

An aerial photograph of a dense tropical forest with a winding river cutting through it. The river flows from the top left, curves to the right, then loops back to the left, and finally curves down towards the bottom right. The forest is a vibrant green, and the river water is a muddy brown color. The text is overlaid in the center of the image.

**Fortalecendo a Governança
Pública e a Repartição de
Benefícios em Programas
Jurisdicionais de REDD+:
LIÇÕES DO ACRE (BRASIL)**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dilascio, Karla Sessin

Fortalecendo a governança e a repartição de benefícios em programas jurisdicionais de REDD+ [livro eletrônico] : lições do Acre (Brasil) / Karla Sessin Dilascio, Charles Borges Rossi. --
Cruzeiro do Sul, AC : Instituto Fronteiras, 2025.
PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-993929-5-5

1. Acre (AC) - Aspectos políticos 2. Comunidades tradicionais 3. Finanças públicas 4. Governança pública 5. Quilombolas - Brasil 6. Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD) I. Rossi, Charles Borges. II. Título.

25-277257

CDD-354

Índices para catálogo sistemático:

1. Governança pública administrativa 354

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

AUTORES

Karla Sessin-Dilascio

Charles Borges-Rossi

Fiana Natacha Lima de Oliveira

APOIO NA PESQUISA

Samile de Souza Oliveira

Lucas Silva dos Santos

João Victor de Oliveira Souza

Apoio



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE



Overseas Resources Foundation LTD.

Parceiros



HUAIROU COMMISSION
Women, Homes & Community



GLOBAL
PARTNERSHIP FOR
SOCIAL
ACCOUNTABILITY

SUMÁRIO

4	INTRODUÇÃO
7	MÉTODO
9	RESULTADOS
22	DISCUSSÃO
25	RECOMENDAÇÃO
28	REFERÊNCIA

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

TABELAS

- 12 Tabela 1. Consolidação dos resultados declarados nos relatórios anuais do PJRE/AC/fase II.
- 20 Tabela 2. A matriz de correlação de Pearson revela relações estatísticas importantes entre participação social (reuniões), execução financeira e desmatamento no Acre.

FIGURAS

- 04 Figura 1. Arquitetura de REDD+ no Brasil (Sessin-Dilascio et al., 2025).
- 08 Figura 2. Governança do PJRE/AC.
- 11 Figura 3. Teoria da mudança (ToM) do PJRE/A-fase II (SEPLAN, 2021)
- 13 Figura 4. Histórico do desmatamento no estado do Acre.
- 15 Figura 5. Evolução da taxa de execução por subprograma.
- 16 Figura 6. Taxa de conformidade entre relatórios anual e de auditoria.
- 17 Figura 7. Frequência de participação nas reuniões da governança do PJRE/AC.
- 18 Figura 8. Cruzamento dos dados de frequência de reuniões, instabilidade institucional do IMC, e dados financeiros dos relatórios anuais e de auditoria.
- 20 Figura 9. Correlação entre frequência de reuniões do sistema de governança do PRJE/AC participação social e taxa de desmatamento no estado do Acre.

SUMÁRIO

Este relatório analisa os limites e potencialidades da governança pública da política de redução das emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD) e da repartição de benefícios em Programas Jurisdicionais de REDD+ (PJRE) no Brasil, com foco no caso do Estado do Acre (PJRE/AC). Partindo da ótica da governança pública baseada em arranjos institucionais com a participação de atores do Estado, da sociedade civil e do mercado para a gestão desta política, e considerando a orientação para resultados como um de seus fundamentos normativos, o PJRE/AC é analisado do ponto de vista da sua efetividade, eficácia e legitimidade. As atividades deste programa entendidas como política pública implica no dever do Estado de assegurar sua existência contínua, eficaz e de oferta universal, sem que isso signifique necessariamente sua prestação em regime de exclusividade. A análise aqui apresentada elabora abordagens qualitativas e quantitativas baseadas nas informações disponíveis em documentos oficiais, atas de reuniões e entrevistas com representantes de povos indígenas e comunidades locais (PICL) para investigar como os arranjos institucionais e os instrumentos de governança procedimental desta política impactaram a efetividade, eficácia e legitimidade na gestão dos recursos, componentes essenciais para um desempenho satisfatório em termos de sua governança pública.

Embora o PJRE/AC esteja alinhado com diretrizes internacionais de REDD+ e disponha de um sistema de governança considerado robusto do ponto de vista formal, os dados empíricos disponibilizados apontam para um descolamento entre os princípios de equidade e os resultados concretos do programa à luz dos objetivos pretendidos. A metodologia de repartição de benefícios baseada na lógica de “est

programático” privilegiou atores com suposta capacidade de apresentar “reduções de desmatamento” (fluxo) em detrimento de grupos que tradicionalmente conservam a floresta, como os povos indígenas.

Por outro lado, os indicadores de desempenho da sua gestão revelaram que os resultados de execução orçamentária declarados ficaram muito aquém do planejado, além de os indicadores apresentados nos relatórios anuais não apresentarem nexo de causalidade claro com os vetores da teoria da mudança do programa e com os determinantes do desmatamento e degradação florestal. Ao contrário, a análise indica que os anos de maior execução financeira coincidiram com os picos de desmatamento no período ($r = 0,97$), baixa frequência de reuniões participativas ($r = -0,78$) e instabilidade institucional no órgão gestor do programa (IMC). Esse padrão revela uma dissociação entre a execução orçamentária (eficiência no uso de recursos) e o controle social, levantando dúvidas sobre a eficácia e a legitimidade do programa. A forte correlação positiva entre execução financeira e desmatamento se mostrou particularmente alarmante, sugerindo que os recursos não só falharam em conter o avanço do desmatamento, como coincidiram com sua intensificação, comprometendo a eficácia e a legitimidade institucional do PJRE/AC como política pública.

O estudo propõe, como alternativa para aprimorar o desempenho e a entrega do REDD+ como política pública efetiva, a transição de uma governança procedimental centrada na Administração Pública a cargo do Estado para uma governança participativa descentralizada e empoderada. Esta abordagem baseia-se na deliberação substantiva, descentralização da tomada de decisão e fortalecimento das capacidades institucionais dos PICL, sendo crucial para garantir que os esforços empreendidos na direção dos resultados se traduzam em maior efetividade dos princípios orientadores da ação do Estado nesta matéria.

INTRODUÇÃO

Entre os diversos arranjos institucionais de REDD+ presentes no Brasil (Figura 1), programas jurisdicionais de REDD+ têm crescido em número e diversidade em seus arranjos de governança. No Brasil, este processo se inicia com a criação do Fundo Amazônia, em 2008, com arranjo jurisdicional de financiamento para proteção direta ou indireta da floresta para a redução de emissão de gases de efeito estufa (Correa et al., 2019). A proposta de promoção de mudanças estruturais voltadas à redução de desmatamento e queimadas acoplado ao financiamento do Estado para atingir mudanças eficazes na mudança do uso do solo mobilizou governos subnacionais da Amazônia em redes estratégicas, em especial a Força-Tarefa dos Governadores pelo Clima e Florestas (GCF Task Force), com intuito de atrair recursos voltados ao REDD+ para seus estados. Nas duas escalas, a nacional e a estadual, consolidou-se a aplicação da metodologia de pagamentos por resultados para mensuração dos esforços de REDD+ em nível jurisdicional.

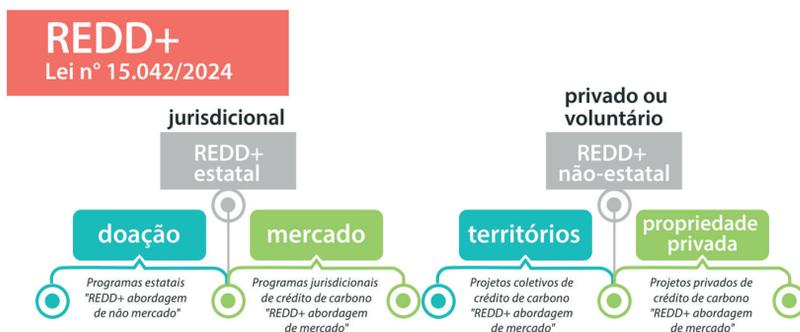


Figura 1. Arquitetura de REDD+ no Brasil (Sessin-Dilascio et al., 2025).

¹ <https://www.gcftf.org/>

O crescimento do número de programas jurisdicionais de REDD+ estatais (PJRE) por transferência de recursos a fundo perdido ou por meio da venda de créditos de carbono, foi se consolidando como agenda de financiamento climático na Amazônia para governos subnacionais. Inicialmente esses programas apresentavam teorias de mudança sistêmica e alinhamento programático de longo prazo para mudanças de uso do solo na redução da emissão de GEE e na conservação da floresta. Na prática, porém, a aplicação dos recursos em diferentes frentes nem sempre apresentavam nexos causais com os objetivos primários do programa (Correa et al., 2019; McLaren et al., 2025).

Outro ponto controverso nesses programas diz respeito à repartição raramente equitativa de benefícios envolvendo os diversos provedores de serviços ecossistêmicos, em especial os povos indígenas e comunidades locais (PICL). Mesmo sendo responsáveis por USD 1,16 trilhão em serviços ecossistêmicos, os PICL ainda são grupos que enfrentam maior dificuldade no acesso aos benefícios de programas de REDD+ e outros programas pagamento dos serviços ambientais (PSA) (McLaren et al., 2025). Diversos são os fatores limitantes relacionados ao acesso equitativo dos benefícios de PJRE para PICL. A equidade e a repartição de benefícios têm sido apontadas como elementos-chave para o sucesso de programas de PSA, aumentando os ganhos na proteção da floresta (Di Gregorio et al., 2013; McDermott et al., 2013; Pascual et al., 2010). Neste relatório focaremos a discussão nos fatores programáticos presentes em PJRE que limitam a equidade e repartição de benefícios para PICL.

A partir do estudo de caso do PJRE do estado do Acre (PJRE/AC), identificamos que a governança procedimental entendida como uma

abordagem da governança pública centrada na noção de Administração Pública e focada na formalidade e conformidade com as normas mostrou-se limitante para a obtenção de resultados efetivos e equitativos, necessitando ser complementada ou transcendida por uma abordagem mais participativa e orientada a impactos reais (Kulovesi et al., 2024). A literatura reconhece em situações semelhantes que processos de participação, empoderamento e deliberação voltados para a prática podem gerar ganhos de equidade e repartição de responsabilidades, aprimorando políticas públicas locais. Neste sentido, autores como Fung e Wright (2003) têm destacado que uma governança participativa empoderada (GPE) focada na análise de experiências empíricas voltadas à resolução de problemas concretos e apoiados na participação local para a criação de processos deliberativos de tomada de decisão podem elevar substancialmente a efetividade, eficácia e legitimidade dessas políticas.

Com base nesses conceitos, analisamos os instrumentos de governança procedimental do PJRE/AC (Figura 2) comparando-os com os resultados apresentados nos relatórios do PJRE/AC para identificar fatores limitantes e facilitadores para se chegar aos impactos previstos na teoria da mudança (ToM) deste programa. Nossa análise sugere que quando se trata de PJRE subnacionais, o foco excessivo na governança procedimental da Administração Pública pode ser fator limitante para se atingir resultados substanciais de equidade e repartição de benefícios de PICL, enfraquecendo a eficácia, efetividade e legitimidade do programa previsto em sua ToM. A transição deste paradigma de governança procedimental (Kulovesi et al., 2024) para outra de governança participativa empoderada (Fung & Wright, 2003) pode viabilizar um ambiente institucional mais adequado aos objetivos pretendidos com o programa.

MÉTODO

A análise aqui proposta baseia-se num estudo de caso (Schwandt & Gates, 2018) em profundidade do sistema de governança do PJRE do estado do Acre (PJRE/AC). O PJRE/AC foi o primeiro programa subnacional de REDD+ da Amazônia brasileira e é considerado como referência para os estados subnacionais em especial pelo seu modelo de governança (Da Conceição & Börner, 2020).

Criado em 2010 com a aprovação da lei estadual que instituiu o Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre (SISA - Lei estadual nº 2.308) e o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais do Carbono, o PJRE/AC utiliza a metodologia de pagamento por resultado para medir a quantidade de carbono equivalente a ser negociado via mercado voluntário ou por meio de doação. Em 2012, o governo do estado firmou acordo para recebimento de repasse do governo da Alemanha para o desenvolvimento de seu PJRE no valor de 25 milhões de euros. Em 2018, é assinada uma segunda fase deste contrato agora com a colaboração da Alemanha e Reino Unido, com duração até 2022, estendido até 2024 no valor de 30 milhões de euros.

A Lei do SISA estabelece um sistema de governança e participação social centrado na Comissão Estadual de Validação e Acompanhamento (CEVA) do programa conectada à sua ouvidoria do programa e respectivas Câmaras Temáticas Indígena e de Mulheres. A CEVA tem como função validar e acompanhar as ações do Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais do Estado do Acre (IMC) que figura como responsável operacional do PJRE/AC, com o

do Comitê Científico do programa. Na sua função, o IMC mobiliza as secretarias estaduais para a execução dos programas previstos pelo PJRE/AC (Figura 2).

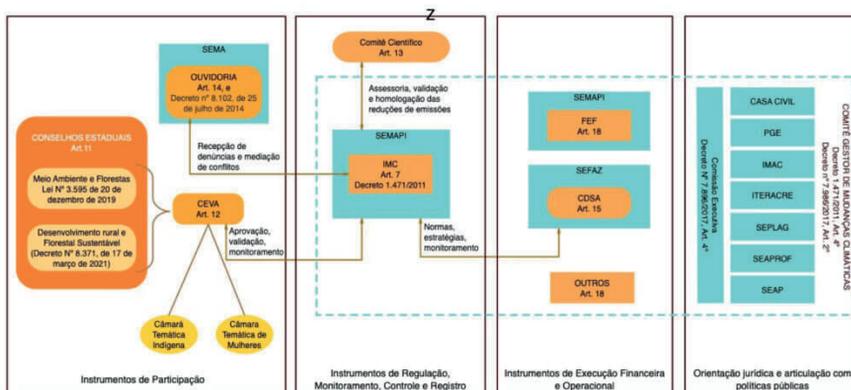


Figura 2. Governança do PJRE/AC².

Neste trabalho, a governança do PJRE/AC é avaliada a partir dos indicadores de GPE (governança participativa empoderada) conforme metodologia proposta por Dilascio, Rossi e Sinisgalli, (2022) levantados em 117 atas do instrumento de participação social do PJRE/AC, entre os anos de 2011 e 2024. Também foi feita uma análise de conteúdo categorial (Bardin, 2011) para avaliação dos instrumentos previstos na estrutura de governança do programa: o 1) “instrumento de regulação, monitoramento, controle e registro”; os 2) “instrumentos de execução financeira e operacional” e 3) a “orientação jurídica e articulação com políticas públicas” com base nas informações dos relatórios anuais de atividades disponíveis para a fase I e fase II do PJRE/AC, num total de 7 (sete) relatórios anuais e 6 (seis) financeiros, assim como de todos os documentos técnicos (no total de 17) disponíveis nos portais de transparência do PJRE/AC, para o período de 2010

² Fonte: <https://cdsabusines.com.br/sisa/>

Além destes 147 documentos, também foram realizadas 10 (dez) entrevistas abertas com gestores envolvidos no programa entre os meses de janeiro a abril de 2025 para aprofundar temas específicos dos documentos, robustecendo as hipóteses relacionadas ao funcionamento da governança procedimental do PJRE/AC no período. Por fim, foram ainda organizadas 5 (cinco) oficinas com representantes de PICL sobre o tema da equidade na repartição de benefícios nos sistemas de governança associados.

RESULTADOS

O foco da política em metodologias de repartição de benefício que priorizam a destinação de recursos financeiros para os grupos próximos dos vetores de fluxo do carbono nos processos de conversão do uso do solo em relação aos dos vetores de estoque de carbono mantido nas florestas intactas foi apontado pelas PICL nas entrevistas e oficinas como fator limitante para o alinhamento justo e equitativo dos benefícios do PJRE/AC. Na concepção do programa, a repartição de benefícios do

³ Fonte dos documentos: <https://programarem.ac.gov.br/> ;
<https://programarem.ac.gov.br/>

⁴ "Com base nos dados históricos, estima-se o que seria emitido no futuro caso não houvesse intervenção, o FREL. As emissões atuais são comparadas com o FREL para determinar as reduções alcançadas, os resultados são verificados por entidades independentes e o excedente entre o FREL e as emissões reais corresponde ao montante de carbono evitado e elegível para pagamento." (Sessin-Dilascio et al, 2025, 39p.).

PJRE/AC fase II dividiu o recurso disponível menos entre grupos focados na manutenção dos estoques de carbono (ex. povos indígenas) e mais para aqueles mais próximos dos vetores de fluxo do carbono por processos de desmatamento e degradação florestal (ex. agricultores familiares e pecuaristas). Nesta divisão, ao estoque foi destinado 12% do total dos recursos, enquanto ao fluxo foi destinado 58%, sendo os 30% restantes destinados à manutenção das estruturas governamentais responsáveis por operacionalizar os processos de gestão e o sistema de governança do PJRE/AC (SEPLAN, 2021). Os relatórios técnicos do programa fundamentam essas porcentagens com base na proposta de impacto na redução do desmatamento e degradação prevista pela teoria da mudança do PJRE/AC (Figura 3).

Ainda do ponto de vista da concepção do programa, este impacto é medido por uma metodologia de pagamento por resultado que quantifica as emissões evitadas de carbono-equivalente na série histórica de desmatamento da jurisdição, identificando a dinâmica do desmatamento e degradação com base na identificação das áreas de estoque e fluxo (Sessin-Dilascio, Borges-Rossi e Sinisgalli, 2025). O PJRE/AC se apoiou nesta metodologia de estoque-fluxo programática para definir as porcentagens de repartição de benefício buscando garantir a redução de desmatamento e degradação florestal e manutenção do estoque numa visão de longo prazo alinhada às políticas públicas do estado (Moutinho & Guerra, 2017). Neste sentido, o estoque-fluxo programático informou a repartição de benefícios das fases I e II do PJRE/AC no período entre 2012 a 2024 (SEPLAN, 2021).

Já pelo lado dos resultados da execução das iniciativas previstas no programa, os dados apontam que esta estratégia não produziu resultados

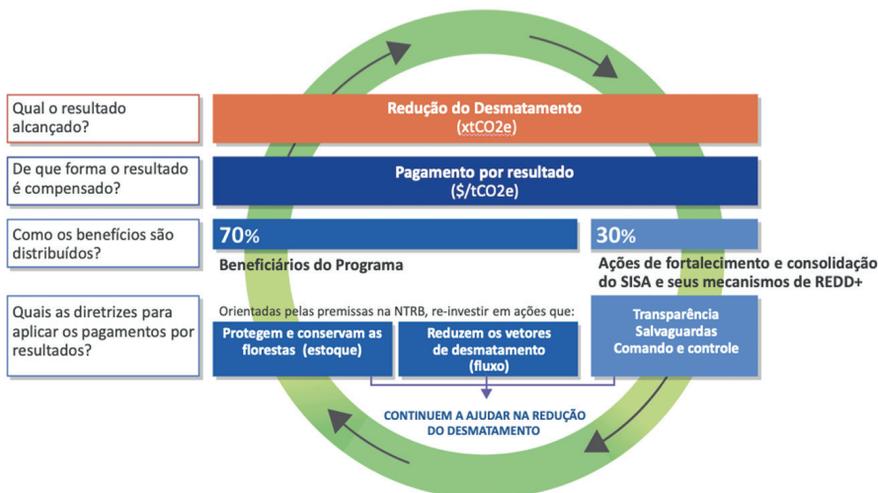


Figura 3. Teoria da mudança (ToM) do PJRE/A-fase II (SEPLAN, 2021).

satisfatórios em termos dos objetivos da política. De fato, quando consideradas as informações dos relatórios anuais de atividades e de auditoria do programa, a mera previsão da repartição de benefícios com base na metodologia de estoque-fluxo associando as proporções das categorias (pecuária sustentável, indígenas, agricultura familiar, mecanismo do SISA) com sua proximidade com as causas do desmatamento e degradação florestal não mostrou ser condição suficiente para garantir os resultados da Teoria da Mudança (ToM) do programa PJRE/AC - fase II no período de 2019 a 2022.

Primeiro, porque esses relatórios se concentraram na publicação de indicadores anedóticos como o número de pessoas/propriedades atendidas, número de benfeitorias, capacitações realizadas e cestas básicas doadas ou bolsas para agentes agroflorestais sem, no entanto, apresentar a relações desses indicadores com os resultados efetivamente desejados em termos de redução de emissões por desmatamento

e degradação florestal por cada categoria em relação à dinâmica de estoque-fluxo florestal. Depois, porque não foi possível identificar o método utilizado para mensurar os resultados apresentados a posteriori, havendo baixa correlação entre esses resultados e o impacto previsto pela ToM. Desta forma, em poucas palavras, a consolidação dos resultados divulgados nos relatórios anuais na Tabela 1 se mostrou anedótica e desvinculada de medidas efetivas de impacto em contraposição ao que estabelece a Teoria da Mudança do programa (Figura 3).

Tabela 1. Consolidação dos resultados declarados nos relatórios anuais do PJRE/AC/fase II.

	Beneficiários			Governo (30%)	TOTAL
	Pecuária (25%)	Agr. Familiar (33%)	Povos Indígenas (12%)		
Nº municípios atendidos	15	10	11	11	47
Nº propriedades atendidas	178	624	-	-	802
Nº pessoas atendidas	2458	8598	12516	2120	25692
Nº infraestrutura construída	18	5	92	-	115
Nº capacitações	-	93	16	409	518
Nº cestas básicas doadas	-	2199	5609	-	7808
Nº bolsas de trabalho	-	-	399	-	399
Nº de mudas doadas				3530	3530
Nº de operações de fiscalização				1754	1754
Nº de focos de incêndio identificados				9098	9098
Volume de madeira apreendida (m3)				84,38	84,38

Fonte: Elaborado por Instituto Fronteiras.

Em consonância com esses argumentos, a análise da dinâmica de desmatamento do estado do Acre para o período de 1990 a 2025, reforçou o desalinhamento entre o ToM e os resultados do projeto, ocorrendo aumento significativo do desmatamento no estado a partir de 2018 (PJRE/AC-fase II), com pico em 2021, se aproximando da série histórica das décadas pré-anos 2000 (Figura 4).

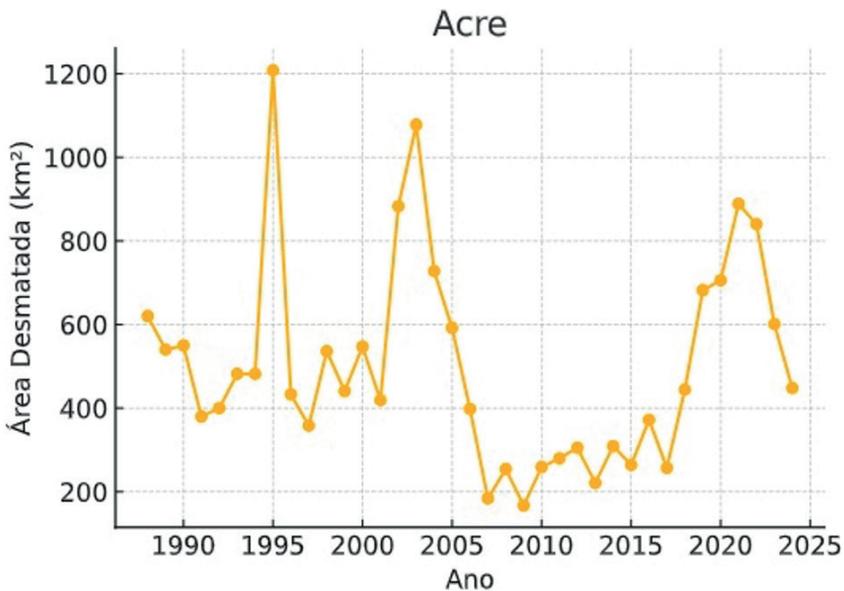


Figura 4. Histórico do desmatamento no estado do Acre.
(Fonte: elaborado por Instituto Fronteiras com base no MapBiomas).

Deste modo, embora a repartição de benefícios estabelecidos conforme critérios supramencionados estivesse formalmente alinhada à ToM do PJRE/AC-fase II e ao seu “instrumento de regulação, monitoramento, controle e registro” (Figura 2), os dados de execução apresentados apontam para o desalinhamento entre os resultados esperados em termos de redução de desmatamento e degradação florestal, principal objetivo da política, com um contexto de gestão pouco qualificada dominada pela realização pontual de atividades assistencialistas realizadas de curto alcance, como a distribuição de insumos agrícolas para produtores rurais, a construção pontual de benfeitorias e doação de cestas básicas.

Mais especificamente durante a fase II do programa, os recursos disponibilizados (30 milhões de euros) ao longo do período (4 anos) não mostrou contribuição positiva ao problema das emissões por desmatamento e degradação florestal na jurisdição, observações que parecem alinhadas ao que foi descrito no contexto de uma política com objetivos semelhantes, o Fundo Amazônia, na análise dos resultados dos seus 10 anos em Correa et al. (2019).

Infelizmente, a baixa transparência no acesso a relatórios anuais, auditorias e documentos técnicos nos anos anteriores à 2018 restringiu nossa análise tirando o período do PJRE/AC-fase I do foco deste trabalho.

Quando levamos em consideração a análise de eficácia no gasto dos recursos dos “instrumentos de execução financeira e operacional” (Figura 2), analisamos a taxa de execução dos subprogramas (Figura 5), que compara o gasto planejado com o efetivamente gasto. O subprograma “pecuária sustentável”, por exemplo, apresentou desempenho relativamente mais estável e superior em alguns anos.

Os subprogramas de “agricultura familiar” e “fortalecimento do SISA” oscilaram mais e frequentemente ficam abaixo da média, sugerindo dificuldades na execução de despesas nestas rubricas. O subprograma de “povos indígenas” mostrou desempenho modesto e pouco variado, com execução em geral abaixo de 50% do planejado.

Nenhum dos quatro subprogramas atingiu 100% de execução, indicando sistemática subutilização de recursos orçados mesmo nos períodos de agravamento do cenário de desmatamento e queimadas.

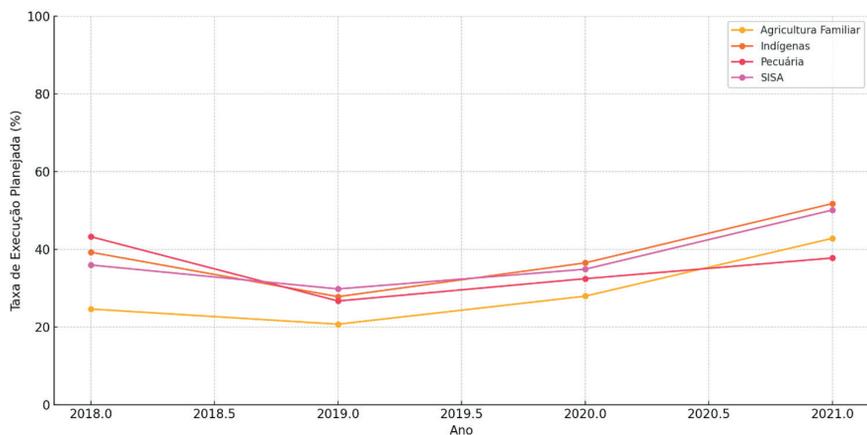


Figura 5. Evolução da taxa de execução por subprograma.

Foram ainda identificadas incongruências entre os dados financeiros declarados nos relatórios anuais de atividades em relação aos valores reportados nos relatórios de auditoria financeira externa entre os anos de 2019 e 2022.

Neste quesito, a Figura 6 apresenta a taxa de conformidade dos valores gastos pelos subprogramas declarados nos relatórios anuais por ano, representada pela linha de 100% do eixo vertical, em comparação com os valores efetivamente reconhecidos pelas auditorias externas realizadas, mostrando valores auditados muito abaixo dos valores executados declarados nos relatórios de atividades. Na média do período, verificamos que os valores gastos auditados representaram somente 41,38% dos valores reportados nos relatórios anuais, representado no gráfico pela linha vermelha pontilhada.

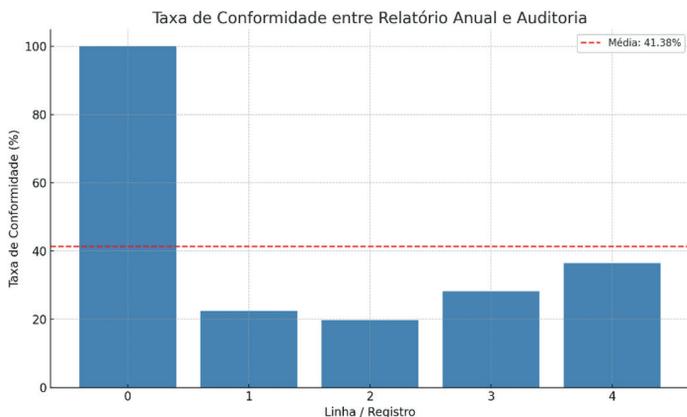


Figura 6. Taxa de conformidade entre relatórios anual e de auditoria.

Com exceção do ano de 2018 (primeiro ano do período analisado, representado no eixo horizontal do gráfico), quando os gastos auditados coincidiram com a prestação de contas do respectivo relatório anual de atividades, todos os anos seguintes se caracterizaram pela grande discrepância entre os gastos auditados e os gastos reportados. Estas evidências apontam para problemas na gestão da política que podem incluir, na melhor das hipóteses, desde a dupla contagem de despesas realizadas dentro de cada subprograma, até problemas mais graves de gestão financeira que não foram validadas pelas auditorias por falta de documentação adequada das contratações e despesas realizadas. Está fora do escopo deste trabalho, porém, apontar de forma conclusiva a natureza precisa das irregularidades verificadas e muito menos as eventuais responsabilidades dos envolvidos. De toda forma, a simples constatação destes indícios subsidia a tese da necessidade de um olhar mais atento sobre a governança pública desta política que transcenda a cultura administrativista do aparato

burocrático do Estado em prol de uma perspectiva que reconheça maior protagonismo da participação democrática da sociedade civil e das comunidades impactadas.

No desenho original da política, esta necessidade seria atendida pela componente de “instrumentos de participação social” prevista na estrutura original da sua governança. Quando, porém, analisamos as atas da CEVA, CTI e CTM que registram as atividades realizadas dentro dessa componente, fica evidente a excessiva concentração dos processos decisórios no centro político do estado, distante dos territórios onde a dinâmica fluxo-estoque de carbono florestal ocorre. De fato, das 117 reuniões analisadas, apenas 3 foram realizadas fora da sede do governo na capital do estado, e contando com poucos representantes próximos do cotidiano dos territórios, sem contar a presença sempre maior de representantes dos órgãos governamentais em detrimento dos outros setores abrangidos pela política, como aponta a Figura 7.

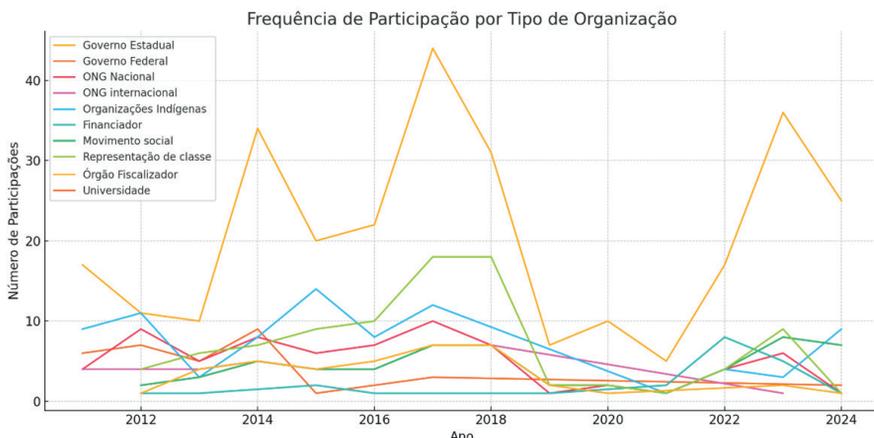


Figura 7. Frequência de participação nas reuniões da governança do PJRE/AC.

Deste modo, a instabilidade ocasionada pelos ciclos eleitorais que alteram a composição dos grupos políticos que governam o estado do Acre produziu prejuízos sobre as prioridades e estratégias dentro do PJRE/AC, afetando tanto a participação social, quanto a eficiência e conformidade nos gastos dos recursos para este programa. Neste sentido, o gráfico da Figura 8 consolida os dados de frequência das reuniões de participação social (CEVA, CTI, CTM) nas barras azuis, com a instabilidade do IMC retratada pela mudança contínua de presidência (linha vermelha), e a relação entre os gastos declarados dos relatórios anuais (linha verde) e os gastos auditados (linha amarela).

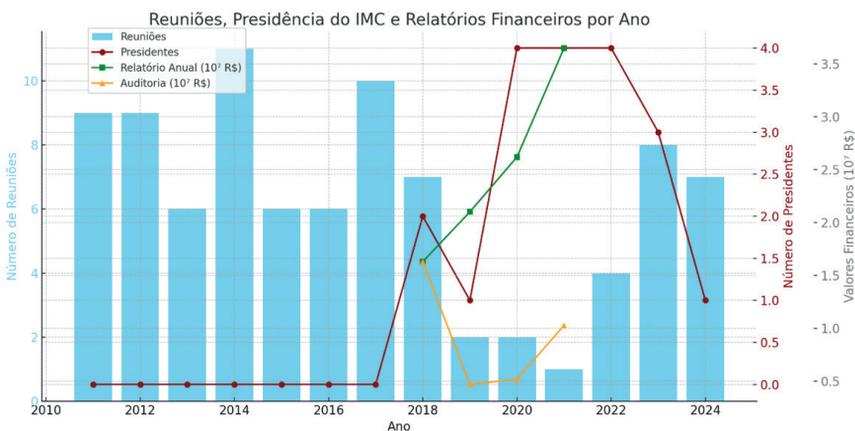


Figura 8. Cruzamento dos dados de frequência de reuniões, instabilidade institucional do IMC, e dados financeiros dos relatórios anuais e de auditoria.

A frequência de reuniões da Câmara de Governança do SISA, entre 2018 e 2023, apresenta variações que refletem diretamente a instabilidade na composição do corpo diretivo do Instituto de Mudanças Climáticas (IMC). Observa-se que os anos com maior rotatividade na presidência do IMC, como 2021 e 2022, coincidem com uma redução

significativa no número de reuniões realizadas, por exemplo. Essa tendência sugere que mudanças sucessivas na liderança do órgão comprometem o pleno funcionamento dos espaços de deliberação coletiva e participação social.

Mesmo o contexto da pandemia da COVID-19 não explica adequadamente esses prejuízos. Isso porque, mesmo na expectativa de queda generalizada na atividade dos fóruns participativos a partir do início de 2020, quando eclode a pandemia, verificamos uma queda pouco expressiva no número de reuniões na governança do PJRE/AC neste ano, ficando no ano de 2021 a queda mais acentuada na frequência das reuniões, já num contexto de existência de alternativas tecnológicas viabilizadas pela ampla adoção das plataformas digitais e a difusão das reuniões híbridas e retorno parcial das atividades dos órgãos governamentais.

É também neste ano que se verifica o maior número de substituições da presidência do IMC em todo o período, o que coincide com a queda abrupta na frequência das reuniões em comparação a 2020. Paradoxalmente, os dados de execução financeira em 2021 e 2022 mostram crescimento expressivo tanto nos valores informados nos relatórios anuais quanto nos valores auditados, apontando para indícios de desvios de finalidade na gestão desses recursos no período.

Este indício é reforçado quando se analisa a frequência de participação social no sistema de governança do PJRE/AC em relação as taxas de desmatamento do estado no período, havendo clara correlação inversa entre a frequência da participação social e a taxa de desmatamento do estado nestes anos (Figura 9).

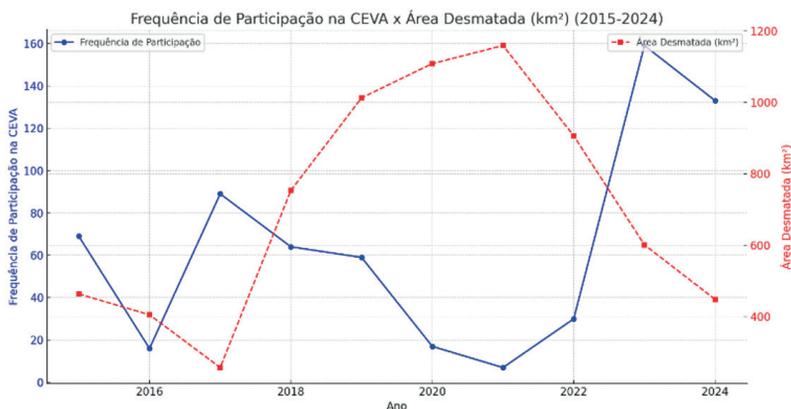


Figura 9. Correlação entre frequência de reuniões do sistema de governança do PRJE/AC participação social e taxa de desmatamento no estado do Acre.

Neste sentido, a correlação (Pearson) observada entre a frequência de reuniões do sistema de governança do PRJE/AC, a execução financeira e as taxas de desmatamento são apresentadas abaixo na Tabela 2.

Tabela 2. A matriz de correlação de Pearson revela relações estatísticas importantes entre participação social (reuniões), execução financeira e desmatamento no Acre.

Variáveis Cruzadas	Correlação (r)	Interpretação
Reuniões × Execução Financeira	-0.78	Forte correlação negativa: quando aumentam os gastos, tende a haver menos reuniões — sugerindo dissociação entre execução e participação
Reuniões × Desmatamento	-0.68	Correlação negativa moderada: menos participação social se associa a mais desmatamento
Execução Financeira × Desmatamento	0.97	Correlação positiva muito forte: quanto mais se gasta, maior o desmatamento — possivelmente reflexo de execução sem governança efetiva

Esta análise estatística revela uma forte correlação negativa entre a frequência de reuniões da e os valores executados do orçamento do PJRE/AC ($r = -0,78$).

Esse resultado sugere que os períodos de maior desembolso financeiro são também os períodos em que menos se realizam reuniões participativas, o que levanta questionamentos importantes sobre a natureza e a condução dessas despesas. Em vez de reforçar os espaços deliberativos e a articulação entre órgãos e sociedade civil, a execução orçamentária parece ter ocorrido em paralelo às instâncias de governança previstas no programa. A correlação negativa entre reuniões e desmatamento ($r = -0,68$) reforça este indício. Anos com menor participação social coincidem com os piores indicadores de desmatamento, como em 2021, que registrou apenas uma reunião e uma área desmatada de 889 km², a maior em todo o período analisado. A ausência de coordenação interinstitucional e de controle social nesses anos parece ter enfraquecido a capacidade do sistema em promover ações preventivas ou corretivas frente à pressão sobre a floresta.

Ainda mais alarmante é a correlação positiva quase perfeita entre execução financeira e desmatamento ($r = 0,97$). Em teoria, maiores gastos públicos deveriam refletir investimentos em fiscalização, políticas mais efetivas de comando e controle, incentivos à produção sustentável e fortalecimento institucional. No entanto, os dados sugerem que os recursos executados não só falharam em conter o avanço do desmatamento, como coincidiram com sua intensificação. Isso pode indicar um desvio entre a finalidade declarada do orçamento do programa e a sua efetiva aplicação, ou ainda a presença de gargalos estruturais que impedem a conversão de recursos em resultados ambientais. No nosso entender, esses resultados evidenciam uma fragilidade do arranjo institucional do PJRE/AC em que o aumento nos gastos do sistema não está sendo acompanhado por um fortalecimento dos resultados pretendidos e da participação social associada, e sim por um aumento

do desmatamento e a ausência de mecanismos que asseguram a integração entre as finanças públicas e a governança participativa no contexto desta política. Quando os recursos são executados sem o respaldo de processos transparentes e deliberativos, corre-se o risco de alimentar uma governança opaca e formalista e, sobretudo, ineficaz frente aos desafios da conservação ambiental. Em vez de atuar como mecanismo de conservação, os recursos financeiros parecem estar sendo executados de forma dissociada das instâncias de controle social e deliberação, o que compromete a eficácia ambiental e a legitimidade institucional do PJRE/AC.

DISCUSSÃO

Os resultados apresentados revelam um descompasso entre os objetivos previstos do PJRE/AC e sua implementação prática. Embora o programa adote uma arquitetura institucional robusta e alinhada a uma governança procedimental formal, conforme delineado por Kulovesi et al. (2024), sua efetividade em alcançar os resultados de equidade e conservação previstos em sua Teoria da Mudança (ToM) é limitada por falhas na sua execução, avaliação e falta de aprendizado institucional. Essa lacuna evidencia os riscos de uma governança excessivamente orientada por normas e procedimentos, mas desconectada das dinâmicas sociais, territoriais e políticas que

moldam o acesso real aos benefícios por parte dos Povos Indígenas e Comunidades Locais (PICL).

A análise empírica da repartição de benefícios do PJRE/AC demonstra como a metodologia de estoque-fluxo programático, embora tecnicamente coerente, resultou na marginalização de grupos com baixa capacidade de gerar “fluxo” imediato de redução de desmatamento, como os povos indígenas. O foco procedimental em critérios de desempenho quantificáveis, como número de hectares desmatados evitados, obscureceu outras formas de contribuição ambiental, como a proteção contínua de grandes áreas de floresta, historicamente assegurada por comunidades indígenas e extrativistas. A consequência foi uma repartição assimétrica de recursos, desproporcional à importância desses grupos na manutenção dos serviços ecossistêmicos.

Além disso, os dados revelam que a execução orçamentária ocorreu, em diversos momentos, dissociada das instâncias de governança e controle social, o que compromete a legitimidade do processo decisório e sua capacidade de produzir mudanças sustentáveis. A forte correlação entre aumento de gastos e crescimento do desmatamento ($r = 0,97$), somada à redução da frequência de reuniões participativas em anos de instabilidade institucional, reforça o argumento de que a ausência de participação social substantiva compromete a eficácia ambiental do programa. Como apontado por Fung & Wright (2003), a governança participativa empoderada — aquela que se ancora na deliberação pública, no compartilhamento de poder e na resolução concreta de problemas — pode gerar impactos mais consistentes e duradouros na formulação e execução de políticas públicas.

Nesse sentido, o caso do Acre revela a urgência de transitar de uma

governança centrada no cumprimento formal de normas e procedimentos para um arranjo institucional que valorize a participação social de maneira efetiva, ampliando os espaços de co-gestão e deliberando sobre prioridades com os próprios grupos que vivem na floresta. A governança procedimental, ainda que necessária como estrutura regulatória mínima, deve estar subordinada a processos políticos substantivos que garantam o protagonismo dos PICL, a responsividade das instituições públicas e a adaptabilidade dos programas às dinâmicas territoriais.

A análise das atas e instrumentos de participação, por sua vez, reforça que a centralização das decisões no centro político do estado, a baixa capilaridade territorial das reuniões e a participação desproporcional de representantes governamentais são obstáculos relevantes para a efetividade da governança. A frágil institucionalidade das câmaras temáticas e a instabilidade da gestão do Instituto de Mudanças Climáticas (IMC) nos últimos anos também revelam os limites da sustentabilidade político-institucional do arranjo atual. Em vez de garantir continuidade e previsibilidade, a governança procedimental mostrou-se vulnerável às mudanças oriundas dos ciclos eleitorais e às prioridades de curto prazo dos governantes da ocasião, refletindo mais uma lógica de “governança tecnocrática reativa” do que de “planejamento estratégico inclusivo”.

Por fim, a análise estatística sobre correlação entre participação, execução e desmatamento evidencia que uma governança transparente e participativa não é apenas uma exigência normativa ou ética, mas um fator técnico determinante para a efetividade ambiental do programa. A governança participativa empoderada, neste contexto, não se opõe

à eficácia, mas se apresenta como sua condição de possibilidade.

Assim, os dados reforçam a necessidade de repensar os arranjos de governança dos PJREs na Amazônia — não apenas como estruturas burocráticas formais dentro da Administração Pública, mas como processos políticos híbridos, vivos, adaptativos e enraizados nos territórios. Promover a equidade na repartição de benefícios implica, portanto, em reconfigurar as bases da tomada de decisão, ampliar os mecanismos de prestação de contas, descentralizar o controle e valorizar as formas de conhecimento e organização social dos PICL. O fortalecimento da governança participativa empoderada pode, assim, reorientar os programas jurisdicionais de REDD+ para seu propósito original: conservar a floresta com justiça social.

RECOMENDAÇÃO

1. Para governos subnacionais que implementam programas jurisdicionais de REDD+ (PJRE):

1.1 Reconfigurar os mecanismos de participação social para garantir que a deliberação ocorra de forma descentralizada, periódica e representativa dos territórios e seus modos de organização social. Isso inclui a interiorização das reuniões e a valorização de conselhos regionais já existentes com ampla participação social;

1.2 Transitar de uma governança procedimental centrada na Administração Pública para uma governança participativa empoderada com protagonismo dos territórios, incorporando metodologias que associem planejamento conjunto, gestão compartilhada e avaliação participativa aos ciclos de decisão dos PJREs;

1.3 Revisar os critérios de repartição de benefícios, superando o foco excessivo nos fatores ligados ao fluxo de desmatamento evitado como métrica principal. Recomenda-se maior valorização das contribuições trazidas pelas comunidades comprometidas com a proteção dos estoques de carbono com suas formas tradicionais de proteção territorial promovidas por PICL, garantindo maior equidade e justiça na distribuição dos recursos derivados de REDD+;

1.4 Priorizar que a gestão do recurso seja realizada por fundo terceira parte não integrada à estrutura burocrática do Estado que reduza a vulnerabilidade dos processos aos ciclos eleitorais e garanta maior accountability e transparência do uso destes recursos e os resultados por eles produzidos;

1.5 Fortalecer a institucionalidade e estabilidade das estruturas de governança, blindando suas operações das oscilações políticas e garantindo previsibilidade orçamentária e continuidade técnica, inclusive por meio da profissionalização da gestão dos programas;

1.6 Ampliar a transparência ativa, com a publicação regular de relatórios financeiros, auditorias independentes e sistemas digitais abertos para acompanhamento público dos dados de execução e impacto.

2. Para doadores e organismos internacionais que financiam PJREs:

2.1 Condicionar os repasses financeiros à existência de mecanismos efetivos de participação social, com indicadores qualitativos de empoderamento local e representatividade dos PICL nos processos decisórios;

2.2 Priorizar o repasse para fundos terceira parte ao invés da injeção direta de recursos na estrutura burocrática do governo facilitando processos de auditoria externa e reduzindo a dependência da aplicação dos recursos nos territórios aos interesses vinculados aos ciclos eleitorais;

2.3 Priorizar repasses diretos a fundos terceira parte promovendo o lançamento de editais públicos voltados ao acesso direto de associações de PICL para o seu fortalecimento institucional privilegiando os processos enraizados nos territórios;

2.4 Incentivar a descentralização da tomada de decisão sobre o uso dos recursos derivados de REDD+ jurisdicional a partir da inserção de instâncias de participação local já existentes (ex. Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselhos de Unidades de Conservação), aprimorando a diversidade da participação, evitando a captura política destas instâncias, a fim de garantir maior controle social sobre todo o processo.

REFERÊNCIAS

- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. In *Edições 70* (Vol. 70, Issue 3).
- Correa, J., Van der Hoff, R., & Rajão, R. (2019). Amazon fund 10 years later: Lessons from the world's largest REDD+ program. *Forests*, 10(3). <https://doi.org/10.3390/F10030272>
- Da Conceição, H. R., & Börner, J. (2020). Understanding Adoption and Design of Incentive-Based Forest Conservation Policies: A Case Study of the SISA Program in Acre, Brazil. In *Ecological Economic and Socio Ecological Strategies for Forest Conservation* (pp. 241–258). Springer.
- Di Gregorio, M., Brockhaus, M., Cronin, T., Muharrom, E., Santoso, L., Mardiah, S., & Budenbender, M. (2013). Equity and REDD plus in the Media: a Comparative Analysis of Policy Discourses. *ECOLOGY AND SOCIETY*, 18(2). <https://doi.org/10.5751/ES-05694-180239>
- Dilascio, K., Rossi, C., & Sinisgalli, P. (2022). Technique for the Analysis of Social Participation in Councils: Operationalizing Concepts. *Revista de Administração Contemporânea*, 27(1), e210258. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210258.en>
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (Vol. 4). Verso.
- Kulovesi, K., Oberthür, S., Van Asselt, H., & Savaresi, A. (2024). *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate*

Governance? *Journal of Environmental Law*, 36, 23–42. <https://doi.org/10.1093/jel/eqad034>

McDermott, M., Mahanty, S., & Schreckenberg, K. (2013). Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. *Environmental Science and Policy*, 33, 416–427. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.10.006>

McLaren, C. N., Salcedo-La Viña, C., Ding, H., & Cervera, M. (2025). Enhancing Climate Finance Access for Indigenous Peoples and Local Communities: Insights From Payments for Ecosystem Services. <https://doi.org/10.46830/wriprpt.23.00115>

Moutinho, P., & Guerra, R. (2017). Programa REDD para early movers—REM: Abordagem de Estoque e Fluxo para a Repartição de Benefícios em Programas de REDD: Conceito e Prática na Implementação de REDD no Estado do Acre.

Pascual, U., Muradian, R., Rodríguez, L., & Duraiappah, A. (2010). Exploring the links between equity and efficiency in payments for environmental services: A conceptual approach. *Ecological Economics*, 69 (6), 1237 –1244. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800909004534?casa_token=BPI NtcwSUY4AAAA-A:ZNIDeIKcwiQ1waChVIKaICCOZuA1UV-hQ3hzpMrUFaHFbl-SeBzCsX1kjdz-9pHFO6hEuiIm40LE

Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Culture and Politics*, 1(6), 223–78234. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315748504-30/bowling-alone-america-declining-social-capital-robert-putnam>

Schwandt, T. A., & Gates, E. F. (2018). Case study methodology. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, 341–358.

SEPLAN. (2021). Programa REM Acre Fase II - Manual Operativo do Programa (MOP).

Sessin-Dilascio, K., Borges-Rossi, C., Oliveira, F., & Sinisgalli, P. (2025). O REDD+ e o novo mercado de carbono no Brasil: um guia inicial para comunidades interessadas (K. Sessin-Dilascio, Ed.; 1st ed., Vol. 1). Instituto Fronteiras. <https://doi.org/10.5281>

