade ecológica dos projetos, mas a gestão do risco reputacional das instituições financeiras. Esse descolamento entre a definição declarada do instrumento, associada a direitos, e sua finalidade percebida na prática, associada a risco reputacional, reproduz, em outro nível, o mecanismo de *decoupling* descrito por Meyer e Rowan (1977): a estrutura formal, o discurso de proteção de direitos, presente em documentos, salvaguardas nomeadas e frameworks internacionais, permanece desacoplada da prática cotidiana de implementação, que responde a uma lógica distinta, orientada pela exposição institucional dos financiadores perante seus próprios stakeholders, opinião pública e mercados. Direitos figuram no vocabulário declarado do campo e risco reputacional organiza sua operação efetiva.

As salvaguardas são percebidas, em primeiro lugar, como instrumentos que protegem os provedores de recursos, não como instrumentos que protegem quem está no território. O argumento que emerge das entrevistas é que as salvaguardas existem para garantir que os provedores de recursos não sejam publicamente associados a violações de direitos ou danos socioambientais nos projetos que financiam. Trata-se, portanto, de um instrumento cuja função protetiva é dirigida ao capital reputacional do financiador, e não aos direitos das populações afetadas pelos projetos, inversão que

contraria diretamente a justificativa normativa sob a qual as salvaguardas são apresentadas publicamente.

Esse achado dialoga diretamente com a origem histórica do instrumento: as salvaguardas socioambientais foram elaboradas pelo Banco Mundial nas décadas de 1970 e 1980, em resposta à pressão pública gerada pelos impactos de grandes obras de infraestrutura financiadas pela instituição no Sul Global, como visto anteriormente. É relevante notar que essa origem não decorreu de demanda formulada pelas populações afetadas por tais obras, mas da necessidade da instituição de administrar a exposição pública e a pressão de organizações internacionais, doadores e da opinião pública nos países do Norte Global.

As salvaguardas parecem ter nascido, portanto, mais como resposta institucional a uma crise de legitimidade do financiador do que como instrumento elaborado a partir das demandas dos territórios. Os dados desta pesquisa sugerem que essa dinâmica não foi superada ao longo das décadas seguintes: ela persiste como lógica estruturante do instrumento, mesmo quando transposta para o contexto específico da restauração florestal na Amazônia e para atores distintos do Banco Mundial original.

Essa constatação tem implicações diretas para a análise à luz do referencial de Fraser (2007) sobre a dimensão de representação nas salvaguardas: se o instrumento foi elaborado para administrar a legitimidade do financiador perante públicos externos ao território, é esperado, e não incidental, que os atores territoriais estejam estruturalmente ausentes tanto da definição dos critérios quanto da percepção sobre sua finalidade. A exclusão comunitária identificada no código *imagem_reputacional* parece ser, portanto, menos uma falha de implementação corrigível por ajustes técnicos ou maior capacitação local do que uma consequência coerente do desenho institucional original do instrumento.

Sob a leitura de Schlosberg (2007), o dado indica um déficit não apenas distributivo, mas de reconhecimento: os sujeitos que deveriam ser protegidos não são reconhecidos como público relevante para o qual o instrumento presta contas, esse papel é ocupado por investidores, doadores e opinião pública internacional. Essa leitura converge com a noção de justiça ambiental crítica proposta por Pellow (2018), para quem a desigualdade de poder entre quem define as regras e quem é afetado por elas

é constitutiva, e não incidental, dos arranjos institucionais que deveriam corrigi-la.

Em síntese, os três eixos analisados neste capítulo, *compliance*, condicionalidade financeira e imagem reputacional, convergem para uma mesma conclusão estrutural: as salvaguardas socioambientais, tal como operacionalizadas nos projetos de restauração florestal estudados, funcionam primariamente como dispositivo de gestão de risco institucional para quem financia, e apenas secundariamente, quando o fazem, como instrumento de proteção para quem vive e trabalha no território.

5.6.3.4 SALVAGUARDAS COMO GESTÃO DE RISCO FUNDIÁRIO

A questão fundiária atravessa transversalmente toda esta pesquisa. Não por acaso, *segurança_fundiária* é o código de maior frequência de todo o texto (49 ocorrências), mais citado do que *compliance_exigido* (38) ou *condicionalidade_financeira* (35), corroborando de forma quantitativa o que os entrevistados afirmam: a fragilidade fundiária é o principal ponto de vulnerabilidade dos projetos de restauração florestal na Amazônia e, conseqüentemente, o maior risco que as salvaguardas precisam mitigar, mas para o qual a maioria dos frameworks disponíveis não foi elaborada. A distribuição desse código por categoria de ator também é reveladora: empresas privadas concentram 31% das citações e Estado/governo 22%, os dois grupos diretamente responsáveis por avaliar e regularizar a segurança da terra, enquanto terceiro setor e comunidade/produtores dividem 14% cada, como mostra a figura 12.

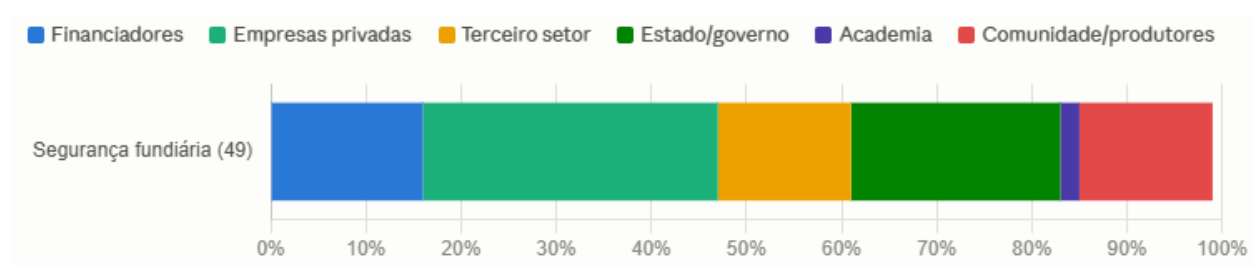


Figura 12 Distribuição do código de risco fundiário

Fonte: Elaboração própria (2026)

A dimensão do problema é considerável: a Amazônia possui 118 milhões de hectares de terras públicas sem destinação, dos quais aproximadamente 59 milhões de hectares correspondem a áreas sem ocupação consolidada, com alto potencial para destinação a territórios protegidos e outros 56 milhões de hectares já se encontram ocupados, onde a regularização fundiária é prioritária (INSTITUTO ESCOLHAS, 2025). A insegurança fundiária não é, portanto, um problema a ser resolvido antes que as salvaguardas operem, ela é o ambiente em que as salvaguardas precisam operar, e para o qual a maioria das metodologias aplicadas, principalmente as internacionais, não foi elaborada.

A sobreposição de títulos, a presença de assentamentos informais, os conflitos territoriais latentes e a precariedade da documentação de posse criam condições que podem gerar tanto passivos legais quanto danos concretos a populações locais. Nesse contexto, as salvaguardas são acionadas menos como mecanismos de resolução de conflitos e mais como instrumentos que documentam ao financiador a ciência dos riscos, transferindo a responsabilidade para o executor ou, no limite, excluindo do acesso ao financiamento os projetos que operam em territórios complexos. As salvaguardas acabam, assim, por proteger o projeto, e não a comunidade.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) aparece repetidamente nas entrevistas como o documento mínimo aceito para comprovação de posse, mas sua fragilidade é amplamente reconhecida no próprio texto. O mercado o absorveu como evidência de regularidade jurídica, criando uma ilusão de segurança que o instrumento não sustenta: o CAR não prova propriedade, não resolve sobreposições e não protege contra grilagem posterior. Um relato das entrevistas ilustra com precisão o problema: uma proprietária perdeu a titularidade de 25 hectares porque um fazendeiro registrou primeiro no cartório. O CAR autodeclarado circula como evidência de regularidade em um ambiente marcado por décadas de Estado ausente, falta de documentação e grilagem como modelo de negócio (IPAM, 2021).

Há ainda uma dimensão conceitual do problema que as salvaguardas formais raramente conseguem capturar: a terra possui significados radicalmente distintos para diferentes atores. Para investidores e desenvolvedores de projetos, ela é um ativo, com documentação rastreável, posse mansa e pacífica, matrícula sem contestação. Para

comunidades tradicionais, ela possui valor espiritual e ancestral que não se traduz em categorias cartoriais. Apenas quem dispõe de recursos para contratar advogados, rastrear matrículas e produzir documentação em quantidade consegue disputar no registro formal, atropelando, no processo, quem já estava na terra, mas sem capacidade de competir institucionalmente. Os dois padrões configuram exclusões opostas, mas igualmente estruturais: quem não tem documento não acessa crédito, não entra no projeto, não é reconhecido pelo framework de salvaguarda, quem tem terra, mas a entende como território ancestral, também não é reconhecido, por razões distintas, mas com resultado parecido.

Essa dupla exclusão evidencia que o desenho atual das salvaguardas parte de uma concepção idealizada de sujeito, que pouco corresponde à diversidade e às condições reais dos territórios amazônicos: um ator regularizado, documentado, integrado aos mercados formais e com plena capacidade de atender às exigências de conformidade. Assim, o arcabouço normativo das salvaguardas foi estruturado a partir de um modelo de ator que, embora presente em alguns contextos, não representa a realidade predominante da Amazônia.

Um efeito não intencional, mas estrutural, foi identificado nas entrevistas: a própria expansão da restauração pode intensificar a pressão sobre a terra. Como formulado por um entrevistado do setor privado de tecnologia de restauração: *"a restauração vai entrar como um fator a mais de pressão [...]. Ela vai diminuir a oferta de terras disponíveis. Toda vez que você diminuir a oferta de terras disponíveis, você aumenta a pressão por grilagem, você aumenta o preço da terra."* Trata-se, em suma, de uma forma de gentrificação do campo, na qual uma agenda de restauração socioambiental orientada pode produzir, paradoxalmente, efeitos especulativos que aprofundam a exclusão que pretendia corrigir.

5.6.3.5 MARCOS NORMATIVOS SEM IMPLEMENTAÇÃO: LEI E DIREITO

Um aspecto adicional identificado com clareza nas entrevistas é a divergência entre salvaguardas e cumprimento da legislação vigente. Muitos projetos de restauração limitam a aplicação de salvaguardas ao cumprimento de leis trabalhistas e ambientais. Essa equivalência é analiticamente problemática, por razões que os

próprios entrevistados articularam de forma precisa, não por acaso, *políticas públicas* é o segundo código mais frequente de toda a pesquisa (47 ocorrências, atrás apenas de *segurança fundiária*, com 49), e sua distribuição por categoria de ator é reveladora: o Estado/governo concentra 28% das citações, seguido por terceiro setor (19%) e empresas privadas (17%), enquanto financiadores, dominantes nos capítulos anteriores, aparecem em apenas 11%. Essa inversão sugere que a discussão normativa é conduzida majoritariamente por quem regula e por quem implementa no território, não por quem financia, conforme a figura 13.

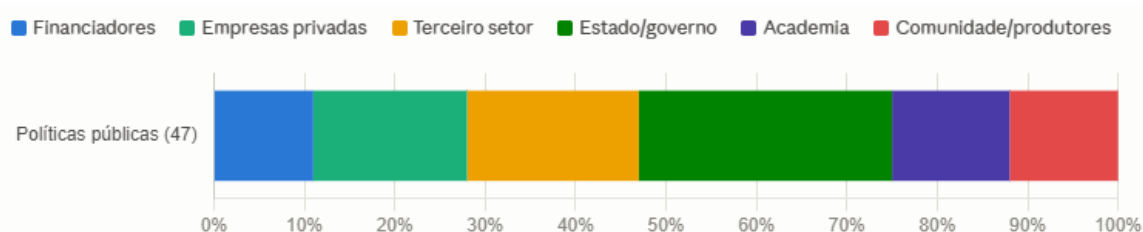


Figura 13 Distribuição do código Lei e Direito

Fonte: Elaboração própria (2026)

A legislação e os direitos não são sinônimos. A distância entre eles, no contexto amazônico, é especialmente pronunciada por razões estruturais. Cumprir uma legislação é cumprir um acordo político, e não necessariamente garantir direitos e justiça. Um projeto pode estar em conformidade documental com a lei e, simultaneamente, operar sobre terras com histórico de conflitos não resolvidos. A lei também não reconhece o que não enxerga. Povos e comunidades cujos modos de vida, territórios e formas de organização não estão plenamente documentados no ordenamento jurídico brasileiro permanecem em uma zona de invisibilidade legal.

O direito consuetudinário, os acordos de uso coletivo e as ocupações tradicionais sem titulação formal podem ser legalmente inexistentes enquanto são socialmente reais e eticamente relevantes. Cumprir a lei, nesses casos, pode significar atropelar direitos que ela simplesmente não vê, o que Schlosberg (2007) denominaria falha de reconhecimento: a exclusão de sujeitos que não se encaixam nas categorias que o sistema reconhece como portadoras de direitos.

Há ainda a defasagem temporal da lei, ela regula o presente com base em categorias construídas no passado. Direitos emergentes, como o direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado, o direito ao benefício equitativo de projetos de carbono e o direito à participação na governança da restauração, ainda estão sendo disputados normativamente. Um projeto que cumpre a legislação vigente pode estar violando direitos que ainda não foram positivados, mas que já existem como reivindicação legítima.

As entrevistas também revelam que a produção de política pública não é o principal gargalo, o arcabouço normativo é crescentemente robusto, como evidenciado pelo Planaveg e por políticas estaduais como as Unidades de Restauração, criadas pela SEMAS-Pará. O gargalo é a implementação, as unidades responsáveis por operar e fiscalizar as políticas carecem de equipe, recursos e estrutura para alcançar os territórios. Uma das falas mais densas coletadas, vinda de um representante do Estado/governo, nomeia o dilema central da construção de um plano de restauração para o Brasil: como elaborar salvaguardas que sejam, simultaneamente, rigorosas o suficiente para proteger o que se quer proteger e aplicáveis o suficiente para não excluir comunidades, pequenos produtores e organizações com menor capacidade de documentação. Esse dilema permanece sem resposta no campo analisado.

5.6.3.6 PARA QUE AFINAL AS SALVAGUARDAS SÃO FEITAS E O QUE ISSO REVELA

A partir do conjunto de achados apresentados nesta seção, é possível identificar um padrão coerente e estruturalmente consistente: as salvaguardas socioambientais no campo da restauração florestal amazônica são elaboradas, na prática, para finalidades que se distanciam progressivamente de sua função declarada de proteção de direitos.

Em primeiro lugar, as salvaguardas cumprem a função de proteção reputacional dos financiadores, operando como escudo institucional que protege os provedores de recursos de associações públicas de violações socioambientais. Em segundo lugar, funcionam como condicionante de acesso ao recurso, operando por isomorfismo coercitivo, adotadas não por compromisso com seus princípios, mas pela

impossibilidade prática de acessar financiamento sem elas.

Em terceiro lugar, atuam como instrumento de documentação e transferência de risco: ao exigir que o executor demonstre ciência dos riscos fundiários e socioambientais, as salvaguardas transferem a responsabilidade institucional sem necessariamente resolver os problemas que documentam. Em quarto lugar, são percebidas como processo burocrático de conformidade, frequentemente desconectado das condições reais dos territórios onde operam, o que nos termos de Meyer e Rowan (1977), configura um claro processo de desacoplamento (*decoupling*) entre as estruturas formais de conformidade e as atividades reais de implementação.

O que emerge desse quadro é um padrão recorrente de inversão das prioridades de proteção. Embora elaboradas para mitigar riscos socioambientais e assegurar direitos, as salvaguardas tendem a concentrar sua atenção sobre os atores que já dispõem de maior capacidade institucional, recursos e mecanismos de proteção, especialmente financiadores e demais organizações situadas em posições centrais da governança dos projetos.

Em contrapartida, grupos potencialmente mais vulneráveis aos impactos das intervenções, como comunidades locais, povos indígenas e pequenos produtores com capacidade limitada de atendimento às exigências de compliance, frequentemente permanecem sub-representados ou marginalizados nos processos decisórios. Essa dinâmica não se apresenta como resultado de escolhas isoladas ou intencionais dos atores envolvidos, mas como característica estrutural do arranjo institucional que organiza o campo da restauração.

5.7 PARA QUEM AS SALVAGUARDAS SÃO ELABORADAS

A seção anterior demonstrou que as salvaguardas socioambientais são elaboradas predominantemente para fins de conformidade institucional, proteção reputacional e gestão de risco dos financiadores. A pergunta colocada agora é complementar, e igualmente central: para quem essas salvaguardas são elaboradas, e quem efetivamente se beneficia de sua existência?

A análise das entrevistas revelou três posições estruturalmente distintas em relação a essa questão, correspondentes às três camadas de atores que ocupam

posições desiguais na cadeia da restauração florestal: financiadores, executores e comunidades. Essa distinção não é apenas conceitual, ela aparece de forma desigual na própria codificação das entrevistas. Foram analisados três códigos para representar os beneficiários: *beneficios_financiadores*, *beneficios_executores* e *beneficio_comunidade*.

O código *beneficio_comunidade* é o mais frequente dos três (47 ocorrências), mas sua distribuição por categoria de ator revela que o tema é levantado principalmente por empresas privadas (23%) e pela própria comunidade (26%), e muito pouco por financiadores (9%), enquanto o código *beneficio_financiadores* (26 ocorrências) não é citado por nenhum entrevistado da categoria comunidade/produtores (0%). Essa assimetria evidencia uma estrutura hierarquizada de apropriação de resultados que, conforme será demonstrado, não pode ser atribuída exclusivamente às escolhas ou intenções dos agentes individuais, mas está associada às dinâmicas e aos condicionantes do arranjo institucional que organiza a atuação dos diferentes atores, conforme a figura 14.

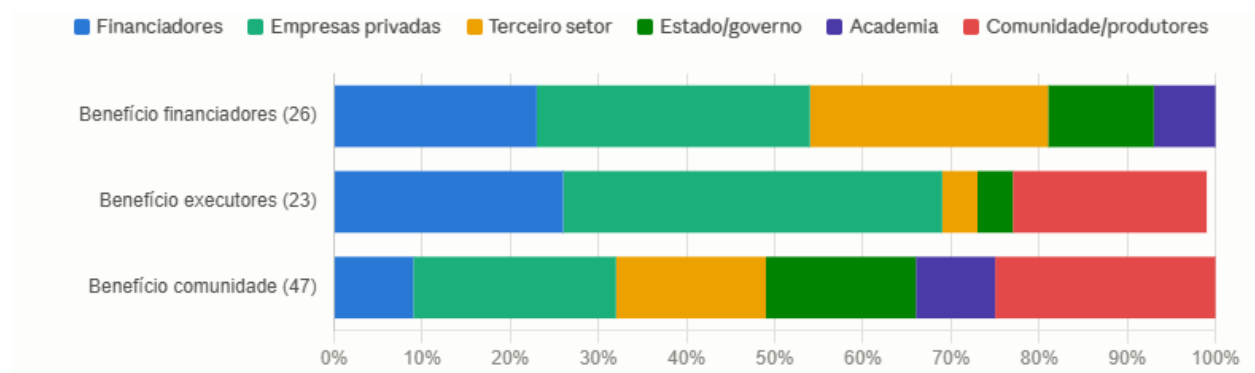


Figura 14 Distribuição os códigos de para quem são elaboradas

Fonte: Elaboração própria (2026)

Para os atores ligados à implementação de campo, as salvaguardas são apresentadas como instrumento que protege simultaneamente a comunidade e a operação. Já os atores posicionados na interface entre elaboração de projetos e financiamento, categoria em que se concentram 43% das citações do código *beneficio_executores* apontam que as comunidades muitas vezes só acessam

benefícios após a geração e verificação de créditos de carbono, o que significa que os benefícios de curto prazo se limitam ao cumprimento mínimo de obrigações trabalhistas. Outra perspectiva coletada posiciona investidores e corporações como os primeiros beneficiários das salvaguardas, enquanto as comunidades aparecem como beneficiárias indiretas, sem serem sujeitos que participam do desenho ou da governança dos projetos.

Os financiadores são beneficiários primários e diretos, os executores são beneficiários instrumentais, pela via da viabilização operacional e as comunidades são beneficiárias indiretas, mediadas pelo tempo e pela geração prévia de valor financeiro. Essa hierarquia não é acidental, é uma consequência relativamente previsível da origem institucional das salvaguardas que, como demonstrado anteriormente nesta seção, foram elaboradas no polo financiador do campo e calibradas, primariamente, para proteger seus interesses. O que as entrevistas revelam é que essa lógica de origem persiste na distribuição concreta dos benefícios.

5.7.1 FINANCIADORES E EXECUTORES

Como discutido na seção anterior, os principais beneficiários das salvaguardas socioambientais não são necessariamente aqueles que elas declaram proteger. As evidências obtidas indicam que os benefícios mais diretos e consistentes são apropriados pelos atores que formulam e exigem esses mecanismos, especialmente as agências financiadoras, o código *beneficio_financiadores* (26 ocorrências) tem de suas citações concentradas entre financiadores (23%) e empresas privadas (31%) e não é codificado em nenhuma entrevista da categoria comunidade/produtores.

Para os financiadores, as salvaguardas funcionam como instrumentos de mitigação de riscos e de proteção dos investimentos. Sua adoção cria garantias para a execução dos recursos, reduz potenciais passivos socioambientais e amplia o acesso das empresas a novos investidores institucionais. Em determinados mercados, como o de carbono, a certificação socioambiental pode inclusive agregar valor econômico significativo aos ativos comercializados. Nesse contexto, as salvaguardas operam menos como mecanismos regulatórios voltados à proteção do interesse público e mais como dispositivos privados de governança destinados a assegurar a credibilidade, a

rastreabilidade e a rentabilidade dos investimentos.

Essa lógica também se expressa na forma como determinados indicadores são incorporados aos sistemas de monitoramento e avaliação dos projetos. Indicadores relacionados à participação de mulheres, por exemplo, frequentemente são mobilizados como métricas de desempenho organizacional. Entretanto, conforme apontado pelos entrevistados, a simples contabilização da presença feminina, sem considerar sua efetiva participação nos processos decisórios ou sua influência sobre os resultados do projeto, tende a produzir o que foi descrito nas entrevistas como *compliance proforma*: o cumprimento formal de exigências que pouco altera as estruturas de poder ou as condições de participação existentes.

Os implementadores dos projetos também podem se beneficiar da adoção das salvaguardas, embora de forma mais heterogênea e frequentemente instrumental. Essa heterogeneidade aparece na própria distribuição do código *beneficio_executores* (23 ocorrências): 43% das citações vêm de empresas privadas, o maior percentual entre todos os grupos, mas 22% vêm da própria comunidade/produtores, uma presença bem mais expressiva do que a observada no código anterior. Os benefícios tendem a ser percebidos quando esses mecanismos contribuem para solucionar problemas operacionais concretos, aprimorar processos internos ou fortalecer a relação com os financiadores e demais partes interessadas. Em contrapartida, quando as salvaguardas são percebidas apenas como exigências burocráticas de conformidade, sem impactos tangíveis sobre a execução das atividades, seus benefícios tornam-se limitados ou inexistentes na perspectiva dos executores.

Observa-se, portanto, uma distribuição assimétrica dos benefícios gerados pelas salvaguardas. Os financiadores capturam ganhos no momento em que estabelecem as exigências, independentemente dos resultados efetivamente alcançados nos territórios. Os implementadores, por sua vez, assumem os custos e riscos associados à operacionalização desses requisitos e somente acessam benefícios quando conseguem convertê-los em melhorias concretas para a gestão dos projetos. Já as comunidades locais permanecem como destinatárias formais da proteção oferecida pelas salvaguardas, mas constituem o grupo para o qual os benefícios são mais incertos e difíceis de demonstrar empiricamente.

Essa assimetria não deve ser compreendida como falha ou distorção do sistema, mas como característica inerente ao arranjo institucional que estrutura o campo da restauração financiada. Tal interpretação é consistente com a análise da rede de relações apresentada anteriormente, na qual os implementadores aparecem simultaneamente como os atores de maior centralidade estrutural e como aqueles que absorvem a maior parcela dos riscos operacionais, sem que isso corresponda a um poder equivalente na definição dos critérios e exigências que condicionam sua atuação.

5.7.2 COMUNIDADE

Como demonstrado nos capítulos anteriores e evidenciado pelos mapas de relações elaborados nesta pesquisa, as comunidades ocupam uma posição transversal na cadeia da restauração, estabelecendo relações com diversos atores envolvidos nos projetos. Apesar dessa centralidade relacional, sua influência sobre a definição, implementação e monitoramento das salvaguardas permanece limitada. Em outras palavras, embora estejam no centro dos impactos produzidos pelos projetos, raramente ocupam posição equivalente nos espaços de tomada de decisão que definem as regras de sua proteção, um padrão que os cinco códigos analisados a seguir corroboram de forma consistente, conforme figura 15.

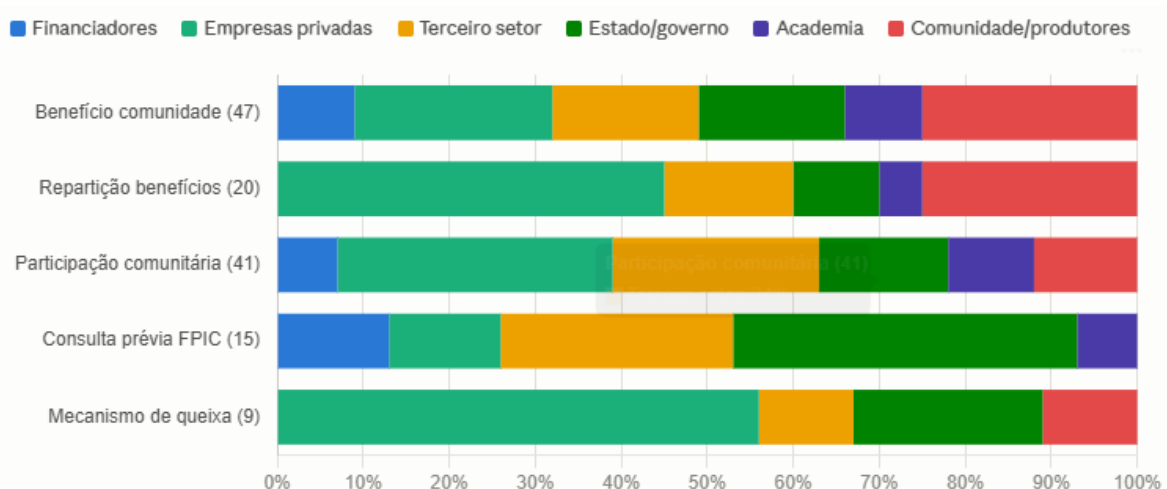


Figura 15 Distribuição dos Códigos de Comunidade

Fonte: Elaboração própria (2026)

As entrevistas revelaram que os benefícios destinados às comunidades não são garantidos de forma universal, mas dependem de condições específicas, apresentam distribuição desigual e estão sujeitos a fatores externos que limitam sua previsibilidade e continuidade. Em muitos casos, os projetos chegam aos territórios muito antes que qualquer benefício concreto seja percebido pela população local. Um entrevistado do setor privado de créditos de carbono descreve essa dinâmica ao afirmar *que "só depois da verificação e da entrada dos créditos a gente consegue chegar para a comunidade e falar: vamos implementar atividades aqui com vocês"*. A fala evidencia uma inversão temporal característica de parte dos projetos analisados: enquanto os custos sociais e operacionais são imediatos, os benefícios permanecem condicionados ao sucesso de etapas posteriores do empreendimento.

Nesse contexto, as comunidades assumem desde o início restrições de uso do território, limitações nas práticas de manejo, obrigações relacionadas ao monitoramento e expectativas de retorno que podem ou não se concretizar. Os ciclos financeiros que estruturam os projetos frequentemente não coincidem com os ciclos de vida, produção e reprodução social das comunidades, produzindo situações em que os custos são antecipados enquanto os benefícios permanecem incertos ou postergados.

Outro padrão recorrente identificado nas entrevistas refere-se ao acesso desigual das comunidades aos próprios projetos. Na prática, as iniciativas tendem a priorizar comunidades que já possuem algum grau de organização formal, estrutura associativa consolidada e capacidade administrativa para atender às exigências dos financiadores e executores. Poucos mecanismos são destinados ao fortalecimento organizacional de grupos que ainda não dispõem dessas capacidades. Como resultado, comunidades mais vulneráveis, com menor acesso à documentação, menor capacidade institucional e reduzida inserção em redes de apoio, acabam sistematicamente excluídas de projetos que frequentemente se apresentam como instrumentos de promoção do desenvolvimento local.

A maturidade organizacional passa, assim, a operar como um critério implícito de elegibilidade. Embora essa escolha possa ser operacionalmente justificável do ponto de vista dos executores, ela produz um efeito estruturalmente excludente: os

grupos que mais necessitam de apoio são justamente aqueles com menor capacidade de acessar os benefícios oferecidos pelos projetos.

As entrevistas também evidenciaram uma diferença significativa entre aquilo que financiadores e certificadoras compreendem como proteção socioambiental e aquilo que as próprias comunidades entendem como prioridade. Um dos entrevistados sintetiza essa divergência ao afirmar que *“eles querem participar da tomada de decisão, querem o território demarcado e protegido, são esses os valores que eles entendem por salvaguarda”*. A fala revela uma concepção de proteção centrada em direitos territoriais, reconhecimento político e participação efetiva nos processos decisórios. Diferentemente da lógica predominante nos sistemas de compliance, certificação e reporte, às comunidades, muitas vezes, associam a ideia de salvaguarda à garantia de condições concretas para sua permanência e autodeterminação nos territórios.

Essa diferença de perspectivas torna-se ainda mais evidente quando se observa a inserção das comunidades nas cadeias produtivas associadas à restauração. Coletores de sementes, viveiristas e implementadores locais são frequentemente excluídos da execução dos projetos conduzidos por grandes empresas e organizações externas. Embora os territórios comunitários sejam mobilizados como espaços de implementação, os benefícios econômicos e as oportunidades de trabalho nem sempre permanecem localmente. A cadeia produtiva da restauração passa, assim, a ser operada por atores externos, enquanto as comunidades ocupam uma posição secundária no processo. Nos termos de Fairhead, Leach e Scoones (2012), essa dinâmica pode ser interpretada como uma forma de *green grabbing* ou apropriação verde: um processo no qual recursos e oportunidades associados à conservação ambiental são capturados por atores externos, não necessariamente por intenção explícita, mas como resultado da própria estrutura de governança que organiza o setor.

Entretanto, as entrevistas também revelaram experiências nas quais os benefícios alcançaram as comunidades de forma concreta e transformadora. Foram relatados casos de produtores que ampliaram significativamente sua renda por meio da comercialização de sementes nativas e produtos da sociobiodiversidade, bem como experiências de cooperativas que alcançaram safras historicamente expressivas a

partir do fortalecimento de cadeias produtivas locais. Esses resultados não emergem como subprodutos do cumprimento formal de salvaguardas, mas como consequência de projetos concebidos desde sua origem em diálogo com as comunidades e suas prioridades.

Nesses casos, a participação comunitária não ocorre apenas na fase de implementação, mas está presente desde o desenho do projeto, incorporando demandas, estratégias de subsistência e processos de luta territorial que antecedem a própria intervenção. A diferença entre essas experiências e aquelas marcadas por benefícios tardios e condicionais não parece ser de natureza técnica, mas fundamentalmente política. Trata-se de escolhas sobre quem participa da definição dos objetivos, quem influencia a distribuição dos benefícios e em que momento as comunidades são incorporadas ao processo decisório. Assim, os resultados observados sugerem que a efetividade das salvaguardas depende menos da existência formal de mecanismos de proteção e mais da capacidade de redistribuir poder ao longo da cadeia da restauração.

5.7.2.1 PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

A participação comunitária existe como requisito formal em quase todos os projetos e como prática genuína em poucos. A diferença entre os dois casos não é técnica, é política, e reflete escolhas deliberadas sobre quando as comunidades são incorporadas ao processo e com qual poder de decisão. O código *participação_comunitária* (41 ocorrências) reforça essa leitura: 32% das citações vêm de empresas privadas e 24% do terceiro setor, os dois grupos que mais falam sobre participação, contra apenas 12% da própria comunidade, que aparece proporcionalmente menos como voz sobre o próprio tema do que como objeto dele.

A crítica mais direta surgiu de um entrevistado do terceiro setor com experiência na elaboração de instrumentos de política pública: *"a política não foi elaborada com as comunidades, a gente está elaborando documentos para falar das pessoas e não está chamando as pessoas para estar tratando disso."* Planos nacionais, frameworks de certificação e protocolos de salvaguarda são, em geral, produzidos por especialistas e

validados em workshops com representantes institucionais, raramente construídos com as comunidades como autoras. O problema não é a ausência de consulta, mas a posição que as comunidades ocupam nessa consulta: como interlocutoras de uma decisão já tomada, não como sujeitos que participaram de sua formulação. Quando o projeto chega com teoria da mudança, indicadores, cronograma e orçamento já definidos, a consulta realizada posteriormente não é participação, é de comunicação.

Essa distinção, aparentemente técnica, tem consequências políticas profundas: ela determina quem tem poder de vetar, de reformular e de reorientar um projeto quando seus impactos divergem do esperado.

As entrevistas sobre projetos que constroem participação genuína revelam um padrão consistente: iniciar o processo um ano antes do plantio, ouvir demandas e lutas existentes antes de apresentar o projeto, fortalecer capacidade técnica e de gestão para que a comunidade seja detentora do processo e não apenas beneficiária de seus resultados. Esses elementos, que surgem nos relatos como condições de sucesso, são exatamente os que os editais de financiamento não contemplam e para os quais não há rubrica orçamentária disponível. A participação tem custos que o sistema de financiamento da restauração não está, estruturalmente, disposto a assumir.

Uma tensão adicional emerge das entrevistas: o setor privado prefere evitar territórios coletivos e viabilizar escala por terras individualizadas, por conta da complexidade jurídica e política que os territórios coletivos implicam. Mas a agenda da restauração florestal amazônica não ganha tração e volume sem esses territórios, que constituem a segunda maior fonte de terras disponíveis para restauração. A participação comunitária genuína em territórios coletivos implica, necessariamente, aceitar que a comunidade pode dizer não e é precisamente essa possibilidade que o modelo dominante busca evitar.

5.7.2.2 CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO (CLPI)

O Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) existe como requisito formal em vários frameworks de salvaguardas, mas sua implementação genuína é sistematicamente evitada porque implica ceder poder de decisão sobre o território a quem o habita, o que conflita com os interesses dos atores que controlam os recursos

e os cronogramas dos projetos. Entre os códigos desta seção, *consulta_prévia_FPIC* (15 ocorrências) é o único em que o Estado/governo lidera (40% das citações), à frente de terceiro setor (27%); comunidade/produtores, por sua vez, não aparece codificada em nenhuma entrevista, um contraste direto com o padrão observado nos demais códigos, em que empresas privadas e financiadores costumam concentrar as citações.

A descrição de um processo de CLPI como conversa com todos os moradores de um determinado raio, para avisá-los de como se daria o projeto, é a expressão mais direta desse esvaziamento: CLPI como notificação, não como consentimento. A decisão sobre o projeto já estava tomada antes da conversa. O cumprimento formal esconde o esvaziamento substantivo, e esse padrão é consistente com o que a literatura denomina participação decorativa (ARNSTEIN, 1969): a presença das comunidades no processo sem equivalência no poder de definir seus termos.

O tempo longo que um CLPI genuíno exige é, por natureza, incompatível com os ciclos de projeto e os prazos de financiamento. O campo encontra formas de cumprir o processo sem cumprir o propósito, reuniões únicas, grupos de mensagens instantâneas, workshops de validação. O CLPI que cabe no cronograma do edital dificilmente pode ser considerado um CLPI genuíno, trata-se, antes, de um procedimento que produz documentação sem necessariamente produzir consentimento real.

Uma dimensão que os frameworks formais sistematicamente não capturam foi articulada em uma das entrevistas *“há comunidades que têm seu próprio entendimento consolidado do que precisa ser protegido, construído ao longo de gerações de relação com o território, independentemente de qualquer processo formal”*. O CLPI legítimo não seria apenas consultar antes de implementar, mas aprender com o que já existe antes de propor qualquer ação. Essa inversão do projeto ensinando a comunidade para o projeto aprendendo com a comunidade raramente ocorre, porque pressupõe uma relação de poder radicalmente distinta da que estrutura o campo.

5.7.2.3 MECANISMO DE QUEIXA

Os mecanismos formais de queixa existem: canais de denúncia terceirizados, formulários de ouvidoria, portais de fiscalização trabalhista. É o código de menor

frequência entre os analisados (*Mecanismo_queixa*, 9 ocorrências), mas sua distribuição é reveladora: 56% das citações vêm de empresas privadas, a maior concentração em um único grupo entre todos os códigos desta seção e financiadores não aparecem codificados em nenhuma entrevista.

Uma fala desmonta a legitimidade de todos esses instrumentos em determinados territórios: "o conflito lá é resolvido mandando o corpo para a empresa", relato de um entrevistado da categoria comunidade, atuando como técnico de campo. Em territórios onde denunciar equivale a risco de vida, nenhum mecanismo formal de queixa opera independentemente de quão bem elaborado seja tecnicamente.

As barreiras de acesso aos canais existentes são, por si só, excludentes: exigem língua escrita, não aceitam áudio, têm formulários extensos e fechados. Esses instrumentos excluem exatamente quem mais precisava utilizá-los. O resultado é que organizações da sociedade civil com capacidade de advocacy continuam sendo o principal vetor de denúncias, o que significa que o acesso ao mecanismo de queixa depende de um ator organizado por trás, reproduzindo, nesse campo específico, a mesma lógica de exclusão por falta de capacidade institucional identificada nos demais blocos desta análise.

A fala "*a gente tem que ficar calado senão a gente morre*" não é metáfora: é a descrição de uma realidade documentada em conflitos fundiários e trabalhistas amazônicos, relatada a um entrevistado do terceiro setor. O campo que tem caixa de sugestões e o campo onde se mata por denunciar não são realidades separadas, coexistem no mesmo território, às vezes no mesmo projeto. Qualquer avaliação da efetividade dos mecanismos de queixa que não considere esse dado está avaliando o instrumento fora do contexto em que ele precisa operar. Vale destacar, ainda, que além de excludentes, muitas vezes os órgãos receptores dessas denúncias não estão preparados para tratar as situações encontradas no campo.

5.7.2.4 REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

A repartição de benefícios existe como princípio declarado em quase todos os projetos, mas sua implementação é fragmentada, assimétrica e frequentemente injusta, muitas vezes por ausência de mecanismos que a tornem verificável, exigível e

monitorável além do perímetro do projeto. O código *repartição_benefícios* (20 ocorrências) evidencia essa assimetria de forma direta: empresas privadas concentram 45% das citações, contra 0% de financiadores, sugerindo que a repartição concreta do valor gerado é tema quase ausente do discurso de quem financia os projetos.

O problema é reconhecido pelos próprios atores do campo, mas não resolvido: há poucos dados e poucos projetos que trabalharam a repartição de benefício de forma direta, transparente e verificável. Uma dimensão que nenhum framework endereça adequadamente, quando a repartição é proporcional ao tamanho do lote, quem tem lote maior recebe mais, e a desigualdade intracomunitária se aprofunda. Monitorar se o benefício chegou à comunidade não é suficiente, é preciso monitorar como ele se distribui dentro dela, questão que os sistemas de indicadores existentes raramente contemplam.

A análise de cadeias produtivas específicas revela um problema estrutural mais profundo: em muitos casos, a cadeia não é rastreável por design. Atravessadores estabelecem preços rebaixados, o exportador não sabe de onde vem o produto, e nenhum ator é responsabilizável pelo valor capturado em cada elo. A raiz do problema está na estrutura de precificação, que comprime margens ao longo de toda a cadeia e concentra valor no topo. A repartição justa só existe onde há comprador disposto a pagar mais, o que cobre apenas uma fração dos produtos e dos territórios amazônicos. Para a maioria dos produtos sem comprador diferenciado, a lógica predatória padrão opera sem resistência, e as salvaguardas de repartição de benefícios existentes no papel não produzem qualquer alteração nessas estruturas.

Entretanto, as entrevistas também evidenciaram experiências em que os benefícios alcançaram as comunidades de maneira concreta e transformadora. Foram identificados casos de produtores que ampliaram significativamente sua renda a partir da comercialização de sementes nativas e produtos da sociobiodiversidade, assim como cooperativas que alcançaram safras historicamente expressivas por meio do fortalecimento de cadeias produtivas locais. Nesses casos, os resultados não decorreram simplesmente do cumprimento formal de requisitos de salvaguardas, mas de projetos estruturados, desde sua concepção, a partir do diálogo com as comunidades, seus territórios e suas prioridades.

Nessas experiências, a participação comunitária não se restringiu à etapa de implementação, mas esteve incorporada ao próprio processo de formulação dos projetos, reconhecendo demandas locais, estratégias de subsistência e trajetórias de organização e luta territorial que antecedem a intervenção. A distinção entre essas experiências e aquelas caracterizadas por benefícios tardios, condicionais ou pouco acessíveis não parece residir em diferenças meramente técnicas, mas em escolhas políticas relacionadas a quem participa da definição dos objetivos, quem exerce influência sobre a distribuição dos benefícios e em que momento as comunidades são incorporadas aos processos decisórios.

5.7.3 PROTEÇÃO TRABALHISTA

A proteção trabalhista é o código de salvaguarda com maior grau de operacionalização formal no campo (30 ocorrências) e, mesmo assim, revela lacunas profundas entre a norma, a fiscalização e a experiência vivida de quem trabalha na restauração florestal. Sua distribuição por categoria reflete essa dupla natureza: empresas privadas concentram 30% das citações e Estado/governo 23%, os dois grupos institucionalmente responsáveis pela norma e por sua fiscalização, mas comunidade/produtores também aparece com participação relevante (20%), a maior entre os códigos institucionais analisados até aqui, como representado na figura 16.

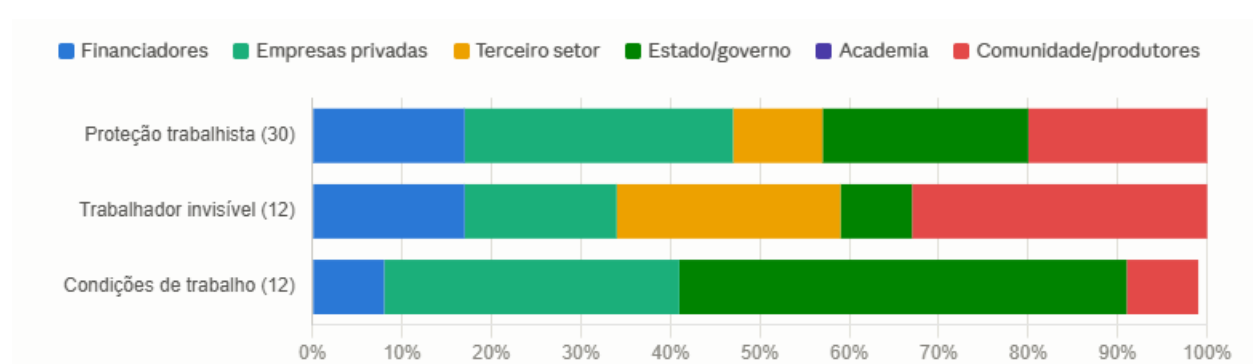


Figura 16 Distribuição os códigos para proteção trabalhista

Fonte: Elaboração própria (2026)

O trabalho análogo à escravidão é histórico no Brasil como condição de relação de trabalho e diretamente relacionado com o processo de ocupação da Amazônia, como visto no referencial teórico. Em 2025, o Ministério do Trabalho e Emprego resgatou 2.772 trabalhadores em condições análogas à escravidão em todo o país, um aumento de aproximadamente 27% em relação a 2024, mantendo uma trajetória de alta desde o reconhecimento oficial do problema pelo Estado brasileiro há 30 anos, período em que mais de 65 mil trabalhadores já foram resgatados (MTE, 2026).

O Ministério do Trabalho não discrimina a restauração florestal como categoria própria de atividade econômica em seus levantamentos, mas setores diretamente correlatos, como preparo de terreno, cultivo e colheita, figuram de forma recorrente entre as atividades com maior número de resgates, o que sugere que o mesmo padrão de vulnerabilidade provavelmente se estende à cadeia de restauração, ainda que não seja possível, com os dados públicos disponíveis, isolar seu peso específico.

O trabalho análogo à escravidão é reconhecido por praticamente todos os atores entrevistados nesta pesquisa como o limite mínimo inaceitável, entre os 29 códigos identificados na codificação das entrevistas, *proteção_trabalhista* está entre os mais recorrentes (30 ocorrências), o que indica que a preocupação com condições de trabalho está longe de ser marginal no discurso dos entrevistados, embora, como se verá adiante, essa preocupação não se distribua de forma equivalente entre quem fala e quem decide.

Existe, contudo, uma dinâmica muito frequente e pouco tratada, a quarteirização do trabalho, subcontratados de subcontratados, que cria uma cadeia na qual nenhum ator é claramente responsável pelas condições do trabalhador final. O problema não está na subcontratação em si, mas na ausência de monitoramento ao longo da cadeia, um padrão que dialoga diretamente com a ameaça de *"mão de obra escassa e competindo com as atividades ilegais"*, mencionada por um dos entrevistados.

Outra situação muito recorrente no território amazônico é a meação. Ela é normalmente praticada abaixo do percentual legal estabelecido pelo Estatuto da Terra e se torna um dos mecanismos mais invisíveis de exploração do trabalho rural no campo. O trabalhador meeiro frequentemente não se reconhece como trabalhador e percebe o dono da terra ou o gestor do projeto como parceiro, não como empregador,

o que torna a violação da norma estruturalmente difícil de denunciar e de fiscalizar. Essa invisibilidade tem correspondência direta nos dados: no código *trabalhador_invisível*, que reúne relatos sobre coletores de sementes, mão de obra familiar não remunerada e trabalhadoras, a comunidade responde por 33% das menções, a maior participação relativa de qualquer grupo de atores nesse código específico. Padrão semelhante aparece em *condições_de_trabalho*, no qual a comunidade concentra 42% das menções, a maior proporção de comunidade registrada em toda a matriz de frequências desta pesquisa.

Em outras palavras, quem mais fala sobre as próprias condições de trabalho é, precisamente, quem tem menos capacidade institucional de transformar essa fala em mudança: os dois códigos em que a comunidade mais se manifesta são também os dois de menor frequência absoluta entre os 29 identificados, sugerindo que esses temas raramente chegam a ocupar espaço central nas entrevistas com os demais grupos de atores.

Trabalhadores CLT de um projeto entrevistados revelaram um aspecto sutil das condições de trabalho frequentemente observadas em campo: o relato sobre luvas grandes demais para as mãos dos trabalhadores, o que significa implementar uma norma em um corpo que não foi considerado em seu design. Não se trata de resistência cultural ao equipamento de proteção individual, mas de inadequação material do equipamento ao corpo que deveria proteger. A norma existe, a proteção muitas vezes ainda é falha.

O espectro de condições de trabalho na restauração florestal estende-se do vínculo celetista rigoroso ao trabalho análogo à escravidão e esses dois mundos coexistem no mesmo setor, às vezes no mesmo território. O sistema de salvaguardas formais cobre o topo desse espectro e permanece estruturalmente cego para sua base, essa situação normalmente decorre de como a própria noção de proteção trabalhista é operacionalizada no campo das salvaguardas.

O código *compliance_exigido* é o segundo mais frequente entre os 29 identificados (38 ocorrências), o que confirma que, tal como discutido anteriormente sobre a distância entre legislação e direitos, a proteção ao trabalhador é acionada, na prática, como cumprimento formal de exigência documental, seja vínculo celetista

registrado, equipamento de proteção individual entregue ou contrato assinado e não, muitas vezes, como garantia efetiva de condições dignas de trabalho. É exatamente esse desenho que explica por que a meação, a quarteirização e o trabalho de coletores de sementes permanecem fora do campo de visão do sistema, pois são relações de trabalho que, por não se encaixarem nas categorias formais da CLT, simplesmente não geram os documentos que o *compliance* exige, e o que não gera documento, no desenho atual das salvaguardas, tende a não gerar proteção.

5.7.3.1 TRABALHADOR INVISÍVEL

Há, contudo, uma camada adicional de trabalhadores que os sistemas de proteção formal sequer alcançam como categoria: aqueles que existem nas margens dos contratos, dos cadastros e dos relatórios. O código *trabalhador_invisivel* (12 ocorrências) é o único, entre os três desta seção, em que comunidade/produtores lidera a distribuição (33%), um sinal de que essa camada de invisibilidade é descrita, sobretudo, a partir da experiência direta de quem a vive, e não de quem a regula ou financia (financiadores e empresas privadas somam 17% cada e Estado, apenas 8%).

Nas entrevistas, foi mencionado que as coletoras de sementes, são frequentemente mulheres que levam filhos ao trabalho por ausência de alternativas de cuidado. Essas pessoas são responsáveis por iniciar a cadeia produtiva da restauração florestal, fornecendo o material que alimenta os viveiros, que alimentam os plantios, que geram os créditos de carbono. Raramente têm vínculo formal, raramente aparecem nos contratos e raramente recebem equipamentos adequados. A cadeia começa nelas, mas as salvaguardas raramente chegam até elas de forma adequada, muitas vezes apenas como indicador de gênero.

Os relatos de trabalhadores migrantes estrangeiros, cuja trajetória inclui separação familiar prolongada, aprendizado forçado de idioma e isolamento social, revelam dimensões de vulnerabilidade que nenhum framework de salvaguarda mensura: separação familiar, condições de moradia para além da área de restauração, acesso à saúde em contexto de informalidade e distância. A menção a mulheres que se sujeitam a situações de exploração sexual pela maior renda disponível em determinadas regiões é o dado mais explícito da consequência final da cadeia de

compressão de renda, quando nenhuma ocupação formal paga o suficiente. Isso também é relatado por outros entrevistados quando questionados sobre a mão de obra: *é muito difícil competir com o trabalho informal da cadeia exploratória da Amazônia, já que a exploração de madeira e garimpo paga valores muito maiores que a restauração florestal, o que torna muito difícil fidelizar esses trabalhadores.*

Considerados em conjunto, esses resultados sugerem que a principal limitação das salvaguardas socioambientais não reside na ausência de normas, indicadores ou procedimentos. O desafio central encontra-se na persistência de arranjos institucionais que concentram a capacidade de decisão nos atores que financiam, certificam e implementam os projetos, enquanto comunidades e trabalhadores permanecem predominantemente na condição de beneficiários passivos. A efetividade das salvaguardas depende, portanto, menos da existência formal dos mecanismos e mais de sua capacidade de redistribuir poder, reconhecer direitos e ampliar a autonomia dos sujeitos que deveriam proteger.

5.7.4 PROTEÇÃO AMBIENTAL

A proteção ambiental é frequentemente tratada como o benefício óbvio e automático dos projetos de restauração, quando, na prática, é tão condicional, fragmentada e sujeita a vazamentos quanto os benefícios sociais analisados nas seções anteriores. O código *proteção_ambiental* (32 ocorrências) têm, notavelmente, a distribuição mais equilibrada entre categorias de ator de todo este capítulo, empresas privadas (28%) e Estado/governo (22%) lideram, mas sem a concentração extrema observada em códigos como *imagem_reputacional* ou *repartição_beneficios*. Esses resultados indicam que a fragilidade da proteção ambiental não decorre da ausência de percepção por parte de um grupo específico de atores, mas configura uma preocupação transversal ao campo, presente entre diferentes categorias de atores, embora mobilizada com diferentes graus de relevância e interpretação, como ilustrado na Figura 17.

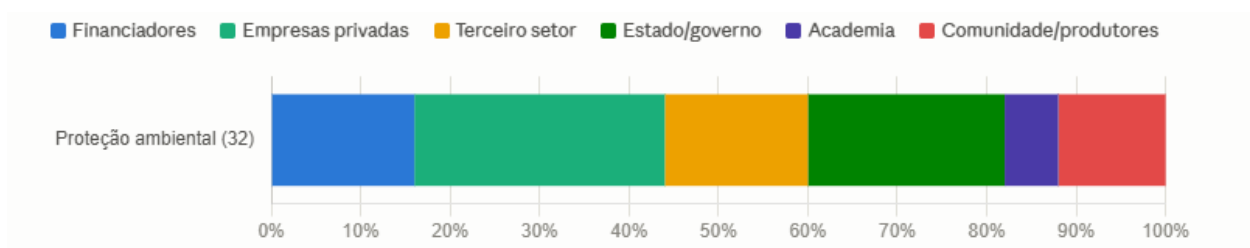


Figura 17 Distribuição os códigos para proteção ambiental

Fonte: Elaboração própria (2026)

A maioria das falas sobre proteção ambiental descreve intenção sem evidência de verificação sistemática que transcenda o perímetro do projeto. A restauração acontece dentro de uma paisagem em movimento, mas os frameworks de salvaguarda avaliam o que ocorre dentro dos limites do projeto, não a dinâmica da paisagem na qual ele está inserido. Restaurar uma área pode pressionar outra: a proteção ambiental medida no perímetro pode coexistir com degradação aumentada fora dele.

O horizonte temporal dos projetos também emerge como problema estrutural: projetos que modelam o clima futuro precisam durar décadas, mas o padrão mínimo de proteção ambiental existente está desalinhado com esse horizonte. Os ciclos de financiamento, verificação e geração de créditos operam em temporalidades incompatíveis com os processos ecológicos reais da restauração florestal amazônica.

O contraponto mais consistente e verificável da pesquisa vem de uma associação de produtores que, após três décadas de sistemas agroflorestais, produz resultado ambiental mensurável por imagem de satélite, sem certificação internacional, sem framework importado, a partir de uma lógica simples: quem produz tem interesse em conservar. Esse caso inverte a premissa dominante do campo, segundo a qual a proteção ambiental depende de instrumentos externos de verificação e conformidade. Aqui, a conservação é produto da integração entre território, produção, geração de renda e comunidade e apenas de *compliance*.

5.8 SÍNTESE

A análise dos diferentes eixos de benefício, incluindo financiadores, executores, comunidades, repartição de benefícios, participação, CLPI, mecanismos de queixa,

proteção trabalhista e proteção ambiental, revela um padrão estrutural recorrente: as salvaguardas socioambientais aplicadas à restauração florestal amazônica partem de pressupostos compatíveis com um perfil específico de ator, caracterizado por maior regularidade documental, capacidade institucional e inserção em mercados formais. Embora esse perfil esteja presente em alguns contextos, ele não contempla a heterogeneidade dos sujeitos, capacidades e condições concretas que compõem a realidade amazônica.

Esse sujeito pressuposto é regularizado juridicamente, documentado, integrado ao mercado formal, com capacidade institucional de *compliance*, organizado em entidades reconhecidas pelo ordenamento jurídico, com acesso a advogados, cartórios e sistemas de registro. É sobre esse sujeito que o edifício normativo das salvaguardas foi construído e é por isso que os sujeitos reais do território ficam sistematicamente à margem de sua proteção.

Os dois padrões de exclusão identificados são opostos em sua forma, mas idênticos em seu resultado. Quem não tem documento não acessa crédito, não entra no projeto, não é reconhecido pelo *framework* de salvaguarda. Quem tem terra, mas a entende como território ancestral, também não é reconhecido, por razões opostas às do primeiro grupo, mas com a mesma consequência de exclusão. Juntos, esses dois padrões configuram uma estrutura de exclusão que não é residual e é constitutiva do desenho atual das salvaguardas.

Assim, em resposta à pergunta central deste capítulo sobre para quem as salvaguardas são elaboradas, as entrevistas revelam uma hierarquia de beneficiários percebida pelos atores: os financiadores ocupam a posição mais favorecida, seguidos pelos executores, enquanto as comunidades aparecem como destinatárias declaradas, porém com benefícios mais incertos e condicionados. Essas incertezas não resultam necessariamente de intenções deliberadas dos atores que concentram maior poder, mas de uma característica estrutural do arranjo institucional no qual esses esforços estão inseridos. Trata-se de uma estrutura em que os fluxos de legitimação, recursos e capacidade decisória se organizam predominantemente na direção financiador–executor–território. Como consequência, os benefícios tendem a percorrer uma trajetória semelhante, porém com defasagens temporais, mediações e perdas ao longo

do caminho, alcançando as comunidades, quando alcançam, como resultado de um processo cujas principais premissas e decisões foram definidas externamente a elas.

Nesse sentido, emergem três níveis de problemáticas. O primeiro refere-se à redistribuição, uma vez que os benefícios financeiros tendem a se concentrar nos atores com maior disponibilidade de capital, capacidade institucional e acesso aos mecanismos de financiamento. O segundo diz respeito ao reconhecimento, pois os sujeitos concretos dos territórios amazônicos, incluindo povos indígenas, comunidades tradicionais e trabalhadores informais, nem sempre são reconhecidos como detentores dos direitos que as próprias salvaguardas afirmam proteger. O terceiro relaciona-se à representação, considerando que esses mesmos sujeitos permanecem afastados dos espaços decisórios nos quais são definidos os critérios do que constitui uma salvaguarda adequada, quais atores são considerados elegíveis e como os benefícios devem ser distribuídos.

Veremos no próximo capítulo como os conhecimentos gerados a partir dessa pesquisa podem ser utilizados como um caminho de aprimoramento da gestão dessas salvaguardas socioambientais nos projetos de restauração florestal na Amazônia.

5.9 COMO OS CONHECIMENTOS GERADOS SERÃO UTILIZADOS PARA MELHORAR A GESTÃO DE SALVAGUARDAS?

A partir das entrevistas realizadas e dos dados coletados, foi construída uma análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), conforme descrito na metodologia, com o objetivo de sistematizar os principais achados relacionados à gestão das salvaguardas socioambientais nas entrevistas. A matriz busca identificar aspectos que podem ser aprimorados, especialmente aqueles relacionados aos atores responsáveis pela elaboração, financiamento e implementação desses instrumentos, contribuindo para o debate sobre o fortalecimento da governança e de políticas públicas voltadas à restauração florestal na Amazônia.

A análise FOFA, ou SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), é uma ferramenta de diagnóstico estratégico originalmente desenvolvida no campo da administração de empresas e posteriormente difundida como instrumento de planejamento em diferentes setores, incluindo organizações não governamentais,

políticas públicas e processos de governança ambiental (HELMS; NIXON, 2010; PICKTON; WRIGHT, 1998). Nesta pesquisa, entretanto, sua aplicação foi adaptada para analisar o sistema de salvaguardas socioambientais como um campo institucional composto por múltiplos atores, e não como uma organização individual.

Após a análise das entrevistas e elaboração da frequência dos códigos, foi possível elaborar a disposição dos quadrantes identificados nas falas dos entrevistados. *Barreira_de_implementação* (42 ocorrências) é o código de maior frequência entre os identificados, o que corrobora com a fraqueza mais recorrente identificada na matriz: a lacuna entre o desenho normativo das salvaguardas e sua efetiva operacionalização em campo. O código *Desmotivação* (43 ocorrências) aparece com frequência equivalente, reforçando que a ameaça relacionada à sobrecarga e à baixa remuneração dos atores de campo não é um risco pontual, mas um padrão recorrente nas falas. *Lacuna_normativa* (37 ocorrências) sustenta a fraqueza relativa à ausência de profissionais dedicados e à falta de clareza no accountability dos projetos, evidenciando que o problema não é a inexistência de normas, mas sua insuficiência ou inconsistência.

O código *Integração_de_dados* (27 ocorrências) e *Custo_de_implementação* (26 ocorrências) aparecem com frequência intermediária, o que é coerente com sua dupla natureza na matriz: a subutilização dos dados para tomada de decisão é, ao mesmo tempo, fraqueza reconhecida e potencial oportunidade. Por fim, *Pressão_de_cronograma* (14 ocorrências) é o código de menor frequência do eixo, o que sugere que, embora mencionada como ameaça relevante, a pressão de prazos é percebida 50% por empresas de restauração, seguida pelo terceiro setor com 21%.

Em conjunto, esses achados reforçam a leitura de que a matriz FOFA não descreve fraquezas e ameaças isoladas, mas sintomas de uma mesma condição estrutural, um campo institucional cujas capacidades técnicas e normativas existem, mas permanecem subutilizadas, mal distribuídas ou insuficientemente convertidas em prática, precisamente a lacuna entre estrutura formal e implementação real que atravessa todos os capítulos anteriores deste trabalho.

É importante reconhecer que a classificação das evidências nos diferentes quadrantes envolve uma interpretação analítica da pesquisadora, construída a partir

dos relatos dos entrevistados e do referencial teórico adotado. Dessa forma, alguns temas podem aparecer simultaneamente em mais de um quadrante, refletindo não uma inconsistência metodológica, mas a própria complexidade e ambiguidade das dinâmicas que estruturam o campo das salvaguardas socioambientais.

5.9.1 MATRIZ FOFA

Será apresentado a seguir a distribuição dos achados nos quatro quadrantes (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) que determinam a análise:

5.9.1.1 ATRIBUTOS INTERNOS

I. FORÇAS

- Existência de um arcabouço consolidado de salvaguardas socioambientais, com normas, protocolos e diretrizes amplamente reconhecidos;
- Disponibilidade de instrumentos como mecanismos de queixas, CLPI, avaliações socioambientais e sistemas de gestão de riscos;
- Produção de dados, pesquisas, metodologias e conhecimento técnico;
- Disponibilidade de comitês técnicos, jurídicos e ferramentas tecnológicas;
- Existência de redes de cooperação e aprendizagem entre financiadores, implementadores, certificadoras e organizações da sociedade civil;
- Experiências positivas de projetos em territórios de elevada vulnerabilidade socioambiental passíveis de adaptação a outros contextos;
- Existência de mecanismos de monitoramento, auditoria e verificação que contribuem para a transparência e a prestação de contas;

II. OPORTUNIDADES

- Maior participação das comunidades na definição dos arranjos e prioridades da restauração;
- Ampliação do letramento sobre salvaguardas socioambientais e disseminação do tema para diversos setores;

- Desenvolvimento de políticas públicas específicas para salvaguardas na restauração florestal;
- Desenvolvimento de salvaguardas escalonadas e adaptadas às diferentes capacidades institucionais e aos atores informais;
- Investimentos em organizações comunitárias e fortalecimento dos atores locais;
- Ampliação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como disseminador de salvaguardas;
- Integração entre restauração florestal, desenvolvimento territorial e justiça socioambiental;
- Fortalecimento das redes de governança e dos mecanismos de *accountability* multinível;
- Coordenação entre projetos que atuam em um mesmo território;
- Desenvolvimento de plataformas integradas de dados para monitoramento e tomada de decisão;
- Modelos de repartição justa de benefícios;

5.9.1.2 ATRIBUTOS EXTERNOS

I. FRAQUEZAS

- Participação limitada das comunidades na construção dos arranjos de restauração, comprometendo o engajamento de longo prazo nos projetos;
- Predominância de modelos orientados às exigências de financiadores e certificadoras internacionais, com limitada adaptação aos contextos locais;
- Invisibilização de determinados grupos, como mulheres e coletores de sementes, nos processos de tomada de decisão;
- Baixa transparência na distribuição de benefícios para atores vulneráveis;
- Baixo conhecimento sobre o significado e a finalidade das salvaguardas socioambientais;
- Ausência de profissionais dedicados à gestão de salvaguardas nas instituições;

- Fragmentação das salvaguardas entre projetos que atuam em um mesmo território;
- Dependência excessiva de auditorias e verificações externas, especialmente internacionais;
- Aplicação parcial ou superficial do CLPI e dos mecanismos de queixa;
- Fragilidade do monitoramento dos aspectos socioambientais dos projetos;
- Baixa clareza sobre papéis, responsabilidades e mecanismos de *accountability*;
- Subutilização dos dados para gestão e tomada de decisão;

II. AMEAÇAS

- Mudanças nas prioridades geopolíticas e nos fluxos internacionais de financiamento;
- Competição entre organizações pelo acesso aos recursos financeiros;
- Custos elevados de implementação, com baixa destinação de recursos às salvaguardas;
- Descompasso entre custos iniciais elevados e retorno financeiro de longo prazo;
- Insegurança fundiária;
- Escassez de mão de obra e competição com atividades ilegais;
- Efeito de deslocamento do desmatamento para áreas adjacentes;
- Assimetrias de poder entre os atores do campo;
- Sobreposição de iniciativas e risco de duplicidade de esforços;
- Concentração do controle sobre dados territoriais;
- Pressão por cronogramas curtos de execução;
- Desmotivação dos atores de campo em razão da sobrecarga de trabalho e da baixa remuneração;
- *Greenwashing* e *social washing*;

A organização dos achados evidencia que o principal desafio não reside na ausência de instrumentos ou capacidades técnicas, mas na dificuldade de convertê-los

em práticas efetivas, territorialmente adaptadas e socialmente legítimas, como pode ser visualizado na figura 18.



Figura 18 Representação da Análise FOFA

Fonte: Elaboração própria e aprimorado na IA (Claude, 2026)

O capítulo de conclusão retoma esses achados à luz do referencial teórico que estrutura essa dissertação, para discutir suas implicações práticas e propor, no capítulo de recomendações, caminhos de aprimoramento da gestão das salvaguardas socioambientais em projetos de restauração florestal na Amazônia.

6. CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve como objetivo compreender para que e para quem as salvaguardas socioambientais são elaboradas em projetos de restauração florestal na Amazônia, analisando os atores envolvidos, suas relações e as finalidades atribuídas a esses

instrumentos de governança.

O mapeamento dos atores revelou uma rede heterogênea, organizada em torno de funções de financiamento, implementação, monitoramento, regulação e produção de conhecimento. Embora comunidades locais, povos indígenas e agricultores familiares sejam indispensáveis para a implementação da restauração florestal, sua participação permanece concentrada na execução das ações, enquanto os espaços de definição de critérios, normas e mecanismos de governança continuam predominantemente ocupados pelos atores com maior capacidade institucional e financeira. As relações identificadas evidenciam um sistema caracterizado por cooperação e complementaridade, mas também por assimetrias na distribuição de recursos, informações e poder decisório.

Em relação à questão para que as salvaguardas são elaboradas, verificou-se que suas finalidades se concentram predominantemente na gestão de riscos institucionais. As categorias mais recorrentes nas entrevistas relacionam-se ao *compliance*, à proteção reputacional, ao atendimento das exigências dos financiadores e à segurança jurídica dos investimentos. A promoção e a proteção dos direitos das comunidades aparecem como objetivos relevantes, porém frequentemente subordinados às exigências de conformidade que condicionam o acesso aos recursos financeiros.

Quanto à questão para quem as salvaguardas são elaboradas, os resultados indicam que sua concepção permanece fortemente orientada pelos pressupostos institucionais que estruturam os mercados e os mecanismos de financiamento da restauração florestal. Esse direcionamento produz um descompasso entre o perfil do sujeito pressuposto pelos instrumentos e a diversidade de contextos sociais, fundiários e organizacionais presentes na Amazônia. Como consequência, estabelece-se uma hierarquia implícita de beneficiários. Financiadores tornam-se os principais destinatários das garantias produzidas pelas salvaguardas, enquanto comunidades locais, povos indígenas e populações tradicionais acessam essas proteções de forma indireta, dependendo da capacidade de interpretar e operacionalizar essas normas nos territórios.

A principal contribuição desta dissertação consiste em demonstrar que as

salvaguardas socioambientais não podem ser compreendidas apenas como instrumentos técnicos de proteção socioambiental. Elas constituem mecanismos de governança moldados pelas relações de poder que estruturam o campo da restauração florestal amazônica. Nessa perspectiva, o principal desafio das salvaguardas não reside na ausência de normas, protocolos ou instrumentos técnicos, mas na forma como sua governança distribui poder, responsabilidades e capacidade de decisão entre os diferentes atores. Sua efetividade depende, portanto, menos da criação de novos instrumentos e mais da capacidade de adaptar aqueles já existentes às realidades territoriais e de ampliar a participação dos atores locais nos processos de formulação, implementação e monitoramento.

Como agenda para pesquisas futuras, destacam-se quatro possibilidades. A primeira consiste em comparar territórios com diferentes níveis de organização social e comunitária, buscando compreender em que medida essa variável influencia a apropriação das salvaguardas e seus resultados. A segunda envolve estudos longitudinais que acompanhem projetos ao longo de todo o ciclo de implementação e da comercialização de créditos de carbono, permitindo avaliar a evolução das relações entre custos, benefícios e efetividade das salvaguardas. A terceira refere-se à análise dos mecanismos de queixa, reparação e resolução de conflitos, ainda pouco explorados, mas fundamentais para compreender a efetividade prática desses instrumentos. Por fim, recomenda-se ampliar o mapeamento dos atores para outras regiões da Amazônia Legal, verificando a estabilidade da configuração relacional identificada nesta pesquisa e explorando possíveis variações decorrentes de diferentes contextos institucionais e territoriais.

Ao responder para que e para quem as salvaguardas socioambientais são elaboradas, esta pesquisa evidencia que esses instrumentos não constituem apenas mecanismos técnicos de gestão de riscos, mas também expressam escolhas institucionais sobre quais interesses são priorizados, quais atores participam da tomada de decisão e quais formas de desenvolvimento são legitimadas. Em um contexto em que a Amazônia ocupa posição estratégica nas agendas globais de clima, biodiversidade e desenvolvimento sustentável, fortalecer as salvaguardas significa ir além do aperfeiçoamento de protocolos e procedimentos. Significa construir uma

governança capaz de distribuir de forma mais equilibrada poder, responsabilidades e benefícios entre os diferentes atores envolvidos na restauração florestal, para que a recuperação dos ecossistemas caminhe de forma indissociável da promoção da justiça socioambiental.

7. RECOMENDAÇÕES

Para que as salvaguardas socioambientais cumpram sua função de garantia de direitos, conforme defendido por parte significativa dos entrevistados e não permaneçam restritas ao cumprimento formal de requisitos legais e financeiros, as recomendações a seguir são organizadas em ordem crescente de complexidade de implementação: do nível operacional, passível de adoção por organizações individuais no curto prazo, ao nível estrutural, que depende de mudanças institucionais e políticas mais amplas. Para cada recomendação, indicam-se o objetivo da mudança, os atores responsáveis por sua condução e possíveis estratégias para sua implementação.

7.1 NÍVEL OPERACIONAL

Tabela 5 Operacional

O que?	Quem?	Como?
Implementar protocolos de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) efetivos, com tempo suficiente para consulta e deliberação.	Organizações implementadoras, financiadores, equipes de campo e comunidades locais.	Incorporar o CLPI desde a fase de planejamento, prevendo recursos financeiros, cronogramas compatíveis e registros da participação comunitária.
Instituir profissionais ou equipes dedicadas à gestão das salvaguardas.	Organizações implementadoras e financiadores.	Incluir essa função na estrutura permanente dos projetos e prever recursos específicos nos

		orçamentos financiados.
Tornar efetivos os mecanismos de queixa e denúncia.	Implementadores, certificadoras, financiadores e organizações comunitárias.	Garantir canais acessíveis, independentes, confidenciais e com procedimentos claros para resposta e acompanhamento das denúncias.
Adequar cronogramas à participação comunitária.	Financiadores, implementadores e comunidades locais.	Incorporar margens de tempo para consultas, negociação e construção coletiva das decisões, evitando que metas de execução inviabilizem a participação.
Valorizar os profissionais de campo.	Organizações implementadoras e financiadores.	Estabelecer remuneração compatível, equipes dimensionadas adequadamente e condições de trabalho que reduzam a sobrecarga operacional.
Reconhecer e proteger trabalhadores informais e invisibilizados da cadeia de restauração (coletores de sementes, mão de obra familiar não remunerada, trabalhadoras).	Organizações implementadoras, certificadoras, financiadores e organizações comunitárias.	Mapear esses vínculos de trabalho e estender a esses atores as mesmas garantias de proteção trabalhista, remuneração e canais de queixa previstos para os demais trabalhadores contratados.

Fonte: Elaboração própria (2026)

7.2 NÍVEL INSTITUCIONAL

Tabela 6 Institucional

O que?	Quem?	Como?
Construir uma plataforma integrada de informações sobre salvaguardas.	Financiadores, certificadoras, órgãos públicos, redes de restauração e comunidades	Desenvolver sistemas interoperáveis de compartilhamento de dados que reduzam duplicidades, permitam aprendizado coletivo e apoiem a tomada de decisão.
Desenvolver modelos escalonados de salvaguardas conforme a capacidade institucional dos atores.	Certificadoras, financiadores, formuladores de padrões e organizações comunitárias.	Criar requisitos graduais, com apoio técnico para organizações comunitárias e pequenos implementadores, evitando barreiras desproporcionais de entrada.
Utilizar a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como instrumento de disseminação das salvaguardas.	Governos, instituições de ATER, organizações implementadoras e lideranças comunitárias.	Integrar conteúdos de direitos, participação e salvaguardas às atividades permanentes de assistência técnica.
Fortalecer o letramento em salvaguardas e direitos.	Implementadores, certificadoras, instituições de ensino e capacitação e lideranças comunitárias.	Desenvolver programas contínuos de formação para equipes técnicas, lideranças comunitárias e parceiros locais.

Fortalecer mecanismos de coordenação entre atores locais, nacionais e internacionais.	Comunidades, redes de restauração, financiadores e órgãos públicos.	Instituir espaços permanentes de governança, troca de informações e definição compartilhada de responsabilidades.
Ampliar investimentos de base comunitária.	Financiadores públicos, privados filantrópicos e organizações comunitárias.	Criar linhas de financiamento acessíveis diretamente às organizações comunitárias, reduzindo a dependência de intermediários.
Desenvolver mecanismos financeiros compatíveis com o tempo da restauração.	Financiadores, bancos de desenvolvimento e formuladores de políticas.	Estruturar instrumentos financeiros que conciliem os custos iniciais da restauração com o retorno econômico de longo prazo.

Fonte: Elaboração própria (2026)

7.3 NÍVEL ESTRUTURAL

Tabela 7 Estrutural

O que?	Quem?	Como?
Institucionalizar a coprodução das salvaguardas.	Financiadores, comunidades, organizações implementadoras, certificadoras e órgãos públicos.	Criar instâncias permanentes de revisão dos protocolos de salvaguardas com representação deliberativa de atores territoriais,

		garantindo que comunidades participem da definição das regras, e não apenas de sua implementação.
Instituir modelos verificáveis de repartição de benefícios.	Governo federal, governos estaduais, financiadores, órgãos reguladores e comunidades.	Estabelecer critérios mínimos de transparência, monitoramento e prestação de contas sobre a distribuição dos benefícios econômicos e sociais.
Enfrentar a insegurança fundiária como barreira ao acesso a benefícios e à participação.	Governo federal, órgãos de regularização fundiária, financiadores, comunidades e agricultores familiares.	Articular os programas de restauração com processos de regularização fundiária em curso e definir critérios de elegibilidade e repartição de benefícios que não excluam agricultores familiares e comunidades sem titulação formal da terra.
Garantir a participação das comunidades desde a concepção dos projetos.	Poder público, financiadores, organizações implementadoras e comunidades.	Tornar obrigatória a participação comunitária nas etapas de planejamento, definição de prioridades e governança dos projetos, e não apenas na execução.
Consolidar diretrizes	Governo federal, órgãos	Aproveitar o contexto

públicas para salvaguardas socioambientais.	ambientais, instâncias normativas e redes comunitárias e de povos indígenas.	favorável da Década da Restauração, dos mercados de carbono e das políticas climáticas para estabelecer referenciais nacionais.
Integrar restauração, desenvolvimento territorial e justiça social.	Formuladores de políticas públicas, financiadores e comunidades.	Incorporar indicadores sociais, de geração de renda, segurança territorial e fortalecimento comunitário às políticas e programas de restauração.
Estabelecer modelos compartilhados de governança dos dados territoriais.	Governo, financiadores, comunidades e organizações implementadoras.	Definir regras transparentes sobre produção, acesso, uso e compartilhamento dos dados gerados pelos projetos, assegurando participação das comunidades nas decisões sobre essas informações.

Fonte: Elaboração própria (2026)

7.4 ESTRATÉGIA PARA O REEQUILÍBRIO DA GOVERNANÇA DAS SALVAGUARDAS

As recomendações apresentadas nas seções anteriores convergem para um diagnóstico comum, visto nas seções anteriores, o principal desafio das salvaguardas socioambientais na restauração florestal amazônica não reside na ausência de instrumentos técnicos, mas na forma como sua governança está estruturada. Embora protocolos, padrões e mecanismos de monitoramento estejam amplamente consolidados, sua formulação e aplicação permanecem concentradas em um conjunto

restrito de atores com maior capacidade técnica, financeira e regulatória, limitando sua adaptação à diversidade de contextos sociais, fundiários e institucionais da Amazônia.

Ao longo desta pesquisa, observou-se que as decisões sobre o desenho, os critérios de aplicação e os mecanismos de monitoramento das salvaguardas permanecem concentradas em financiadores, formuladores de padrões, certificadoras e organizações implementadoras, enquanto comunidades locais, povos indígenas, agricultores familiares e demais atores territoriais participam predominantemente como destinatários das regras, e não de sua formulação. Nesse contexto, recomenda-se promover um reequilíbrio da governança das salvaguardas socioambientais por meio da ampliação da participação efetiva desses grupos nos processos de concepção, revisão, implementação e monitoramento dos instrumentos.

Essa transformação exige atuação coordenada de financiadores, formuladores de padrões, organizações implementadoras, órgãos públicos e organizações representativas dos atores territoriais. Entre as principais medidas destacam-se a criação de instâncias permanentes de governança participativa, a revisão colaborativa dos protocolos, o fortalecimento das capacidades institucionais dos atores locais e a adoção de mecanismos que assegurem representação qualificada e participação efetiva nos processos decisórios. Mais do que aperfeiçoar procedimentos, trata-se de redefinir quem participa da construção das regras e, conseqüentemente, para quem as salvaguardas produzem seus principais benefícios.

7.5 CAMINHOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO

As recomendações apresentadas ao longo deste capítulo não constituem ações independentes, mas componentes de uma estratégia integrada para o fortalecimento da governança das salvaguardas socioambientais. Elas apresentam diferentes níveis de complexidade institucional: algumas podem ser implementadas imediatamente pelas organizações responsáveis pelos projetos, outras dependem de coordenação entre diferentes instituições e outras requerem mudanças estruturais na governança da restauração florestal. Por essa razão, propõe-se uma estratégia organizada em três fases complementares e progressivas.

A primeira fase, de curto prazo, reúne recomendações de natureza operacional,

cuja implementação depende principalmente das organizações implementadoras e dos financiadores. Entre elas destacam-se o fortalecimento dos processos de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI), a implementação efetiva de mecanismos de queixa e reparação, o reconhecimento de trabalhadores frequentemente invisibilizados na cadeia da restauração, a capacitação das equipes responsáveis pela implementação das salvaguardas e a oportunidade de grandes empresas e ONGs de disseminarem conhecimentos sobre salvaguardas socioambientais com o público geral.^x Essas ações podem ser incorporadas aos projetos em execução sem depender de alterações normativas ou de novos arranjos institucionais. Seu objetivo é aumentar a efetividade dos instrumentos existentes, reduzir riscos aos atores territoriais e criar condições para mudanças de maior alcance.

A segunda fase, de médio prazo, compreende recomendações de caráter institucional que exigem coordenação entre financiadores, certificadoras, redes de restauração, governos, organizações implementadoras e organizações comunitárias. Nessa etapa busca-se construir a infraestrutura institucional necessária para sustentar mudanças permanentes na governança, por meio da criação de plataformas compartilhadas de dados, do desenvolvimento de modelos escalonados de salvaguardas, da ampliação de mecanismos financeiros compatíveis com o tempo da restauração e do fortalecimento da coordenação entre diferentes iniciativas que atuam sobre um mesmo território. Essas medidas respondem diretamente à fragmentação institucional identificada nesta pesquisa, reduzindo sobreposições, aumentando a interoperabilidade entre instrumentos e fortalecendo mecanismos permanentes de cooperação.

A terceira fase, de longo prazo, concentra as mudanças de natureza estrutural, cuja implementação depende da atuação articulada entre Estado, financiadores, certificadoras, organizações implementadoras e organizações representativas da sociedade civil. O objetivo central é incorporar de forma permanente comunidades locais, povos indígenas, agricultores familiares e demais atores territoriais aos processos de formulação, revisão e monitoramento das salvaguardas, consolidando mecanismos estáveis de participação e deliberação. É nessa etapa que se encontra o principal potencial transformador das recomendações propostas, pois ela busca alterar

a distribuição de poder na governança das salvaguardas, e não apenas aperfeiçoar sua implementação operacional. As duas fases anteriores são fundamentais para fortalecer os instrumentos existentes, mas, isoladamente, tendem a produzir ganhos de eficiência sem modificar as assimetrias estruturais identificadas nesta pesquisa.

7.6 DESAFIOS GERAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO

A estratégia proposta enfrenta desafios que atravessam todas as fases de implementação e precisam ser reconhecidos para que as recomendações apresentadas não sejam compreendidas como um roteiro linear ou de fácil execução. Esses desafios decorrem das próprias características do campo organizacional da restauração florestal identificadas ao longo desta pesquisa.

O primeiro desafio refere-se às assimetrias de poder e às capacidades institucionais desiguais entre os diferentes atores. Financiadores, certificadoras e órgãos reguladores concentram recursos financeiros, conhecimento técnico e capacidade normativa, enquanto organizações comunitárias, associações locais e implementadores de menor porte frequentemente dispõem de infraestrutura, equipes técnicas e oportunidades de capacitação mais limitadas. Paradoxalmente, são justamente os atores que concentram maior poder aqueles que precisariam compartilhar parte dessa capacidade decisória para viabilizar uma governança mais participativa. A ampliação da participação dos atores territoriais exige, portanto, investimentos contínuos em fortalecimento institucional, sob o risco de que sua inclusão permaneça apenas formal.

O segundo desafio decorre do descompasso temporal entre os ciclos de financiamento e o tempo necessário para a restauração florestal. Enquanto projetos e contratos costumam operar em horizontes de curto e médio prazo, os processos ecológicos, sociais e econômicos da restauração desenvolvem-se ao longo de décadas. Essa incompatibilidade dificulta investimentos contínuos em participação social, monitoramento e fortalecimento institucional.

O terceiro desafio está relacionada à fragmentação institucional do campo da restauração. Conforme evidenciado na análise FOFA, múltiplos projetos, programas e padrões de certificação coexistem sobre os mesmos territórios, frequentemente com

requisitos próprios e baixa interoperabilidade. Esse cenário favorece a duplicação de exigências, aumenta custos de implementação e reduz incentivos para investimentos em infraestrutura coletiva de governança, como plataformas compartilhadas de dados e instâncias permanentes de coordenação.

O quarto desafio refere-se à instabilidade política e financeira que caracteriza o ambiente em que esses projetos se desenvolvem. Mudanças de governo, alterações em marcos regulatórios, oscilações nos mercados de carbono e redefinições das prioridades dos financiadores podem comprometer a continuidade das iniciativas e limitar a implementação das mudanças estruturais propostas. Esse cenário reforça a importância de consolidar mecanismos de governança sustentados por instrumentos legais e institucionais duradouros, menos dependentes de conjunturas políticas específicas.

O quinto desafio consiste na necessidade de conciliar padronização e adaptação territorial. Salvaguardas excessivamente padronizadas tendem a desconsiderar a diversidade social, cultural e fundiária da Amazônia, enquanto instrumentos excessivamente adaptados aos contextos locais dificultam processos de monitoramento, certificação e comparabilidade entre projetos. O fortalecimento das salvaguardas depende, portanto, da construção de modelos capazes de combinar padrões mínimos de transparência e *accountability* com flexibilidade suficiente para responder às especificidades dos diferentes territórios amazônicos.

Em síntese, a implementação dessas recomendações não depende apenas da adoção de novos instrumentos ou procedimentos, mas da transformação da forma como as salvaguardas são governadas. Reequilibrar essa governança representa, portanto, a principal condição para que as salvaguardas avancem de instrumentos voltados predominantemente à gestão de riscos institucionais para mecanismos capazes de promover, de forma mais efetiva, a proteção de direitos e a justiça socioambiental.

8. REFERÊNCIAS

ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D. Strengthening international regulation through transnational new governance: overcoming the orchestration deficit. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 42, p. 501-578, 2009.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. New York: Oxford University Press, 2013.

ABESSA, D.; FAMÁ, A.; BURUAEM, L. The systematic dismantling of Brazilian environmental laws risks losses on all fronts. **Nature Ecology & Evolution**, v. 3, p. 510-511, 2019.

ALIANÇA PELA RESTAURAÇÃO NA AMAZÔNIA. **Atores da restauração na Amazônia**: desafios e oportunidades da governança da restauração de paisagens e florestas (RPF) na Amazônia. [S. l.]: Aliança pela Restauração na Amazônia, 2025.

ALLEGRETTI, M. H. **A construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. 2002. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

ALMEIDA, A. W. B. de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, p. 9-32, 2004.

ALVES, D. S. Space-time dynamics of deforestation in Brazilian Amazônia. **International Journal of Remote Sensing**, v. 23, n. 14, p. 2903-2908, 2002.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ASNER, G. P. et al. Selective logging in the Brazilian Amazon. **Science**, v. 310, n. 5747, p. 480-482, 2005.

AZEVEDO-RAMOS, C. et al. Lawless land in no man's land: the undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, v. 99, 104863, 2020.

BARLOW, J. et al. Anthropogenic disturbance in tropical forests can double biodiversity loss from deforestation. **Nature**, v. 535, p. 144-147, 2016.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BENJAMIN, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

- BERENGUER, E. et al. A large-scale field assessment of carbon stocks in human-modified tropical forests. **Global Change Biology**, v. 20, n. 12, p. 3713-3726, 2014.
- BERNSTEIN, S. Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. **Review of International Political Economy**, v. 18, n. 1, p. 17-51, 2011.
- BERNSTEIN, S.; CASHORE, B. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. **International Affairs**, v. 88, n. 3, p. 585-604, 2012.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Política de meio ambiente e cumprimento de salvaguardas (OP-703)**. Washington, DC: BID, 2006.
- BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball sampling: problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological Methods & Research**, v. 10, n. 2, p. 141-163, 1981.
- BODIN, Ö. et al. Improving management effectiveness in protected areas by understanding stakeholder networks. **Ecology and Society**, v. 20, n. 2, art. 18, 2015.
- BONABEAU, E. Agent-based modeling: methods and techniques for simulating human systems. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 99, supl. 3, p. 7280-7287, 2002.
- BORGATTI, S. P. et al. Network analysis in the social sciences. **Science**, v. 323, n. 5916, p. 892-895, 2009.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; JOHNSON, J. C. **Analyzing social networks**. 2. ed. London: SAGE, 2018.
- BÖRNER, J. et al. Direct conservation payments in the Brazilian Amazon: scope and equity implications. **Ecological Economics**, v. 69, n. 6, p. 1272-1282, 2010.
- BRADLOW, D. D. The World Bank, the IMF, and human rights. **Transnational Law & Contemporary Problems**, v. 6, n. 1, p. 47-90, 1996.
- BRANCALION, P. H. S. et al. Finding the money for tropical forest restoration. **Unasylva**, v. 63, n. 239, p. 41-50, 2012.
- BRANCALION, P. H. S.; GANDOLFI, S.; RODRIGUES, R. R. **Restauração florestal**. São Paulo: Oficina de Textos, 2015.
- BRANCALION, P. H. S. et al. Balancing economic costs and ecological outcomes of passive and active restoration in agricultural landscapes: the case of Brazil. **Biotropica**, v. 48, n. 6, p. 856-867, 2016.
- BRANCALION, P. H. S. et al. Global restoration opportunities in tropical rainforest landscapes. **Science Advances**, v. 5, n. 7, eaav3223, 2019.

BRANCALION, P. H. S.; CHAZDON, R. L. Beyond hectares: four principles to guide reforestation in the context of tropical forest and landscape restoration. **Restoration Ecology**, v. 25, n. 4, p. 491-496, 2017.

BRANCALION, P. H. S.; VAN MELIS, J. On the need for innovation in ecological restoration. **Annals of the Missouri Botanical Garden**, v. 102, n. 2, p. 227-236, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 jun. 1970.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 fev. 1989.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Reflecting on reflexive thematic analysis. **Qualitative Research in Sport, Exercise and Health**, v. 11, n. 4, p. 589-597, 2019.

BRAUN, V.; CLARKE, V. One size fits all? What counts as quality practice in (reflexive) thematic analysis? **Qualitative Research in Psychology**, v. 18, n. 3, p. 328-352, 2021.

BRITO, B.; BARRETO, P. The Amazon's last men: conflictual land relations in Amazonian extractivism. **Land Use Policy**, v. 99, 104829, 2020.

CAMPBELL, A. Getting institutions right for women in agriculture. In: **Gender in aquaculture and fisheries: navigating change**. Rome: FAO, 2014. p. 15-25.

CASHORE, B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non-state market-driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority. **Governance**, v. 15, n. 4, p. 503-529, 2002.

CASHORE, B.; AULD, G.; NEWSOM, D. **Governing through markets**: forest certification and the emergence of non-state authority. New Haven: Yale University Press, 2004.

CERNEA, M. M. For a new economics of resettlement: a sociological critique of the compensation principle. **International Social Science Journal**, v. 55, n. 175, p. 37-45, 2003.

CHAZDON, R. L. et al. Carbon sequestration potential of second-growth forest regeneration in the Latin American tropics. **Science Advances**, v. 2, n. 5, e1501639, 2016.

CHAZDON, R. L.; GUARIGUATA, M. R. Natural regeneration as a tool for large-scale forest restoration in the tropics: prospects and challenges. **Biotropica**, v. 48, n. 6, p. 716-730, 2016.

CHAZDON, R. L.; URIARTE, M. Natural regeneration in the context of large-scale forest and landscape restoration in the tropics. **Biotropica**, v. 48, n. 6, p. 709-715, 2016.

CLEMENS, J. et al. Integrating justice into restoration: evaluating equity in forest landscape restoration. **Ecological Solutions and Evidence**, v. 6, n. 1, 2025.

CORBIN, J. D.; HOLL, K. D. Applied nucleation as a forest restoration strategy. **Forest Ecology and Management**, v. 265, p. 37-46, 2012.

CORSON, C.; MACDONALD, K. I.; NEIMARK, B. Grabbing "green": markets, environmental governance and the materialization of natural capital. **Human Geography**, v. 6, n. 1, p. 1-15, 2013.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 5. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2018.

CRESWELL, J. W.; POTH, C. N. **Qualitative inquiry and research design**: choosing among five approaches. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2018.

CRONKLETON, P. et al. How do property rights reforms provide incentives for forest landscape restoration? Comparing evidence from Nepal, China and Ethiopia. **International Forestry Review**, v. 19, suppl. 4, p. 8-23, 2017.

CROUZEILLES, R. et al. Ecological restoration success is higher for natural regeneration than for active restoration in tropical forests. **Science Advances**, v. 3, n. 11, e1701345, 2017.

DANN, P.; RIEGNER, M. The World Bank's environmental and social safeguards and the evolution of global order. **Leiden Journal of International Law**, v. 32, n. 3, p. 537-559, 2019.

DAVIS, S. H. **Vítimas do milagre**: o desenvolvimento e os índios do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

DEAN, W. **A luta pela borracha no Brasil**: um estudo de história ecológica. São Paulo: Nobel, 1989.

DEAN, W. **A ferro e fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DIAS-FILHO, M. B. **Degradação de pastagens**: processos, causas e estratégias de recuperação. 3. ed. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2006.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DUCHELLE, A. E. et al. Linking forest tenure reform, environmental compliance, and incentives: lessons from REDD+ initiatives in the Brazilian Amazon. **World Development**, v. 55, p. 53-67, 2014.

EPSTEIN, J. M.; AXTELL, R. **Growing artificial societies**: social science from the bottom up. Washington, DC: Brookings Institution Press; Cambridge: MIT Press, 1996.

ESCOBAR, H. Deforestation in the Brazilian Amazon is still rising sharply. **Science**, v. 369, n. 6504, p. 613, 2020.

EZZINE-DE-BLAS, D. et al. Global patterns in the implementation of payments for environmental services. **PLoS ONE**, v. 11, n. 3, e0149847, 2016.

FAIRHEAD, J.; LEACH, M.; SCOONES, I. Green grabbing: a new appropriation of nature? **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.

FEARNSIDE, P. M. **A ocupação humana de Rondônia**: impactos, limites e planejamento. Brasília: CNPq, 1989.

FEARNSIDE, P. M. **A floresta amazônica nas mudanças globais**. Manaus: INPA, 2003.

FEARNSIDE, P. M. Deforestation in Brazilian Amazonia: history, rates, and consequences. **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, p. 680-688, 2005.

FEARNSIDE, P. M.; SILVA, J. P. Deforestation, development and the standing forest: value lessons for policy in the Brazilian Amazon. **Environmental Conservation**, v. 49, n. 2, p. 81-89, 2022.

FERGUSON, J. **The anti-politics machine**: "development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

FERRANTE, L.; FEARNSIDE, P. M. Brazil's new president and "ruralists" threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation**, v. 46, n. 4, p. 261-263, 2019.

FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FERREIRA, L. V.; VENTICINQUE, E.; ALMEIDA, S. S. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 157-166, 2005.

FONTANA, L. B.; GRUGEL, J. The politics of indigenous participation through "free prior informed consent": reflections from the Bolivian case. **World Development**, v. 77, p. 249-261, 2016.

GANN, G. D. et al. International principles and standards for the practice of ecological restoration. Second edition. **Restoration Ecology**, v. 27, supl. 1, p. S1-S46, 2019.

GARFIELD, S. **Indigenous struggle at the heart of Brazil**: state policy, frontier expansion, and the Xavante Indians, 1937-1988. Durham: Duke University Press, 2001.

GATTI, L. V. et al. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. **Nature**, v. 595, p. 388-393, 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDMAN, M. **Imperial nature**: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization. New Haven: Yale University Press, 2005.

GUIDOTTI, V. et al. Números detalhados do novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs. **Sustentabilidade em Debate**, Piracicaba, n. 5, p. 1-10, 2017.

GUIMARÃES, R. P. Estratégias para a sustentabilidade: as perspectivas internacional e nacional. In: **Desenvolvimento sustentável**: desafios e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. p. 45-72.

GULER, I.; GUILLÉN, M. F.; MACPHERSON, J. M. Global competition, institutions, and the diffusion of organizational practices: the international spread of ISO 9000 quality certificates. **Administrative Science Quarterly**, v. 47, n. 2, p. 207-232, 2002.

GUTNER, T. World Bank environmental reform: revisiting lessons from agency theory. **International Organization**, v. 59, n. 3, p. 773-783, 2005.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HÉBETTE, J. (org.). **O cerco está se fechando**: o impacto do grande capital na Amazônia. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: FASE; Belém: NAEA/UFGA, 1991.

HÉBETTE, J. **Cruzando a fronteira**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2004.

HECHT, S.; COCKBURN, A. **The fate of the forest**: developers, destroyers, and defenders of the Amazon. Updated ed. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

HELMS, M. M.; NIXON, J. Exploring SWOT analysis – where are we now? A review of academic research from the last decade. **Journal of Strategy and Management**, v. 3, n. 3, p. 215-251, 2010.

HUMPHREY, C. The politics of loan pricing in multilateral development banks. **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 3, p. 611-639, 2014.

IANNI, O. **Ditadura e agricultura**: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia, 1964-1978. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IFC – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Performance Standards on Environmental and Social Sustainability**. Washington, DC: IFC, 2012.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)**. Geneva: ILO, 1989.

IMAZON – INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. **A pecuária e o desmatamento na Amazônia na era da globalização**. Belém: Imazon, 2005.

KECK, M. E. Social equity and environmental politics in Brazil: lessons from the rubber tappers of Acre. **Comparative Politics**, v. 27, n. 4, p. 409-424, 1995.

LAPOLA, D. M. et al. The drivers and impacts of Amazon forest degradation. **Science**, v. 379, n. 6630, eabp8622, 2023.

LATAWIEC, A. E. et al. Creating space for large-scale restoration in tropical agricultural landscapes. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 13, n. 4, p. 211-218, 2015.

LAURANCE, W. F. et al. The future of the Brazilian Amazon. **Science**, v. 291, n. 5503, p. 438-439, 2001.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2005.

LE MOS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental governance. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 31, p. 297-325, 2006.

LIMA, R. A. F. et al. Diversity and abundance patterns in the understory of Atlantic forests. **Forest Ecology and Management**, v. 303, p. 123-133, 2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAHAR, D. J. **Frontier development policy in Brazil**: a study of Amazonia. New York: Praeger, 1979.

MAHAR, D. J.; SCHNEIDER, R. R. Incentives for tropical deforestation: some examples from Latin America. In: BROWN, K.; PEARCE, D. W. (ed.). **The causes of tropical deforestation**. London: UCL Press, 1994. p. 159-171.

MAPBIOMAS. **Relatório anual do desmatamento no Brasil 2019**. São Paulo: MapBiomass, 2020.

MARENGO, J. A.; ESPINOZA, J. C. Extreme seasonal droughts and floods in Amazonia: causes, trends and impacts. **International Journal of Climatology**, v. 36, n. 3, p. 1033-1050, 2016.

MARGULIS, S. **Causas do desmatamento da Amazônia brasileira**. Brasília: Banco Mundial, 2003.

MARGULIS, S. **Causes of deforestation of the Brazilian Amazon**. Washington, DC: World Bank, 2004. (World Bank Working Paper, 22).

MARTINELLO, P. **A "batalha da borracha" na Segunda Guerra Mundial e suas consequências para o vale amazônico**. 2. ed. Rio Branco: EDUFAC, 2004.

MATRICARDI, E. A. T. et al. Long-term forest degradation surpasses deforestation in the Brazilian Amazon. **Science**, v. 369, n. 6509, p. 1378-1382, 2020.

MCAFEE, K.; SHAPIRO, E. N. Payments for ecosystem services in Mexico: nature, neoliberalism, social movements, and the state. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 100, n. 3, p. 579-599, 2010.

MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCTI, 2023.

MELI, P. et al. A global review of past land use, climate, and active vs. passive restoration effects on forest recovery. **PLoS ONE**, v. 12, n. 2, e0171368, 2017.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYFROIDT, P. et al. Ten facts about land systems for sustainability. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 119, n. 7, e2109217118, 2022.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Planaveg**: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. Brasília: MMA, 2017.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Planaveg 2025-2028**: Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. Brasília: MMA, 2024.

MORGAN, J. The role of the World Bank in advancing international environmental law. **Loyola University Chicago International Law Review**, v. 5, p. 237-258, 2012.

NEPSTAD, D. et al. Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. **Forest Ecology and Management**, v. 154, n. 3, p. 395-407, 2001.

NEPSTAD, D. et al. Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, p. 1118-1123, 2014.

NEPSTAD, D. C.; STICKLER, C. M.; ALMEIDA, O. T. Globalization of the Amazon soy and beef industries: opportunities for conservation. **Conservation Biology**, v. 20, n. 6, p. 1595-1603, 2006.

NOBRE, C. A. et al. Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 113, n. 39, p. 10759-10768, 2016.

PARK, S. **World Bank Group interactions with environmentalists**: changing international organisation identities. Manchester: Manchester University Press, 2010.

PASCUAL, U. et al. Social equity matters in payments for ecosystem services. **BioScience**, v. 64, n. 11, p. 1027-1036, 2014.

PATTBERG, P. The institutionalization of private governance: how business and nonprofit organizations agree on transnational rules. **Governance**, v. 18, n. 4, p. 589-610, 2005.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2002.

PELLOW, D. N. **What is critical environmental justice?** Cambridge: Polity Press, 2018.

PESKETT, L. **Benefit sharing in REDD+**: exploring the implications for poor and vulnerable people. Washington, DC: World Bank; REDD-net, 2011.

PESKETT, L.; TODD, K. **Putting REDD+ safeguards and safeguard information systems into practice**. Geneva: UN-REDD Programme, 2013. (UN-REDD Policy Brief, 3).

PICKTON, D. W.; WRIGHT, S. What's SWOT in strategic analysis? **Strategic Change**, v. 7, n. 2, p. 101-109, 1998.

POORTER, L. et al. Biomass resilience of Neotropical secondary forests. **Nature**, v. 530, p. 211-214, 2016.

PORRO, R. et al. Agroforestry in the Amazon region: a pathway for balancing conservation and development. In: NAIR, P. K. R.; GARRITY, D. (ed.). **Agroforestry: the future of global land use**. Dordrecht: Springer, 2012. p. 391-428.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945.

PRELL, C.; HUBACEK, K.; REED, M. Stakeholder analysis and social network analysis in natural resource management. **Society & Natural Resources**, v. 22, n. 6, p. 501-518, 2009.

QIN, Y. et al. Carbon loss from forest degradation exceeds that from deforestation in the Brazilian Amazon. **Nature Climate Change**, v. 11, p. 442-448, 2021.

RAILSBACK, S. F.; GRIMM, V. **Agent-based and individual-based modeling: a practical introduction**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2019.

RAJÃO, R. et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. **Science**, v. 369, n. 6501, p. 246-248, 2020.

REED, M. S. et al. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. **Journal of Environmental Management**, v. 90, n. 5, p. 1933-1949, 2009.

REIS, A. et al. Restauração de áreas degradadas: a nucleação como base para incrementar os processos sucessionais. **Natureza & Conservação**, v. 1, n. 1, p. 28-36, 2003.

REVKIN, A. **The burning season: the murder of Chico Mendes and the fight for the Amazon rain forest**. Boston: Houghton Mifflin, 1990.

REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. S. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. **Land Use Policy**, v. 42, p. 509-516, 2015.

REYES-GARCÍA, V. et al. The contributions of Indigenous Peoples and local communities to ecological restoration. **Restoration Ecology**, v. 27, n. 1, p. 3-8, 2019.

RIBEIRO, V. Extractivism and sustainable development in the Amazon: lessons from the REDD+ paradox. **Global Environmental Change**, v. 73, 102489, 2022.

RICH, B. **Mortgaging the earth: the World Bank, environmental impoverishment, and the crisis of development**. Boston: Beacon Press, 1994.

RMI – ROCKY MOUNTAIN INSTITUTE. **Voluntary carbon markets: the pathway toward economic decarbonization**. [S. l.]: RMI, 2023.

RODRIGUES, R. R. et al. On the restoration of high diversity forests: 30 years of experience in the Brazilian Atlantic Forest. **Biological Conservation**, v. 142, n. 6, p. 1242-1251, 2009.

SANTOS, R. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SCHAPPER, A. Rethinking REDD+: conservation and environmental sustainability. **Journal of Political Ecology**, v. 30, n. 1, p. 3-18, 2023.

SCHILLING-VACAFLOR, A.; FLEMMER, R. Conflict transformation through prior consultation? Lessons from Peru. **Journal of Latin American Studies**, v. 47, n. 4, p. 811-839, 2015.

SCHLOSBERG, D. **Defining environmental justice: theories, movements, and nature**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SCHMIDT, A. Y. et al. Traditional ecological knowledge in forest and landscape restoration. **Forest Ecology and Management**, v. 432, p. 514-523, 2019.

SCHMINK, M.; WOOD, C. H. **Contested frontiers in Amazonia**. New York: Columbia University Press, 1992.

SCHROEDER, H.; MCDERMOTT, C. Beyond carbon: enabling justice and equity in REDD+ across levels of governance. **Ecology and Society**, v. 19, n. 1, art. 31, 2014.

SCIENCE PANEL FOR THE AMAZON. **Amazon Assessment Report 2021**. New York: United Nations Sustainable Development Solutions Network, 2021.

SECRETO, M. V. **Soldados da borracha: trabalhadores entre o sertão e a Amazônia no governo Vargas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

SEDDON, N. et al. Understanding the value and limits of nature-based solutions to climate change and other global challenges. **Philosophical Transactions of the Royal Society B**, v. 375, n. 1794, 20190120, 2020.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2022**. [S. l.]: Observatório do Clima, 2023.

SENADO FEDERAL. **Eco-92: avanços na legislação ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2017.

SER – SOCIETY FOR ECOLOGICAL RESTORATION INTERNATIONAL SCIENCE & POLICY WORKING GROUP. **The SER International Primer on Ecological Restoration**. Tucson: Society for Ecological Restoration International, 2004.

SILVA, R. F. B. et al. Agroforestry systems as sustainable land-use alternatives to cattle ranching in the Amazon. **Journal of Environmental Management**, v. 240, p. 392-399, 2019.

SOARES-FILHO, B. et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 107, n. 24, p. 10821-10826, 2010.

SOARES-FILHO, B. et al. Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344, n. 6182, p. 363-364, 2014.

SPAROVEK, G. et al. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**, v. 87, 104062, 2019.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SUZUKI, E.; NANWANI, S. Responsibility of international organizations: the accountability mechanisms of multilateral development banks. **Michigan Journal of International Law**, v. 27, n. 1, p. 177-225, 2005.

UNITED NATIONS. **United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples**. New York: United Nations, 2007. (A/RES/61/295).

UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" framework**. New York; Geneva: OHCHR, 2011.

VELHO, O. G. **Frentes de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VIOLA, E.; LEIS, H. R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, E. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 134-160.

WADE, R. H. Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, the IMF, and the WTO. **Politics & Society**, v. 39, n. 3, p. 347-378, 2011.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis: methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WAYLEN, K. A. et al. Deconstructing community for conservation: why simple assumptions are not sufficient. **Human Ecology**, v. 41, n. 4, p. 575-585, 2013.

WEINSTEIN, B. **The Amazon rubber boom, 1850-1920**. Stanford: Stanford University Press, 1983.

WEST, P.; IGOE, J.; BROCKINGTON, D. Parks and peoples: the social impact of protected areas. **Annual Review of Anthropology**, v. 35, p. 251-277, 2006.

WEST, T. A. P. et al. Overstated carbon emission reductions from voluntary REDD+ projects in the Brazilian Amazon. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 117, n. 39, p. 24188-24194, 2020.

WOODS, N. **The globalizers**: the IMF, the World Bank, and their borrowers. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

WORLD BANK. **World Development Report 1992**: development and the environment. New York: Oxford University Press, 1992.

WORLD BANK. **Operational Policy 4.01**: environmental assessment. Washington, DC: World Bank, 1999.

WORLD BANK. **Environmental and Social Framework**. Washington, DC: World Bank, 2016.

WRIGHT, C. Setting standards for responsible banking: examining the role of the International Finance Corporation in the emergence of the Equator Principles. In: BIERMANN, F.; SIEBENHÜNER, B.; SCHREYÖGG, A. (ed.). **International organizations in global environmental governance**. London: Routledge, 2009. p. 51-70

ANEXO A

Questionário

Seção 1: Introdução

1. Qual é o seu cargo? (Coordenador, Analista, Diretor...)
2. Quais funções exercem na instituição? (Elaboração de protocolos, captação de recursos...)
3. Qual é o papel da sua instituição nos projetos de restauração florestal na Amazônia? (Executor de restauração, financiador, certificadora...)
4. Você já teve experiência direta com a aplicação de salvaguardas em projetos de restauração na instituição atual ou em outra?
5. Se sim, poderia me contar qual foi o seu papel?
6. Como você define “salvaguardas socioambientais”?
7. Você tem conhecimento de outros mecanismos de salvaguarda socioambiental que estão sendo aplicados na restauração da Amazônia?

Seção 2: Mapa de agentes – mostrar o mapa de agentes

8. Onde a sua instituição se enxerga no mapa que a pesquisa elaborou?
9. Há algum ator importante que não esteja representado no mapa?
10. Com quais atores sua instituição se relaciona?
11. Você identifica lacunas no mapa?

Seção 3: Propósito

12. Na sua opinião pessoal, o que motiva um projeto de restauração florestal a adotar salvaguardas socioambientais? (Exigências dos financiadores, Compliance, Carbono...)
13. Quais objetivos as salvaguardas devem atingir? (Garantir direitos, Reputação...)
14. De quem vem a demanda para a execução das salvaguardas?
15. Na sua opinião pessoal, que princípios norteadores orientam a criação das salvaguardas? (Ex: transparência, equidade de gênero...)

Seção 4: Benefícios e Desafios

16. De que forma as salvaguardas podem melhorar a qualidade ou efetividade dos projetos de restauração florestal na Amazônia? (Redução de conflito, Reputação, governança...)
17. Se não existissem salvaguardas, quais seriam os principais riscos ou impactos negativos nos projetos? (violações de direitos humanos, falta de padrão na restauração...)
18. Há algum caso concreto em que as salvaguardas evitaram um problema ou reduziram um risco?

Seção 5: Para quem são realizadas

19. Na sua opinião quem mais se beneficia com as salvaguardas socioambientais? (comunidades, povos indígenas, a natureza...)
20. As salvaguardas atendem todos os atores de forma igual? Por quê?
21. Na sua opinião, quem deve ser o principal responsável por garantir o cumprimento das salvaguardas? (compartilhada, financiadora, Estado...)
22. Há conflitos entre os interesses dos diferentes atores envolvidos nas salvaguardas? Se sim, como são resolvidos? (Flexibilização, compliance rígido, processos demorados...)
23. Qual a prioridade em salvaguardas socioambientais nos projetos de restauração?

Seção 6: Considerações Finais

24. Há algo mais que você gostaria de complementar que não foi abordado nas perguntas anteriores?
25. Você identifica alguém que seria importante para responder a essa pesquisa?
26. Alguma sugestão de como melhorar essa pesquisa ou a entrevista (alguma pergunta ficou difícil de entender, a dinâmica....)

Seção 7: Anotação sobre a qualidade da entrevista