



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

MARIANA REIS MELO

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE NAS
RESERVAS EXTRATIVISTAS FEDERAIS DO ESTADO DO ACRE**

BRASÍLIA - DF

2026

Mariana Reis Melo

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE NAS
RESERVAS EXTRATIVISTAS FEDERAIS DO ESTADO DO ACRE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade.

Orientadora: Prof. Dra. Cristiane Gomes Barreto

BRASÍLIA – DF

2026

Mariana Reis Melo

Análise do Programa Bolsa Verde nas Resex federais no Estado do Acre

93 páginas

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade.

Orientadora: Prof. Dra. Cristiane Gomes Barreto

Brasília – DF, 07 de maio de 2026.

Palavras-chave: Política pública, reservas extrativistas, desmatamento, conservação.

Melo, Mariana Reis

Título: Análise da implementação do Programa Bolsa Verde nas Resex federais no Estado do Acre

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade, apresentada à banca, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestra em Desenvolvimento Sustentável.

Banca examinadora:

Prof.Dra. Cristiane Gomes Barreto, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (Orientadora).

Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Cappellaro
(Examinador interno).

Dra. Maria Goretti de Melo Pinto
(Examinador externo).

AGRADECIMENTOS

À minha família, por ser minha rede de apoio e por me oferecer as condições e o incentivo para que eu perseguisse os meus sonhos.

Ao meu esposo e à minha filha, pelo apoio incondicional e pelos momentos de alegria.

Aos colegas do ICMBio, pelo apoio à minha qualificação profissional e por compartilharem dados e aprendizados que enriqueceram esta pesquisa.

Aos professores e colegas do CDS/UnB, pelo aprendizado e convívio enriquecedores. Em especial, à minha orientadora Cristiane e à colega de carreira Goretti.

Aos entrevistados, em especial aos extrativistas da Resex Chico Mendes, que generosamente se dispuseram a contribuir com esta pesquisa e a compartilhar seus conhecimentos de vida.

RESUMO

As Reservas Extrativistas (Resex) articulam a proteção da biodiversidade ao uso direto dos recursos naturais por populações tradicionais e constituem categoria estratégica de Unidade de Conservação de uso sustentável. O Programa Bolsa Verde (PBV), instituído em 2011 e retomado em 2023, propõe-se a conciliar transferência de renda condicionada e conservação ambiental em territórios prioritários para a manutenção da cobertura florestal. Esta pesquisa analisou a implementação do PBV nas cinco Resex federais do estado do Acre, entre 2012 e 2025, examinando a cobertura do Programa, a dinâmica do desmatamento e a percepção de servidores públicos e beneficiários. Adotou-se estudo de caso múltiplo, de natureza exploratória e descritiva, combinando análise temporal das taxas de desmatamento (MapBiomas Coleção 10) em cinco janelas associadas às fases do Programa, indicadores de gestão do SAMGe/ICMBio e análise de conteúdo de sete entrevistas semiestruturadas. Os resultados mostram que a cobertura do PBV nas Resex foi heterogênea, variando de 4,9% na Chico Mendes a 90,1% na Cazumbá-Iracema na segunda fase (base SisFamília/ICMBio). As trajetórias de desmatamento nas cinco unidades acompanharam a tendência estadual do Acre, sem ruptura atribuível à presença ou ausência do Programa. Os dados do SAMGe revelaram fragilidades na factibilidade e na execução do cadastramento de famílias, com registros consecutivos de não execução em quatro das cinco Resex. As entrevistas indicaram percepção positiva do Programa, acompanhada de ressalvas sobre seleção de beneficiários, monitoramento e descontinuidade orçamentária. Os achados indicam que a cobertura do PBV nas Resex é determinada pela capacidade institucional local do ICMBio e não pela aplicação dos critérios de elegibilidade, e apontam para a necessidade de planejamento pelos formuladores do programa para sua implementação, com fortalecimento das equipes, previsibilidade orçamentária e diagnóstico do perfil socioeconômico das UC como condição para a definição de metas de cadastramento.

Palavras-chave: Programa Bolsa Verde; Reservas Extrativistas; política pública; desmatamento; Acre.

ABSTRACT

Extractive Reserves (Resex) combine biodiversity protection with the direct use of natural resources by traditional populations and constitute a strategic category of sustainable-use Conservation Unit. The Bolsa Verde Program (PBV), established in 2011 and resumed in 2023, aims to reconcile conditional cash transfers with environmental conservation in priority territories for forest cover maintenance. This study analyzed the implementation of the PBV in the five federal Resex in the state of Acre, between 2012 and 2025, examining Program coverage, deforestation dynamics, and the perceptions of public servants and beneficiaries. A multiple case study of exploratory and descriptive nature was adopted, combining temporal analysis of deforestation rates (MapBiomas Collection 10) across five windows associated with the Program phases, management indicators from the SAMGe/ICMBio system, and content analysis of seven semi-structured interviews. The results show that PBV coverage across the Resex was heterogeneous, ranging from 4.9% in Chico Mendes to 90.1% in Cazumbá-Iracema during the second phase (SisFamília/ICMBio database). Deforestation trajectories in the five units followed the state-level trend in Acre, with no discernible break attributable to the presence or absence of the Program. SAMGe data revealed weaknesses in the feasibility and execution of family registration, with consecutive records of non-execution in four of the five Resex. Interviews indicated a positive perception of the Program, accompanied by reservations regarding beneficiary selection, monitoring, and budget discontinuity. The findings support the conclusion that PBV coverage in the Resex is determined by ICMBio's local institutional capacity — rather than by the application of eligibility criteria — and point to the need for strengthening management teams, ensuring budget predictability, and conducting socioeconomic assessments of Conservation Units as a precondition for setting registration targets.

Keywords: Bolsa Verde Program; Extractive Reserves; public policy; deforestation; Acre.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desmatamento acumulado UC Amazônia 2024.....	29
Figura 2 – As cinco Resex federais do Estado do Acre	43
Figura 3 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Chico Mendes.....	53
Figura 4 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Alto Juruá	54
Figura 5 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Alto Tarauacá	54
Figura 6 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Cazumbá-Iracema	55
Figura 7 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Riozinho da Liberdade.....	55
Figura 8 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento no estado do Acre	56
Figura 9 – Quadrantes taxa média de desmatamento das Resex	57
Figura 10 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento nas Resex	58
Figura 11 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Objetivos do programa por categoria e por pessoa	65
Figura 12 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Percepção da implementação por categoria e por pessoa	66
Figura 13 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Percepção da mudança por categoria e por pessoa.....	67
Figura 14 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Desafios e fragilidades por categoria e por pessoa	68
Figura 15 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Sugestões por categoria e por pessoa.....	70
Figura 16 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Necessidade de outros atores por categoria e por pessoa.....	71
Figura 17 - Distribuição das ocorrências de codificação do tema Território por categoria e por pessoa.....	72
Figura 18 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Gênero por categoria e por pessoa.....	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - UC federais de uso sustentável no bioma Amazônia	27
Quadro 2 – Comparativo entre os Decretos do PBV.....	34
Quadro 3 - Relatórios de avaliação do Programa Bolsa Verde	37
Quadro 4 - As cinco Resex da pesquisa.....	42
Quadro 5 - Principais ameaças nas Resex conforme o Plano de Manejo	44
Quadro 6 – Temas codificados para a amostra entrevistada.....	52
Quadro 7 - Factibilidade, execução e governabilidade do cadastramento de famílias beneficiárias do PBV nas Resex do Acre (SAMGe/ICMBio, 2018–2024).....	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Área identificada como desmatamento de 2012 a 2024 nas Resex.....	47
Tabela 2 – Relação do número de famílias do PBV e estimativa de moradores das Resex	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
ARPA	Programa de Áreas Protegidas da Amazônia
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CNUC	Cadastro de Unidades de Conservação
DETER	Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
FUNBIO	Fundo Brasileiro para Biodiversidade
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEA	Instituto de Estudos Amazônicos
IMAC	Instituto de Meio Ambiente do Acre
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
LANDSAT	Terra de satélites de sensoriamento remoto (em português)
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
PSA	Pagamentos por serviços ambientais
QGIS	Quantum Gis
REDD+	Redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal, conservação e aumento dos estoques de carbono florestal e o manejo sustentável das florestas
REM	REED Early Movers
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SISA	Sistemas de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre – ISA carbono
UC	Unidade de Conservação
ZEE	Zoneamento Ecológico-econômico
IE	índice de efetividade de gestão do SAMGE
SAMGE	Sistema de Avaliação e Monitoramento da Gestão de Unidades de Conservação.
PBV	Programa Bolsa Verde

TCU	Tribunal de Contas da União
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
BSM	Plano Brasil sem Miséria
TI	Terra indígena
RESEX	Reserva Extrativista
FLONA	Floresta Nacional
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.2 OBJETIVO GERAL	17
1.2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
2.1 PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....	18
2.2 CAPACIDADE INSTITUCIONAL	21
2.3 DISCRICIONARIEDADE DOS AGENTES PÚBLICOS	23
3. CONTEXTO	25
3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA	25
3.2 DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA: CAUSAS E POLÍTICAS	28
3.3 PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS	30
3.4 O PROGRAMA BOLSA VERDE: MARCO LEGAL E OPERAÇÃO	32
3.4.1 MONITORAMENTO DO PBV.....	35
3.5 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMPLEMENTAR	38
4 ÁREA DE ESTUDO E METODOLOGIA.....	39
4.1 ACRE E INICIATIVAS ESTADUAIS	40
4.2 AS RESEX DO ACRE	41
4.3 METODOLOGIA	44
4.3.1 BASES DE DADOS DA ANÁLISE QUANTITATIVA	46
4.3.1.1 ESTRATÉGIA COMPARATIVA.....	48
6.1.2 <i>Procedimentos analíticos e gráficos</i>	48
4.3.2. BASE DE DADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA	49
4.3.2.1 <i>Dados das entrevistas</i>	49
4.3.2.2 <i>Perfil dos entrevistados</i>	50
4.3.2.3 <i>Análise das entrevistas</i>	51
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	52
5.1 DESMATAMENTO E O PBV	52
5.2 COBERTURA DO PBV NAS RESEX: DADOS DE CADASTRAMENTO E INDICADORES DO SAMGe (2018–2024).....	58
5.3 PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	64
5.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E CONTRIBUIÇÕES FUTURAS	74
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
APÊNDICE A - PERFIL DA AMOSTRA.....	87
APÊNDICE B TEMAS E CATEGORIAS EMERGENTES DAS ENTREVISTAS E DE SUAS DESCRIÇÕES OPERACIONAIS UTILIZADAS NO PROCESSO DE CODIFICAÇÃO	88
APÊNDICE C TERMO DE CONSENTIMENTO.....	90
APÊNDICE D MAPA DA COBERTURA E USO DA TERRA E DESMATAMENTO	91

1 INTRODUÇÃO

O desmatamento na Amazônia permanece como um dos principais desafios ambientais do Brasil. Apesar do amplo arcabouço legal e do conjunto de políticas públicas voltadas à proteção da floresta, a conversão de áreas naturais segue impulsionada pela expansão agropecuária, pela exploração ilegal de madeira e pelas fragilidades institucionais associadas ao monitoramento e ao controle territorial (Mello e Artaxo, 2017; Ferrante e Fearnside, 2020). Nesse cenário, as Unidades de Conservação (UC), em especial as de uso sustentável, desempenham papel estratégico na proteção da biodiversidade, na manutenção dos serviços ecossistêmicos e na garantia dos modos de vida de povos e comunidades tradicionais (Geldmann *et al.*, 2019; Gonçalves-Souza *et al.*, 2021).

As Reservas Extrativistas (Resex), categoria de UC de uso sustentável instituída pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), foram concebidas para assegurar a permanência e o protagonismo de comunidades extrativistas na gestão do território, articulando proteção ambiental e uso direto dos recursos naturais (Allegretti, 2002; Cunha e Almeida, 1999; Brasil, 2000). No estado do Acre, essas unidades possuem relevância socioambiental e histórica singular: concentram extensas áreas de floresta conservada e, simultaneamente, enfrentam pressões persistentes de desmatamento, configurando-se como territórios prioritários para políticas que buscam conciliar conservação da natureza, redução da pobreza e fortalecimento das populações tradicionais.

Entre essas políticas situa-se o Programa Bolsa Verde (PBV), instituído pela Lei nº 12.512/2011 no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, suspenso em 2016 e retomado em 2023. O Programa transfere recursos financeiros, de forma trimestral, a famílias em situação de extrema pobreza residentes em áreas prioritárias para a conservação ambiental, condicionando o pagamento à manutenção da cobertura vegetal nativa e à adoção de práticas sustentáveis (Brasil, 2011). Embora o PBV venha sendo reconhecido por seus efeitos sociais positivos, a literatura acumulada aponta limitações relevantes relacionadas ao monitoramento da condicionalidade ambiental, à baixa cobertura do público-alvo nas UC e à insuficiência dos dados oficiais necessários para aferir seus efeitos sobre o desmatamento (Abers e Lotta, 2015; Kasanoski, 2016; Costedoat *et al.*, 2022).

Apesar de o PBV ter sido formulado como política híbrida — articulando objetivos socioeconômicos e ambientais —, persistem lacunas analíticas sobre o seu desempenho em territórios específicos, com dinâmicas socioambientais complexas e arranjos institucionais heterogêneos, como é o caso das Resex federais do Acre. Diante desse cenário, esta pesquisa orienta-se pela seguinte pergunta: em que medida a implementação do Programa Bolsa Verde, considerada por meio da cobertura de famílias beneficiárias e da percepção dos atores envolvidos, é compatível com a dinâmica de desmatamento observada nas cinco Resex federais do Acre entre 2012 e 2025, e quais fatores institucionais dessa implementação?

As UC são áreas protegidas, reconhecidas como uma das estratégias mais eficazes para a conservação da biodiversidade (Juffe-Bignoli *et al.*, 2014; Geldmann *et al.*, 2019). No Brasil, podem ser categorizadas em dois grupos principais: as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. As de Uso Sustentável incluem as categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Essas unidades permitem a presença de moradores e o uso direto de seus recursos, garantindo a continuidade dos processos ecológicos e a preservação da biodiversidade de forma socialmente justa e economicamente viável (Brasil, 2000).

A partir de 2008, houve uma expansão significativa das áreas de UC federais. Atualmente são 346, abrangendo 80 milhões de hectares (ICMBio, 2025). Na Amazônia legal, ao considerar também as Terras Indígenas (TI) e UC estaduais, essa abrangência atinge mais de 200 milhões de hectares, equivalente a 47% do território do bioma, gerando uma rede de áreas protegidas na Amazônia (Soares-Filho *et al.*, 2023).

Essas áreas protegidas da Amazônia, como terras indígenas, de proteção integral e de uso sustentável, têm demonstrado reduzir as taxas de desmatamento em suas regiões (Soares-Filho *et al.*, 2010; Nolte *et al.*, 2013; Pfaff *et al.*, 2015; Herrera *et al.*, 2019; Gonçalves-Souza *et al.*, 2021), mesmo sob crescentes ameaças ambientais (Ferrante e Fearnside, 2020).

A consolidação das áreas protegidas assegura os serviços ecossistêmicos, que são ofertados pela natureza, como regulação do clima e da água, recursos materiais, alimentos (Strand *et al.*, 2018) e biodiversidade (Oliveira *et al.*, 2017). Além disso, são

reservatórios de carbono florestal, lar de povos tradicionais e dos povos originários indígenas (Walker *et al.*, 2020).

Os principais fatores de desmatamento na Amazônia incluem a agropecuária, a demanda por madeira e as pressões relacionadas à expansão das atividades de garimpo (Jusys, 2016). Segundo Oliveira *et al.* (2020), a efetividade de políticas de proteção e manejo florestal são importantes para reduzir a degradação da Amazônia.

O Programa Bolsa Verde (PBV) tem como objetivo conciliar a proteção ambiental com a inclusão social, garantindo dignidade e estímulo ao desenvolvimento sustentável no campo (Brasil, 2011). Embora não seja classificado como um projeto de PSA, por integrar uma política de transferência de renda condicionada, tem sido comparado a essa modalidade por oferecer incentivos econômicos a famílias residentes em áreas para a conservação ambiental e manutenção da cobertura vegetal (Kasanoski, 2016).

A escolha do recorte temporal (2012–2025) e territorial (cinco Resex federais do Acre) justifica-se por três razões. Primeiro, o período abrange as duas fases de execução do PBV — vigência inicial (2012–2016) e retomada (2023–2025) —, além dos intervalos imediatamente anterior e posterior, permitindo o exame comparado de cinco janelas temporais distintas. Segundo, o Acre concentra unidades emblemáticas para a história do extrativismo brasileiro e para a conservação amazônica, com presença consolidada de comunidades tradicionais e relevância estratégica nas agendas nacional e internacional de redução de emissões. Terceiro, a retomada recente do Programa, em um contexto de reestruturação institucional e de pressões crescentes sobre a Amazônia, torna oportuna uma avaliação capaz de subsidiar o aperfeiçoamento da política pública.

Para Abers (2015), o monitoramento ambiental é precário perante as necessidades do programa. A análise anual de imagens de satélite e de grandes áreas, não seria suficiente para identificar as famílias, em pequenas propriedades e responsáveis pela eventual redução de cobertura florestal, não sendo possível determinar por que algumas famílias desmatavam, informação que poderia ser utilizada para dirimir o problema em questão (Abers, 2015).

Como ocorre com outras políticas públicas, o sucesso depende da capacidade do Estado em implementá-lo e da qualidade das interações com as comunidades locais, como no caso do PBV. A pesquisa pretende, com isso, oferecer subsídios para a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas em áreas protegidas,

contribuindo para o debate nacional sobre conservação, transferência de renda condicionada e pagamentos por serviços ambientais.

O objetivo geral é examinar a implementação do Programa Bolsa Verde nas cinco Reservas Extrativistas federais do estado do Acre, entre 2012 e 2025, e analisar a compatibilidade entre a cobertura do Programa, a dinâmica do desmatamento e a percepção dos atores envolvidos em sua execução. Os objetivos específicos, detalhados na seção 5, desdobram-se em (i) descrever o processo de implementação e monitoramento do PBV nas Resex analisadas, a partir de dados administrativos, instrumentos de gestão e indicadores do SAMGe; (ii) caracterizar a evolução temporal do desmatamento nas cinco Resex e compará-la à dinâmica estadual ao longo das fases do Programa; e (iii) apreender as percepções de servidores públicos e beneficiários sobre os objetivos, a implementação e os desafios do PBV, identificando fatores institucionais e territoriais intervenientes.

A dissertação está organizada em seis capítulos. Este primeiro capítulo apresenta a introdução, os objetivos gerais e específicos da pesquisa. O Capítulo 2 desenvolve o referencial teórico em três eixos: Pagamentos por Serviços Ambientais, capacidade institucional e discricionariedade dos agentes públicos. O Capítulo 3 contextualiza o desmatamento na Amazônia, o histórico dos programas socioambientais que antecederam o PBV, o marco legal e os instrumentos de monitoramento do Programa. O Capítulo 4 caracteriza o estado do Acre e as cinco Reservas Extrativistas federais analisadas, e descreve a metodologia adotada, contemplando as bases de dados quantitativas (MapBiomass, dados do PBV, SisFamília) e qualitativas (SAMGe, planos de manejo, entrevistas semiestruturadas). O Capítulo 5 apresenta os resultados e a discussão, organizados em quatro seções: trajetórias de desmatamento nas Resex; cobertura do PBV e capacidade institucional à luz do SAMGe; percepções dos entrevistados sobre a implementação; e limitações da pesquisa e contribuições futuras. O Capítulo 6 sintetiza as considerações finais.

1.2 Objetivo Geral

Examinar a implementação do Programa Bolsa Verde nas cinco Reservas Extrativistas federais do estado do Acre, entre 2012 e 2025, analisando a compatibilidade entre a cobertura do Programa, a dinâmica do desmatamento

observada nessas unidades e a percepção dos atores envolvidos em sua execução, com vistas a identificar fatores institucionais condicionantes da implementação.

1.2.1 Objetivos Específicos

- a) Descrever o processo de implementação e de monitoramento do PBV nas cinco Resex federais do Acre, a partir da análise dos dados administrativos do Programa, dos instrumentos de gestão das unidades (planos de manejo, termos de compromisso e relatórios de gestão) e dos indicadores do Sistema de Análise e Monitoramento da Gestão (SAMGe), no período de 2012 a 2025;
- b) Caracterizar a evolução temporal das taxas de desmatamento nas cinco Resex analisadas, com base em dados do MapBiomas (Coleção 10), e compará-la à trajetória estadual do Acre ao longo das cinco janelas temporais associadas às fases de execução do PBV (BV1_pre, BV1_dur, BV1_pos, BV2_pre e BV2_dur);
- c) Analisar as percepções de servidores públicos e de beneficiários do PBV sobre os objetivos, a implementação, as condicionalidades ambientais e os desafios do Programa, por meio de análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas, identificando fatores institucionais, operacionais e territoriais que atuam como facilitadores ou obstáculos à sua execução.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Pagamentos por serviços ambientais

O conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) constitui o núcleo teórico desta pesquisa, na medida em que o Programa Bolsa Verde se estrutura como um instrumento de transferência com condicionante à conservação ambiental. A definição proposta por Wunder (2005) caracterizou PSA como uma transação voluntária na qual um serviço ambiental ou um uso da terra visando assegurar esse serviço é adquirido por ao menos um comprador. Essa formulação original articulava cinco critérios: voluntariedade da transação, definição clara do serviço ambiental, presença de ao menos um comprador e um provedor, e condicionalidade da provisão.

Após uma década, Wunder (2015) propôs uma definição atualizada, segundo a qual PSA consiste em transações voluntárias entre usuários e provedores de serviços, condicionadas a regras acordadas de manejo dos recursos naturais para a

geração de serviços externos ao local de provisão. Para Wunder (2015), definições amplas falham ao não distinguir PSA genérico de incentivos ambientais positivos, enquanto definições excessivamente restritivas excluem proposições existentes.

Poucos programas atendem aos critérios de Wunder (2015), Muradian et al. (2010) propuseram uma definição alternativa, mais ampla, na qual PSA consiste em uma transferência de recursos entre atores sociais com o objetivo de criar incentivos para alinhar decisões individuais ou coletivas de uso da terra ao interesse social na gestão dos recursos naturais. Tal conceito, não exclui propostas onde o Estado atua como representante dos beneficiários do serviço ambiental (Muradian et al., 2010).

A literatura consolidou uma distinção operacional entre PSA "puros" (ou coaseanos), nos quais compradores e provedores negociam diretamente em arranjos voluntários de mercado, e PSA governamentais (ou pigouvianos), nos quais o Estado financia com recursos públicos, define os critérios de elegibilidade e opera como intermediário entre a sociedade beneficiária dos serviços ambientais e as famílias provedoras.

O Programa Bolsa Verde, instituído pela Lei nº 12.512/2011 no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, articula as finalidades da conservação dos ecossistemas, por meio da manutenção e uso sustentável dos recursos naturais, e a elevação da renda de famílias em situação de pobreza que exercem atividades de conservação no meio rural (Brasil, 2011). Diferentemente de um PSA puro, no qual a transação é direta entre comprador e provedor, o Bolsa Verde tem financiamento exclusivamente público, intermediação estatal (MMA como gestor, ICMBio como executor nas UCs federais) e elegibilidade condicionada à inscrição no Cadastro Único e à situação de baixa renda, critérios sociais que não guardam relação com a provisão do serviço ambiental em si.

Do ponto de vista da condicionalidade o Bolsa Verde exige que as áreas beneficiadas apresentem cobertura vegetal em conformidade com a legislação ambiental e possuam instrumento de gestão que regulamente o uso dos recursos naturais, como Plano de Manejo ou Plano de Uso. O diagnóstico e o monitoramento ambiental são coordenados pelo MMA por meio de sensoriamento remoto ou outros métodos, e constituem a base para verificar o cumprimento da condicionalidade (Brasil, 2011).

A operacionalização do PBV envolve uma cadeia institucional complexa: o MMA coordena o Comitê Gestor e estabelece o cadastro dos beneficiários; o ICMBio,

nas UCs federais, realiza o levantamento e cadastro das famílias, homologa o perfil e colhe a assinatura nos Termos de Adesão; o MDS cruza as informações com o CadÚnico para verificar os requisitos socioeconômicos; e a Caixa Econômica Federal atua como agente pagador (MDS, 2016). Essa operação distribui responsabilidades entre órgãos com capacidades e prioridades distintas, criando o que Kasanoski (2016) identifica como um descompasso entre o desenho do programa e as condições efetivas de implementação nos diferentes territórios.

A natureza do Bolsa Verde tem implicações analíticas para esta pesquisa. Diferentemente de um PSA, cujo resultado pode ser avaliado pela mensuração do serviço ambiental provido, a avaliação do PBV exige considerar a dimensão ambiental e a institucional, como reconhecimento e cadastramento das famílias nas Resex, monitoramento e cadastramento dos beneficiários.

O Programa Bolsa Verde não foi a primeira iniciativa a articular conservação ambiental e transferência de renda na Amazônia. Antes, outros programas testaram modelos distintos de pagamento por serviços ambientais na região. O Proambiente (2003–2007), concebido pela sociedade civil organizada e posteriormente incorporado ao Plano Plurianual do governo federal, propôs a remuneração de serviços ambientais gerados pela produção familiar rural em 11 sub-regiões amazônicas (Mattos, 2011). Seu encerramento prematuro revelou dois obstáculos estruturais para iniciativas de PSA no Brasil: a ausência, à época, de reconhecimento legal do conceito de serviços ambientais no nível federal e a fragilidade do financiamento público para programas que exigiam articulação entre múltiplas instâncias governamentais (Mattos, 2011).

O Programa Bolsa Floresta (2008), implementado pela Fundação Amazonas Sustentável em UCs estaduais do Amazonas, adotou um modelo não governamental de PSA condicionado ao compromisso de desmatamento zero, em um contexto de baixa pressão sobre os recursos florestais e população homogênea com forte dependência de subsistência florestal (Börner et al., 2015). Instituído como “modelo” de pagamento por produtos e serviços ambientais no estado do Amazonas, delimita suas ações às comunidades tradicionais das unidades estaduais pelo uso sustentável, a conservação, proteção dos recursos naturais e redução de desmatamento.

O Programa ARPA consolidou-se como a principal estratégia de conservação para o bioma, apoiando mais de 120 UCs e fornecendo financiamento e meios operacionais para o desenvolvimento de capacidades de gestão nas UCs (MMA, 2022; Soares et al., 2023).

A análise comparada desses programas evidencia que os diferentes desenhos institucionais — da gestão participativa do Proambiente ao modelo não governamental do Bolsa Floresta e à escala federal do ARPA — enfrentaram obstáculos convergentes. Entre eles, destaca-se a necessidade de regularidade nos pagamentos como condição para a credibilidade institucional e a adesão das comunidades, e a exigência de capacidade operacional local para cadastrar, monitorar e manter o vínculo com famílias dispersas em territórios extensos. O marco legal de PSA estabelecido pela Lei nº 14.119/2021 contribuiu para consolidar conceitos essenciais, embora persistam desafios na mensuração dos benefícios ecossistêmicos.

O Bolsa Verde se insere no contexto de um programa federal que herda as ambições de articulação intersetorial do Proambiente, como o mecanismo de transferência de renda do Bolsa Floresta, mas opera em uma escala e contexto institucional distintos. As lições dos programas anteriores sugerem que o sucesso desse tipo de iniciativa depende menos do desenho normativo da política e mais da capacidade do órgão executor, hipótese que esta pesquisa investiga nas cinco Resex no Acre.

2.2 Capacidade Institucional

A implementação de políticas públicas é um processo condicionado pelas capacidades operacionais que o Estado mobiliza para traduzir regras em ações concretas nos territórios para execução do desenho normativo. Essa premissa, consolidada na literatura brasileira sobre implementação, orienta o segundo eixo teórico desta dissertação: a capacidade institucional como variável explicativa na implementação do Programa Bolsa Verde nas cinco Reservas Extrativistas federais no Acre.

Pires e Gomide (2016) propõem que as capacidades estatais se organizam em duas dimensões complementares. A dimensão técnico-administrativa compreende os recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais de que o aparato burocrático dispõe para formular e executar políticas, equipes qualificadas, sistemas de informação, infraestrutura logística e instrumentos de planejamento e monitoramento. A dimensão político-relacional refere-se à capacidade do Estado de articular interesses, negociar com atores sociais e construir legitimidade para suas ações. Tais dimensões são ativadas pelos arranjos institucionais de cada política, isto

é, pelo conjunto de regras, mecanismos e processos que definem como atores e interesses se coordenam na implementação (Pires; Gomide, 2016).

Para Lotta (2019), a análise da implementação deve considerar não apenas os resultados formais previstos na legislação, mas sobretudo as condições concretas que moldaram a execução: quem implementa, com que recursos, sob que restrições e com que grau de autonomia. A autora argumenta que há um gap sistemático entre formulação e execução de políticas públicas no Brasil, e que se manifesta com especial intensidade em políticas que dependem de órgãos federais operando em territórios remotos, com equipes reduzidas e logística precária. É esse o caso do ICMBio nas Reservas Extrativistas da Amazônia.

O ICMBio, criado em 2007 como autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, é o órgão gestor das Unidades de Conservação federais e executor direto do Programa Bolsa Verde nas Resex. Suas atribuições no PBV incluem a localização e o cadastramento das famílias potencialmente beneficiárias, a homologação do perfil das comunidades e moradores, a coleta de assinaturas nos Termos de Adesão (MDS, 2016). Cada uma dessas tarefas exige presença física no território, interação direta com as comunidades e capacidade operacional para acessar localidades distantes.

A capacidade do ICMBio para executar essas funções varia entre as Resex. O Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe), instrumento de planejamento e autoavaliação das UCs, registra anualmente a factibilidade, a execução e a governabilidade de cada ação prevista na gestão da UC.

A capacidade institucional para implementar o Bolsa Verde depende da dimensão política, da articulação entre o órgão gestor e as populações tradicionais e recursos técnicos e logísticos do ICMBio. As Resex foram concebidas como territórios de gestão participativa: áreas utilizadas por populações extrativistas tradicionais cuja subsistência se baseia no extrativismo e na agricultura de subsistência, com o objetivo de proteger os meios de vida e a cultura dessas populações (BRASIL, 2000). Nascidas da luta dos seringueiros nos anos 1980 pela permanência na floresta, as Resex carregam em seu desenho institucional a premissa de que a conservação se faz com as comunidades locais.

A premissa participativa tem implicações diretas para a capacidade de implementação do PBV. Em Resex onde o conselho deliberativo funciona regularmente e as associações comunitárias estão organizadas, o ICMBio dispõe de

uma rede local que facilita a localização de famílias, a comunicação sobre o programa e o acompanhamento dos beneficiários.

A dimensão territorial constitui um fator de possível fragilidade institucional. As cinco Resex analisadas nesta pesquisa somam milhões de hectares de floresta amazônica, com populações dispersas. Nessas condições, a implementação de qualquer política pública, enfrenta custos logísticos elevados e prazos incompatíveis com os ciclos burocráticos tanto de planejamento como de execução orçamentária pelo governo.

A interseção entre capacidade institucional e o território que se situa a hipótese desta dissertação, avaliou que a variação de cobertura do Bolsa Verde entre as Resex não pode ser explicada pelo desenho normativo do programa, mas pela capacidade institucional do ICMBio em cada território: a combinação de recursos humanos, logística, articulação comunitária e sistemas de gestão que permite que as famílias elegíveis sejam localizadas, cadastradas e incluídas no programa.

2.3 Discrecionalidade dos agentes públicos

A análise da implementação do Programa Bolsa Verde nas Reservas Extrativistas do Acre exige, além do enquadramento pela capacidade institucional, a mobilização de um segundo campo teórico: a discrecionalidade dos agentes públicos responsáveis pela implementação da política no território. Tal conceito permite compreender como os resultados pode escapar ao desenho normativo de uma política pública.

O conceito de burocracia de nível de rua (street-level bureaucracy) foi formulado por Michael Lipsky originalmente em 1980. Para Lipsky (2010), burocratas de nível de rua são agentes públicos que interagem diretamente com os cidadãos no exercício de suas funções e que dispõem de considerável margem de discrecionalidade na execução de seu trabalho. Enquadram-se nessa categoria profissionais como professores, policiais, assistentes sociais e agentes de saúde e, no caso desta pesquisa, funcionários do ICMBio nas Resex. São esses agentes que, na prática, verificam a elegibilidade dos beneficiários, alocam a aplicação dos recursos escassos, avaliam o cumprimento de condicionalidades no programa.

Um dos argumentos centrais de Lipsky é que a discrecionalidade dos burocratas de nível de rua não é uma falha do sistema, mas uma condição estrutural da implementação. Esses agentes operam sob alta carga de trabalho e recursos

inadequados, o que os obriga a desenvolver mecanismos de enfrentamento (coping mechanisms) para lidar com a demanda (Lipsky, 2010). O efeito cumulativo dessas decisões de nível de rua pode redirecionar a trajetória da política pública, produzindo uma distância entre a política formulada e a política efetivamente implementada.

Essa perspectiva é complementada pelo modelo de ambiguidade-conflito proposto por Matland (1995), que classifica os processos de implementação em quatro tipos a partir do cruzamento entre o grau de ambiguidade dos objetivos da política e o nível de conflito entre os atores envolvidos. Quando a ambiguidade é alta e o conflito é baixo, que Matland denomina implementação experimental, os resultados dependem fortemente dos recursos e da atuação dos agentes locais, e não do controle hierárquico. O Programa Bolsa Verde apresenta justamente essa configuração: seus objetivos combinam finalidades ambientais e sociais sem hierarquia clara entre elas (ambiguidade alta), enquanto o conflito entre os atores envolvidos, servidores e beneficiários é relativamente baixo. Nessas condições, conforme prevê o modelo, a implementação é moldada pela discricionariedade dos agentes de ponta e pelas condições contextuais de cada território.

No contexto, Lotta (2019) e Lotta e Santiago (2017) têm avançado na aplicação do conceito de burocracia de nível de rua à análise de políticas públicas. Para as autoras, o ato discricionário é aquele que confere ao burocrata algum grau de arbítrio, ainda dentro dos limites legais de sua atuação (Lotta; Santiago, 2017). Essa definição é particularmente útil para o caso do Bolsa Verde, no qual os servidores do ICMBio não violam a norma ao exercer discricionariedade — ao contrário, a própria norma lhes confere margem de decisão ao não especificar, por exemplo, como localizar famílias elegíveis em territórios sem infraestrutura de comunicação, qual periodicidade adotar para o monitoramento ambiental, ou como lidar com a diferença entre os registros do CadÚnico e a realidade das comunidades. A premissa adotada por essa literatura é que as decisões e ações dos agentes da linha de frente alteram a trajetória da política, influenciando seus resultados.

A articulação entre discricionariedade e capacidade institucional constitui o argumento analítico desta dissertação. Quando a capacidade institucional é baixa, equipes reduzidas, logística precária, sistemas de gestão incompletos, a discricionariedade dos agentes de ponta se amplia. O resultado, como demonstram os dados desta pesquisa, é uma variação extrema de cobertura entre as Resex, Reservas que, no plano normativo, estão submetidas às mesmas regras do programa.

Esse enquadramento teórico prepara a análise dos resultados empíricos nos capítulos seguintes. As entrevistas realizadas com servidores e beneficiários das Resex — apresentadas no Capítulo 5 — serão lidas à luz dos conceitos de discricionariedade (Lipsky, 2010), implementação experimental (Matland, 1995) e capacidade institucional (Lotta, 2019), com objetivo de identificar como as condições locais de cada UC atuaram na implementação do Bolsa Verde.

3. CONTEXTO

3.1 Participação social e unidades de conservação na Amazônia

A participação social foi regulamentada no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu transformações relevantes, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no significado das ações sociais e coletivas. A regulamentação se materializou por meio de legislação específica que instituiu, entre outros mecanismos, os conselhos de política, assistência social, política urbana e meio ambiente (Silva, 2013).

A floresta amazônica caracteriza-se por enorme diversidade de ambientes, com mais de 600 tipos de habitats terrestres e de água doce, e abriga uma das maiores biodiversidades do mundo, com cerca de 45 mil espécies de plantas e vertebrados conhecidos (Mello e Artaxo, 2017). Essa biodiversidade convive com uma população expressiva de ribeirinhos, indígenas, extrativistas e populações urbanas, entre outros povos que ocupam o território amazônico.

A relevância das reservas extrativistas vai além de sua função produtiva e conservacionista, manifestando-se também nos complexos desafios socioambientais presentes nos territórios brasileiros (Santos et al., 2020). Nesse sentido, essas áreas assumem papel central nas dinâmicas de luta, resistência e afirmação das comunidades que vivem no interior e no entorno dos recursos florestais. Tal importância é evidenciada no Artigo 18 da Lei nº 9.985/2000, que estabelece a definição legal:

[...] uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (Brasil, 2000, cap. II, art. 18).

As Resex surgiram das lutas das comunidades locais pelo controle de seus recursos naturais e pela preocupação global com a conservação da floresta. O início dos anos 80 foram significativos na história das Resex. O aumento da popularidade e da influência política de Chico Mendes, seu assassinato, a Constituição Federal do Brasil (1988) e a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama). Esses acontecimentos desempenharam papéis fundamentais na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável na Amazônia (Santos et al., 2020). Em seguida, a criação das quatro primeiras reservas no início da década de 1990 (Cunha, 1999; Almeida, 2006), antes do estabelecimento do conceito legal de Unidade de Conservação.

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, instituído pelo Decreto nº 5758/2006, define áreas protegidas como porções do território nacional (terrestres ou aquáticas) que possuem características naturais relevantes, que engloba duas grandes categorias: as unidades de conservação e os territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Brasil, 2000), reconheceu as RESEX como unidades de conservação, e em 2004, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. O conceito de “povos e comunidades tradicionais” foi incorporado ao sistema jurídico (Brasil, 2007).

O processo da criação de reserva extrativista foi a forma como as demandas socioambientais e econômicas dos seringueiros ganharam visibilidade e foram assimiladas pelo Governo. Tradicionalmente, a sobrevivência dessa população estava nas mãos dos proprietários de terras, que tinham o monopólio da produção e dos suprimentos dos seringueiros e de suas famílias dentro da floresta (Menezes, 2023).

A primeira Resex foi a Alto Juruá, no estado do Acre, instituída pelo Decreto nº 98.863, de 23 de janeiro de 1990. Em seguida, ainda em 1990, foram criadas a Resex Chico Mendes (AC), a Resex Rio Cajari (AP) e a Resex Rio Ouro Preto (RO) (Santos et al, 2020).

Os povos e comunidades tradicionais foram reconhecidos pelo Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e listou 28 segmentos, entre os quais comunidades

quilombolas, povo pomerano, povos ciganos, comunidades de matriz africana, extrativistas e quebradeiras de coco babaçu (Brasil, 2016):

Há a propriedade coletiva (correspondendo, por exemplo, aos quilombolas), a posse permanente (correspondendo, por exemplo, aos povos indígenas), o uso comum temporário, mas repetido em cada safra (correspondendo, por exemplo, às quebradeiras de coco babaçu), o “uso coletivo” (correspondendo, por exemplo, aos faxinalenses), o uso comum e aberto dos recursos hídricos e as demais concessões de uso, como o comodato (correspondendo, por exemplo, às comunidades ciganas) e as sobreposições de territórios tradicionais com unidades de preservação ambiental. (Almeida, 2006, p. 60).

Para Silva (2007) o conceito de territorialidade está associado à forma de apropriação social do espaço, que inclui a forma em que um grupo social vivencia o território, ou a maneira de ocupação, uso, controle e identificação de um grupo social em um dado ambiente biofísico, ou seja, “qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos” (Silva, 2007, p. 53).

Evidências recentes sugerem que as transferências de dinheiro têm o potencial para a redução do desmatamento, mesmo quando não há ligação direta para a conservação com os subsídios governamentais (Ferraro e Simorangkir, 2020).

No bioma amazônico, há 94 unidades de conservação federais de uso sustentável, geridas pelo ICMBio, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - UC federais de uso sustentável no bioma Amazônia

UC Federais	Quantidade	Soma da Área (hectare)
Resex	52	13.367.434
Flona	35	17.925.641
Apa	3	2.719.324
Arie	3	25.030
RDS	1	64.442
Total	94	86.614.339,75

Fonte: CNUC, 2025

Essas 94 unidades somam mais de 86 milhões de hectares, demonstrando a magnitude do esforço federal em consolidar territórios dedicados ao uso sustentável

na Amazônia e a importância na contenção do desmatamento, na preservação da biodiversidade e na promoção de políticas socioambientais direcionadas às populações tradicionais.

3.2 Desmatamento na Amazônia: causas e políticas

O Brasil, detentor de parcela significativa do capital natural global, demonstrou compromisso com a conservação ao criar, entre 2003 e 2008, 74% de todas as áreas protegidas estabelecidas no mundo naquele período (Jenkins e Joppa, 2009; Viana, 2014). Apesar desse esforço, a Amazônia brasileira permanece sob pressão crescente de atividades antrópicas, e a maior parte do desmatamento ocorre em propriedades privadas (Moutinho et al., 2016), com cerca de 15% da área desmatada até 2020 localizada dentro de áreas protegidas (Silva et al., 2021; Barlow et al., 2020).

A literatura identifica a expansão da pecuária como principal vetor de desmatamento na Amazônia. Duarte et al. (2020), ao analisarem as causas do desmatamento na região oeste do Acre, constataram que investimentos no setor agrícola e pecuária e o aumento do rebanho bovino respondem por aproximadamente 83% da variância total, enquanto o PIB per capita, a área cultivada e a extração de madeira apresentam influência reduzida. Nascimento (2021) acrescenta que pequenos polígonos de desmatamento podem estar associados a assentados da reforma agrária, relação corroborada pela concentração de altas taxas de desmatamento em regiões que abrigam simultaneamente unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos.

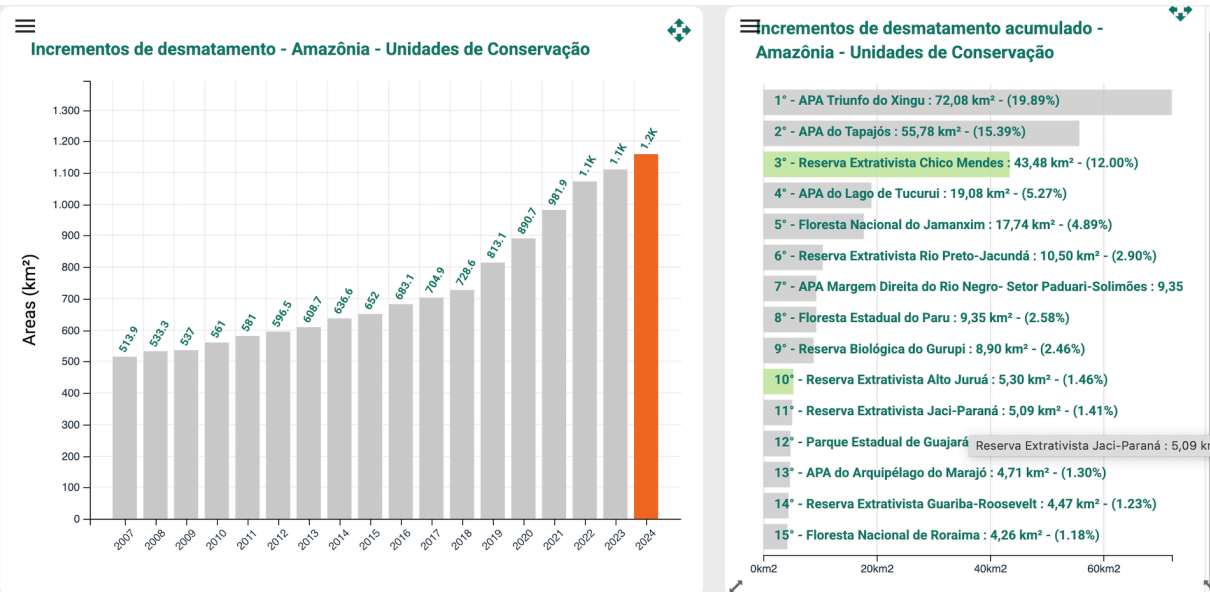
Em 2003, dados do INPE revelaram um aumento de 40% no desmatamento da Amazônia, o que exigiu ação integrada do poder público. Em 2004, foi criado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), estruturado de forma interministerial para coordenar ações de combate à destruição florestal (Mello e Artaxo, 2017). Na mesma ocasião, o INPE implantou o sistema DETER (Detecção de Desmatamento em Tempo Real), fornecendo alertas que permitiam atuação rápida dos órgãos de fiscalização em campo (Assunção et al., 2023).

Os resultados do PPCDAm foram expressivos. Na primeira fase (2004–2008), registrou-se queda de 53% no desmatamento da Amazônia; na segunda (2008–2012), a redução alcançou 65% (INPE, dados sistematizados por Nascimento, 2021). Ao longo de três fases (2004–2015), o plano viabilizou a criação de mais de 50 mil km²

de unidades de conservação e 10 mil km² de terras indígenas, principalmente nas regiões de fronteira agrícola (Benevit et al., 2024). Assunção et al. (2023) demonstram que quanto maior o número de medidas ambientais aplicadas em um determinado ano, maior a redução do desmatamento no ano seguinte, e que a presença institucional do Ibama foi fator determinante nessa desaceleração.

Apesar dos avanços do PPCDAm, as unidades de conservação de uso sustentável permanecem entre as áreas mais vulneráveis. Dados do TerraBrasilis/PRODES (2025) indicam que as UCs com maior acúmulo de desmatamento na Amazônia incluem a APA do Triunfo do Xingu (PA), a APA do Tapajós (PA) e a Resex Chico Mendes (AC) (Figura 1). Duarte et al. (2019) apontam que o desmatamento em áreas de assentamentos rurais no Baixo Acre foi 17% superior ao registrado em áreas protegidas da União, com fragmentos médios de 1,5 hectare ao ano, característicos de pequenos produtores que desmatam para lavouras de subsistência.

Figura 1 - Desmatamento acumulado UC Amazônia 2024.



Fonte: Terrabrasilis, Prodes, 2025

Em 2023, o desmatamento em áreas protegidas da Amazônia apresentou redução de 79% em relação a 2022, passando de 468 km² para 97 km², queda atribuída a ações de fiscalização, monitoramento e ao papel das áreas protegidas como barreira ao avanço do desmatamento (Imazon, 2025; Brasil, 2023). Ainda assim,

os relatórios do PPCDAm alertam para a relação persistente entre estados com altas taxas de desmatamento e elevada concentração de unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos (Benevit et al., 2024).

O desmatamento em áreas protegidas teve uma redução significativa em 2023, sendo a redução mais acentuada em nove anos (menor índice desde 2014) conforme os dados do Imazon e Agência Brasil. Essa queda expressiva em áreas da Amazônia foi de 79%, sendo de 468 km² em 2002 para 97 km² em 2023. Tal redução foi atribuída às ações de fiscalização, monitoramento e aumento das áreas protegidas (Imazon, 2025).

O reconhecimento do papel estratégico das unidades de conservação na contenção do desmatamento e da vulnerabilidade socioeconômica como o Programa Bolsa Verde, marco legal e o desenho operacional do programa são detalhados na seção 3.4.

3.3 Programas Socioambientais

O Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) foi concebido pela sociedade civil organizada da Amazônia Legal entre 2000 e 2002, incorporado em 2003 ao Plano Plurianual 2004–2007 sob responsabilidade da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Ministério do Meio Ambiente. O programa representou a primeira tentativa institucionalizada de articular remuneração por serviços ambientais com desenvolvimento rural na região amazônica.

O Proambiente apresentou características inovadoras para a época: o protagonismo de organizações da sociedade civil em sua elaboração, um modelo de gestão que articulava diferentes instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural e a instituição de recompensas pelos serviços ambientais gerados pela produção familiar (Mattos, 2011). O programa foi desenhado para 11 sub-regiões amazônicas, cada uma com aproximadamente 500 famílias distribuídas em 15 grupos comunitários, e previa seis ações integradas: controle social por meio de um Conselho Gestor Nacional paritário, planejamento territorial, planejamento econômico e ecológico das unidades de produção, assessoria técnica e extensão rural, certificação de serviços ambientais e remuneração por esses serviços (Mattos, 2011).

O programa foi encerrado em 2007 com resultados distantes das metas previstas. Hall (2008) identificou como obstáculo central a ausência de

reconhecimento legal do conceito de serviços ambientais no nível federal, enquanto Mattos (2011) atribuiu o baixo desempenho à concepção plural do programa, que exigia articulação integrada entre instâncias governamentais com atribuições legais e prioridades políticas distintas. A experiência do Proambiente deixou duas lições que se revelariam recorrentes nos programas subsequentes: a fragilidade do financiamento público para políticas intersetoriais e a necessidade de marco legal específico para PSA.

Em 2008, o Programa Bolsa Floresta (PBF) foi implementado pela Fundação Amazonas Sustentável (FAS), organização não governamental sem fins lucrativos, como instrumento de PSA direcionado às famílias de Unidades de Conservação estaduais do Amazonas. O PBF operava com quatro componentes de incentivo e exigia que as famílias assinassem um acordo de compromisso de desmatamento zero em suas atividades produtivas. Os requisitos de elegibilidade incluíam residência mínima de dois anos na UC, documentação civil regularizada, matrícula escolar dos filhos e participação em oficina de formação sobre o programa (Viana et al, 2012).

O contexto de implementação do PBF apresentava particularidades que condicionaram seus resultados. Börner et al. (2015) observaram que o programa operou em ambiente de baixa pressão sobre os recursos florestais, com população homogênea e forte dependência de subsistência florestal, o que limitava o espaço para ações de conservação adicionais. Dados de Viana e Salviati (2018) indicam que, em relação à média dos cinco anos anteriores ao programa (2003–2007), o desmatamento nas UCs participantes foi reduzido em 28% no primeiro quinquênio (2008–2012) e em 37% no período seguinte (2013–2015). Em 2022, o PBF foi reestruturado como Programa Guardiões da Floresta, abrangendo 28 UCs estaduais e incorporando financiamento por créditos de carbono (SEMA, 2023).

O estado do Amazonas foi pioneiro ao estabelecer a Política Estadual de Mudanças Climáticas, utilizando o PBF como instrumento de consolidação do uso sustentável nas UCs estaduais (Rodrigues, 2016). A experiência demonstrou a viabilidade de modelos não governamentais de PSA, mas também evidenciou a importância da regularidade dos pagamentos para a credibilidade institucional e a adesão das comunidades.

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), iniciativa conjunta de governo e organizações não governamentais coordenada pelo MMA e gerenciada pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), consolidou-se como a principal

estratégia de conservação da biodiversidade para o bioma amazônico. Em sua primeira fase (2003–2009), o programa resultou na criação de 23 milhões de hectares de UCs; na segunda fase (2010–2017), consolidou 95 UCs, totalizando 52,2 milhões de hectares. Atualmente, o ARPA apoia mais de 120 UCs — federais e estaduais, de uso sustentável e de proteção integral —, abrangendo 62,5 milhões de hectares, o equivalente a 20% da floresta amazônica remanescente no Brasil (Soares et al., 2023).

Desde 2014, o Fundo de Transição do ARPA busca assegurar a sustentabilidade financeira do programa por meio da transferência gradual do financiamento para os governos federal e estaduais. A relevância do ARPA para esta pesquisa reside no fato de que o programa fornece não apenas financiamento, mas também meios operacionais para o desenvolvimento de capacidades de gestão nas UCs apoiadas (Funbio, 2022).

A trajetória desses programas evidencia uma convergência de obstáculos enfrentados por iniciativas de PSA na Amazônia, independentemente do modelo institucional adotado. A aprovação da Lei nº 14.119/2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, contribuiu para consolidar conceitos essenciais, definindo serviços ambientais como "iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos" e a formulação de novas políticas (Brasil, 2021).

É nesse cenário de aprendizado institucional acumulado, do Proambiente ao Bolsa Floresta, do ARPA à Lei 14.119/2021, que o Programa Bolsa Verde se insere como objeto de análise desta pesquisa. Instituído pela Lei nº 12.512/2011, o PBV herda tanto as ambições de articulação intersetorial do Proambiente quanto o mecanismo de transferência condicionada do Bolsa Floresta, mas opera em escala e contexto institucional distintos: as Reservas Extrativistas federais, geridas pelo ICMBio, com populações tradicionais dispersas em territórios extensos e de difícil acesso. O detalhamento do marco legal, desenho e operação do Bolsa Verde é apresentado na seção seguinte.

3.4 O Programa Bolsa Verde: marco legal e operação

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental — Bolsa Verde (PBV) foi criado no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (BSM) do governo federal, a partir da constatação de que, embora concentrasse apenas 15,6% da população brasileira, as

áreas rurais abrigavam quase metade (47%) das pessoas em situação de extrema pobreza no país (BRASIL, 2011; 2012a). O programa reconheceu a importância dessas famílias na manutenção de áreas ambientalmente relevantes e buscou articular combate à pobreza e conservação em um único instrumento de política pública (WWP, 2017).

O PBV foi instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011. O público-alvo do PBV compreendia famílias em situação de extrema pobreza — inicialmente definida como renda mensal per capita inferior a R\$ 70,00, conforme parâmetros do Censo 2010 — residentes em áreas ambientalmente relevantes (Natalino et al., 2016). A Lei nº 11.284/2006 já havia estabelecido que a gestão de florestas públicas para produção sustentável deveria incluir a destinação a comunidades locais, como povos tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Na época do desenvolvimento do PBV, as áreas de florestas públicas comunitárias representavam 62% das florestas cadastradas, totalizando 128,2 milhões de hectares (MMA, 2007).

Para as famílias residentes em unidades de conservação federais de uso sustentável, recorte desta pesquisa, os requisitos de elegibilidade incluíam: inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), situação de extrema pobreza, exercício de atividades de conservação ambiental e residência na UC (MDS, 2016). Do ponto de vista ambiental, as áreas deveriam apresentar cobertura vegetal em conformidade com a legislação e possuir instrumento de gestão do uso dos recursos naturais, como Plano de Manejo ou Plano de Uso e estar no e estar em área prioritária definida pelo MMA (BRASIL, 2012). Nos assentamentos, os documentos exigidos incluíam a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) ou o Contrato de Concessão de Uso (CCU).

A implementação direta do programa ocorria por meio dos órgãos gestores das unidades territoriais: o ICMBio nas UC federais de uso sustentável, o INCRA nos assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária e a SPU nas áreas ocupadas por populações ribeirinhas agroextrativistas. As atividades de implementação compreendiam a localização e listagem das famílias potencialmente beneficiárias, a pactuação de compromissos socioambientais por meio de Termos de Adesão, a gestão dos sistemas de cadastro e pagamento, e o acompanhamento socioambiental periódico (MDS, 2016).

O programa era financiado exclusivamente com recursos do orçamento da União, e a Caixa Econômica Federal o agente pagador, realizando a transferência direta dos recursos aos beneficiários. Apesar de ter sido criado em 2011, o Comitê Gestor do PBV aprovou seu regimento interno apenas em 2014, e as principais resoluções com critérios de aplicação foram publicadas entre 2014 e 2015, o que indica um período de três anos entre a criação legal do programa e sua operacionalização.

A primeira fase do PBV foi implementada em 2011 nos nove estados da Amazônia Legal, que representam 61% do território nacional. Em 2012, o programa foi expandido para Reservas Extrativistas em outras regiões do país, incluindo as Resex marinhas. Entre 2011 e 2017, o PBV beneficiou 110 mil famílias em todo o país, das quais 70% na Amazônia Legal. Os assentados da reforma agrária foram os mais atingidos, representando aproximadamente 59% das famílias beneficiárias, enquanto os residentes de unidades de conservação corresponderam a 27% do total (Cabral et al., 2014).

Os dados de cobertura por região revelam a concentração do programa no Norte do país: conforme Cabral et al. (2014), dos 68 mil beneficiários iniciais, 78% estavam na região Norte: Pará (60%), Amazonas (10%) e Acre (3%). O Nordeste respondia por 16% dos beneficiários. Simão et al. (2013) registraram bom desempenho do programa em 2011 e 2012, com destaque para o crescimento no Pará entre beneficiários de assentamentos.

O programa foi encerrado em 2017 e retomado em 2023 com a publicação do Decreto nº 11.635/2023. A comparação entre os dois decretos revela que as alterações introduzidas foram de caráter pontual, alinhadas às atualizações governamentais vigentes como a nomenclatura ministerial e critério de renda (de extrema pobreza para baixa renda), previsão de adesão na modalidade coletiva e reajuste do valor do benefício trimestral de R\$ 300,00 para R\$ 600,00, conforme detalhado no Quadro 2.

Quadro 2 – Comparativo entre os Decretos do PBV.

Decreto nº 7.572/2011	Decreto nº 11.635/2023
Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
-	Art. 3, III incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação

	ambiental, social, educacional, técnica e profissional.
I - Encontrar-se em situação de extrema pobreza ;	I - Encontrar-se em situação de baixa renda , nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 5º do Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, que regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.
	Parágrafo único. A adesão das famílias poderá ser realizada na modalidade coletiva , representadas pela associação comunitária, contidas as informações sobre as atividades de conservação ambiental a serem desenvolvidas, conforme estabelecido em ato do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
Art. 8 § 1º As decisões do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde serão tomadas por maioria simples , cabendo a seu Presidente, além do voto pessoal, o voto de desempate.	§ 1º O quórum de reunião do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde é de maioria absoluta e o quórum de aprovação é de maioria simples e caberá ao seu Presidente, além do voto pessoal, o voto de desempate.
Art. 15. As famílias selecionadas deverão firmar Termo de Adesão para o ingresso no Programa Bolsa Verde, devendo o gestor local do Programa Bolsa Verde colher a assinatura do responsável familiar.	Art. 15. As famílias selecionadas firmarão Termo de Adesão para o ingresso no Programa Bolsa Verde e o gestor local do Programa colherá a assinatura do responsável familiar ou da associação comunitária, na hipótese de modalidade coletiva
Art. 17. repasses trimestrais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) por família.	Art. 17. Repasses trimestrais no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por família.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Considera-se a população pobre ou vulnerável à pobreza que está na faixa de renda familiar mensal por pessoa de até R\$218 e, ao longo de 24 meses, ou seja, a estimativa é feita de forma aderente aos critérios do Bolsa Família¹, buscando abranger as famílias que, embora ultrapassem temporariamente a situação de baixa renda, estão em risco de ingressar na pobreza (IBGE, 2023).

Em 2025, o MMA publicou o Relatório de Avaliação Ex Ante do Plano de Monitoramento e Avaliação do PBV, reconhecendo que o desenvolvimento sustentável no Brasil depende de dois fatores centrais: a conservação ambiental e a erradicação da pobreza, e ressaltando a necessidade de reduzir desigualdades nas áreas de abrangência do programa (MMA, 2025).

3.4.1 Monitoramento do PBV

¹ Bolsa Família 2025: a permanência no Bolsa Família está relacionada à manutenção da renda familiar por pessoa, o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação e a atualização regular do Cadastro Único (CadÚnico).

O monitoramento do Programa Bolsa Verde é atribuição do Ministério do Meio Ambiente, que deve coordenar anualmente o diagnóstico e a avaliação das ações de conservação previstas nos Termos de Adesão, utilizando análise de sensoriamento remoto e outros métodos adequados às especificidades técnicas e territoriais de cada área (BRASIL, 2011). Além da indicação das áreas prioritárias, o MMA é responsável por estabelecer critérios e procedimentos para a seleção e inclusão de beneficiários, bem como as ações de acompanhamento socioambiental (MDS, 2016).

Para o aspecto ambiental, o MMA definiu que o monitoramento deveria considerar: a manutenção da cobertura vegetal, com identificação da situação da área de cada família; o uso sustentável dos recursos ambientais e dos processos ecológicos; e a conformidade com as normas ambientais vigentes. Em 2014 e 2015, o monitoramento amostral foi delegado à Universidade Federal de Lavras (UFLA) e o monitoramento socioeconômico à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com apoio dos órgãos gestores das unidades territoriais para o trabalho de campo (MMA, 2016).

O Relatório de Monitoramento do PBV (MDS, 2016) identificou 26 tipos de instrumentos de gestão nas áreas com beneficiários. O principal instrumento, presente em 37% das Unidades de Conservação, são os Planos de Uso. Os demais instrumentos mais frequentes incluem o Contrato de Concessão de Uso (14%), o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e os Planos de Manejo. A diversidade e a fragmentação dos instrumentos de gestão refletem a heterogeneidade das unidades territoriais atendidas pelo programa e impõem desafios operacionais para a padronização do monitoramento.

O relatório também constatou que, para mais de 50% dos beneficiários, o valor da bolsa tem impacto relevante no poder aquisitivo familiar, sendo investido principalmente em itens que melhoram a qualidade de vida — alimentação, transporte e insumos para atividades produtivas (Natalino et al., 2016).

As avaliações do PBV realizadas por órgãos de controle — TCU, CGU, MMA e MDS — apresentam um padrão que merece atenção. A CGU (2025), em conjunto com a Secretaria Federal de Controle Interno e unidades regionais, avaliou a eficácia e a eficiência dos recursos implementados, enquanto os relatórios de gestão anuais do INCRA e da SPU, segundo Freire et al. (2019), tendem a exaltar pontos positivos com uma visão otimista, evidenciada pelo uso frequente de formulações padronizadas em documentos de diferentes regiões.

Os relatórios disponibilizados por esses órgãos, conforme sistematização da autora (Quadro 3), apresentam dados genéricos e sintéticos, sem indicadores ou resultados objetivos que permitam comprovar ou comparar a diminuição do desmatamento e a conservação ambiental nas áreas beneficiárias.

Quadro 3 - Relatórios de avaliação do Programa Bolsa Verde

Relatório	Órgão	Ano
Análise de Eventos de Riscos relacionados ao PBV	Tribunal de Contas da União	2013
Relatório Final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA	2014
Relatório Final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde		2015
Relatório do monitoramento da cobertura vegetal		2016
Pesquisa de Avaliação do Programa Bolsa Verde	Ministério do Desenvolvimento Social - MDS	2016
Relatório Avaliação dos Resultados da Gestão no PBV	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - CGU	2015
Relatório de Avaliação <i>Ex Ante</i> - Plano de Monitoramento e Avaliação do PBV após 2023	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA	2025

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

O monitoramento ambiental do PBV se insere em um contexto de pressão crescente sobre as unidades de conservação da Amazônia. Dados do ICMBio indicam que, entre as dez UCs com maiores taxas de desmatamento no país, a maior parte pertence à categoria de uso sustentável (APA, Flona, Resex), com a Reserva Extrativista Chico Mendes entre as mais ameaçadas. Com mais de três décadas de existência, a Resex Chico Mendes está desde 2018 no topo da lista das UCs com maior pressão de desmatamento, concentrando mais de 70% de todo o desmatamento registrado na região leste do Acre (Imazon, 2025; Terrabrasilis, 2025).

Pfaff et al. (2014) argumentam que, para que programas governamentais viabilizem conservação florestal superior àquela que ocorreria sem intervenção, é preciso considerar o potencial de desmatamento evitado e o contexto espacial e geográfico das áreas atendidas. Nascimento (2021), ao analisar os efeitos do PBV nos municípios do bioma Amazônia, concluiu que o programa apresenta baixa eficiência no Pará, onde o recebimento dos recursos não cumpriu o propósito de reduzir o desmatamento municipal.

Laboissière (2020) aponta que, durante o monitoramento do PBV, o Comitê Gestor, mesmo sem funcionamento contínuo, criou grupos de trabalho para discutir critérios de inclusão e exclusão de famílias que não estavam conservando seus territórios. Apesar disso, não foi possível estabelecer uma relação causal entre os beneficiários do programa e o monitoramento da cobertura vegetal (Laboissière, 2020).

O Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe), desenvolvido pelo ICMBio, constitui o instrumento de planejamento e autoavaliação e registra anualmente a factibilidade, a execução e a governabilidade de cada ações de gestão da unidade, incluindo as ações relacionadas ao cadastramento e acompanhamento de beneficiários do Bolsa Verde. Os dados de cada Reserva Extrativista (SAMGe/ICMBio, 2018–2024) são apresentados e analisados no Capítulo 5 (Resultados).

3.5 Legislação ambiental complementar

O arcabouço legislativo que sustenta a conservação florestal no Brasil tem implicações para a implementação do Programa Bolsa Verde nas Reservas Extrativistas. A Lei nº 12.651/2012, que substituiu o Código Florestal de 1965, estabeleceu os parâmetros de proteção da vegetação nativa e criou instrumentos de monitoramento ambiental que, embora concebidos para o conjunto dos imóveis rurais, incidem sobre os territórios ocupados por populações tradicionais em Unidades de Conservação. A meta climática brasileira, apresentada no âmbito do Acordo de Paris, vincula-se diretamente ao cumprimento dos dispositivos dessa Lei (Brasil, 2012).

Entre os instrumentos criados pela Lei 12.651/2012, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é o mais relevante para esta pesquisa. Instituído no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), o CAR é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar informações ambientais para controle, monitoramento, planejamento e combate ao desmatamento. Por utilizar dados georreferenciados, o CAR constitui uma base de dados com potencial para subsidiar políticas ambientais em territórios de difícil acesso, como as Reservas Extrativistas (Filho et al., 2015).

Contudo, a aplicação do CAR às populações tradicionais não tem definição. A territorialidade dessas populações — faxinalenses, geraizeiros, quebradeiras de coco, seringueiros, pescadores e ribeirinhos — é objeto de regulamentação precária,

embora seja inerente à sua existência e vinculada aos territórios que lhes correspondem. A Lei do SNUC estabeleceu as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável como instrumentos para proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2000). No entanto, a população efetivamente reconhecida nas Resex e RDS federais representa uma fração pequena do universo estimado de populações tradicionais no país.

Essa lacuna de reconhecimento tem consequências práticas para o Bolsa Verde. Sem um cadastro territorial consolidado que identifique as famílias elegíveis — função que o CAR não cumpre para populações tradicionais e que o SisFamílias do ICMBio cumpre apenas parcialmente, a implementação do programa depende da capacidade operacional de cada unidade gestora para localizar, cadastrar e manter atualizado a lista dos beneficiários.

Nascimento (2021) não identificou efeito significativo entre o cadastramento de imóveis no CAR e o incremento do desmatamento municipal, embora reconheça que a avaliação foi limitada pelo início tardio das inscrições (2014) e por sua suspensão em 2019. Esse achado reforça a necessidade de instrumentos complementares — como o monitoramento via SAMGe e o acompanhamento pelo ICMBio — para aferir os efeitos ambientais de políticas como o Bolsa Verde em territórios protegidos.

O Programa União com Municípios pela Redução do Desmatamento e Incêndios Florestais na Amazônia (UcM) - Decreto nº 11.687/2023, dispõe sobre as ações relativas à prevenção, ao monitoramento, ao controle e à redução do desmatamento e da degradação florestas no Bioma Amazônia em municípios prioritários para controle do desmatamento – os quais abrange os municípios das Resex do Acre (IBGE, 2023).

A articulação entre essas bases: CAR, SisFamílias, CadÚnico e Bolsa Família, constitui um dos desafios operacionais identificados nesta pesquisa e será retomada na discussão dos resultados.

4 ÁREA DE ESTUDO E METODOLOGIA

4.1 Acre e iniciativas estaduais

O Acre possui um território com 16.422.136 hectares (ha), dos quais 7.774.440 ha, 47,3% do Estado é composto por Unidades de Conservação (Federais, Estaduais e Municipais), nas categorias de Proteção Integral e Uso Sustentável e Terras Indígenas (2.390.112 ha, 14,55 %) e, se destacou como um dos primeiros estados amazônicos a implementar um sistema de monitoramento abrangente e de alta resolução, capaz de detectar perdas florestais de até 2 hectares.

A criação do marco legal estadual para áreas protegidas (Lei Estadual nº 1.426/2001) e o Zoneamento Econômico e Ecológico Estadual (Lei Estadual nº 1.904/2007), seguido por investimentos em capacitação para os principais órgãos governamentais responsáveis pela gestão e monitoramento das áreas protegidas, teve como resultado quase 1 milhão de hectares de áreas protegidas entre 2004 e 2005 e priorização de investimentos em regularização fundiária, desenvolvimento de negócios sustentáveis e outros serviços sociais (Pfaff et al 2014).

O Programa de Certificação das Unidades Produtivas Rurais (2008) foi criado com objetivo de promover o uso sustentável dos recursos naturais e florestais. Essa certificação é voluntária e compreende critérios de avaliação das unidades produtivas, de até 150 hectares, destinado para proprietários rurais de agricultura familiar em Projetos de Assentamentos, Pólos Agroflorestais, para extrativistas e ribeirinhos (Pasca e Mendonza, 2023).

O Acre apresenta boas perspectivas de acesso a financiamentos internacionais: em 2015, mais de 45% de seu território encontrava-se sob o estatuto de áreas protegidas (Superti e Aubertin, 2015). Houve uma redução do desmatamento entre os anos 2004 e 2017, contudo entre 2018 e 2019, foi registrado um aumento de 54% no desmatamento do estado. Em 2022, o Acre foi um dos estados do bioma Amazônico que não houve redução na área desmatada (RAD, 2023).

Conforme o Censo 2022, do quantitativo de 830 mil pessoas no estado do Acre, 31 mil são pessoas indígenas. Dessas, cerca de 19 mil vivem em terras Indígenas (TI), onde estão localizadas 35 terras indígenas, que correspondem a 14,56% território do estado. Nessas terras indígenas, residem povos originários de 16 etnias e os povos em isolamento voluntário ou de recente contato (IBGE, 2025).

Considerando a tendência da taxa de desmatamento que o Brasil e o Acre vivenciaram no período de 2018 a 2021, as análises realizadas nas propriedades dos

beneficiários do Programa REM²-REED Early Movers, não acompanharam o mesmo comportamento da taxa de desmatamento para o Estado do Acre que foi, em média, 26%/ano (714 km² /ano) no período de 2018 a 2022. O estudo indicou que nas propriedades que receberam os benefícios do Programa REM, o desmatamento foi menor que 1%, sendo que na maioria das propriedades não houve incremento do desmatamento (Pasca e Mendonza, 2023).

Em 2018, a empresa francesa de tênis sustentável – denominada Veja³, iniciou o pagamento por serviços ambientais com a Associação AMPREAB da Resex Chico Mendes, visando complementar o preço pago pelo produto (látex natural), atrelado a um sistema de pagamentos por resultado de desmatamento evitado, visando recompensar famílias extrativistas pela redução de emissões atingidas pelo modelo de extrativismo que conserva a floresta e utiliza como matéria-prima borracha adquirida de seringueiros da Resex.

O Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Chico Mendes aprovou em 2023 a implementação de projeto de crédito de carbono pelas associações concessionárias, esse projeto cumpre uma das etapas previstas nas Diretrizes Orientadoras para Programas e Projetos de REDD+ em Unidades de Conservação Extrativistas, que foram desenhadas pelo Conselho Nacional das Populações Extrativistas ⁴(CNS).

Levantamento do IBGE (2022) mostram que mais de 60% dos domicílios em áreas protegidas da Amazônia dependem de transferências públicas como principal fonte de renda, o que aumenta a vulnerabilidade social e econômica diante de falhas no cumprimento dos compromissos pelos entes públicos.

4.2 As Resex do Acre

A unidade de análise desta pesquisa foi a categoria de reserva extrativista. A escolha dessa categoria se deu por ser do grupo de uso sustentável e de domínio

² O Programa REM/AC é um acordo de contribuição financeira do Governo Alemão e do Governo do Reino Unido é desembolsada na modalidade de pagamentos ex-post sobre resultados de reduções de emissões oriundas do desmatamento (REDD+) no estado do Acre. O estado acreano foi o primeiro Estado da federação brasileira, em nível jurisdicional, a receber recursos não-reembolsáveis, por meio do Programa REM - Fase I, período de 2013 e 2017 e na Fase II, 2018, com previsão de encerramento no ano de 2023.

³ Partnerships for Forests: <https://partnershipsforforests.com/resources/how-a-french-shoe-company-is-protecting-forests-and-improving-livelihoods-in-the-brazilian-amazon-the-case-of-veja/>. Relatório em pdf.

⁴ Pontes, 2025 (fonte <https://institutoestudosamazonicos.org.br/projeto-de-credito-de-carbono-e-aprovado-pelo-conselho-da-Resex-chico-mendes/>)

público, com objetivos legais que incluem a conservação e o uso sustentável pelas populações tradicionais da área e serem áreas consideradas prioritárias para implementação do PBV pelo MMA (MMA, 2025). Atualmente, existem cinco Resex federais no Acre, as quais serão objeto deste estudo.

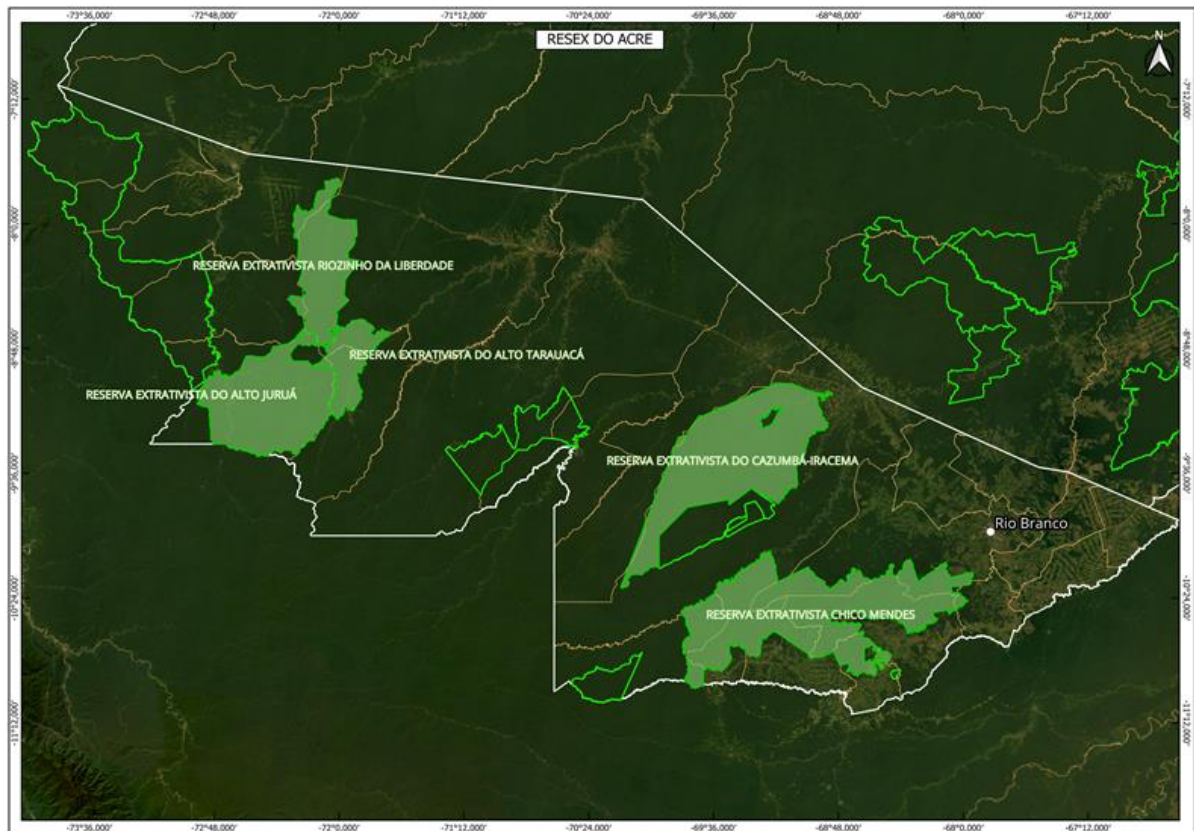
A seleção dessas Resex é justificada pela importância estratégica da região amazônica para a conservação ambiental e pelo papel das Resex na promoção da sustentabilidade e do desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais. Essa área de estudo foi selecionada pela possibilidade de análise do PBV e pela relevância dos desafios socioambientais enfrentados nas Resex, incluindo a pressão sobre os recursos naturais e as variáveis que impactam a eficácia das políticas de conservação. As cinco Resex são apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4 - As cinco Resex da pesquisa

UC	Decreto de criação	Área (em hectares)
Resex Chico Mendes	Decreto nº 99.144 de 12/03/1990	931.542,94
Resex do Alto Juruá	Decreto nº 98.863 de 23/01/1990	537.949,36
Resex do Alto Tarauacá	Decreto s/ nº de 08/11/2000	154.133,85
Resex do Cazumbá-Iracema	Decreto s/ nº de 19/09/2002	756.463,99
Resex Riozinho da Liberdade	Decreto s/ nº de 17/02/2005	324.905,93

Fonte: ICMBio, 2024.

Figura 2 – As cinco Resex federais do Estado do Acre



Fonte: ICMBIO, 2025.

Os planos de manejo são instrumentos essenciais para a gestão de UC federais. Pela legislação, são obrigatórios e devem ser elaborados em até cinco anos após a criação da UC, conforme o Artigo 27 da Lei nº 9.985/00 (SNUC).

Em reservas extrativistas, onde o uso direto dos recursos naturais é permitido, a elaboração do plano de manejo é fundamental. Ele define as diretrizes para o manejo da área, permitindo a elaboração de planos de exploração de produtos, que fazem parte de projetos específicos para melhorar a qualidade de vida das comunidades que dependem da UC. Além disso, os planos de manejo devem representar um processo contínuo de planejamento da gestão, sendo monitorados, avaliados e revisados periodicamente durante sua implementação. Os planos de manejo e os instrumentos de gestão foram analisados para verificar o zoneamento da unidade e as principais ameaças e ações de gestão nas Resex (Quadro 7).

Quadro 5 - Principais ameaças nas Resex conforme o Plano de Manejo

Resex	Área (em hectares)	Criação	Conselho Deliberativo	Plano de Manejo	Ameaças
Chico Mendes	931.542,94	1990	2003	2006	extração irregular de madeira. Desmatamento. Posse ilegal.
Alto Juruá	537.949,36	1990	2011	Não dispõe	expansão agropecuária, exploração ilegal de madeira
Alto Tarauacá	154.133,85	2000	2010	2020	mineração, extração madeireira, rodovias e prospecção de petróleo
Cazumbá-Iracema	756.463,99	2002	2006	2008	caça ilegal com arma e cachorro, pesca, desmatamento, retirada ilegal de madeira
Riozinho da Liberdade	324.905,93	2000	2011	2020	desmatamento, queimada, extrativismo e caça predatórios, poluição das águas

Fonte: ICMBio, 2024

4.3 Metodologia

A presente pesquisa foi estruturada como estudo de caso múltiplo, com foco na implementação do PBV nas cinco Resex do estado do Acre. A metodologia adotada é predominantemente qualitativa, complementada por dados quantitativos que ampliam o escopo analítico.

Os estudos qualitativos tendem a favorecer a perspectiva dos participantes, apoiando-se em raciocínio indutivo, orientação interpretativa e reflexividade do pesquisador (Denzin e Lincoln, 2006; Creswell e Creswell, 2021; Flick, 2009). Essa orientação não exclui, entretanto, o compromisso com a produção de explicações consistentes para fenômenos sociais (Gerring, 2007; Byrne, 2013).

As abordagens comparativas são compreensivas e analisam alguns aspectos de um número moderado de casos (Ragin, 1994). Esse método envolve o exame da relação entre condições causais semelhantes ou distintas, permitindo compreensão mais aprofundada das dinâmicas observadas.

Brady *et al.* (2004) argumentam que a análise qualitativa permite múltiplas observações a partir de um mesmo caso e que não há correlação direta entre o número de casos e a produção de inferências causais. Para compensar o pequeno número de casos, devem-se buscar múltiplas fontes de evidências e examinar

condições potencialmente determinantes para os resultados, seguindo pressupostos teóricos e conhecimento prévio dos casos, seja de forma deliberada, a partir de uma variável dependente, seja focando casos com valores extremos nas variáveis de interesse (Collier e Mahoney, 1996).

A integração entre dados quantitativos e qualitativos gera compreensão mais ampla do que a análise isolada de cada conjunto e caracteriza a pesquisa de métodos mistos, voltada a descrever, registrar, analisar, classificar e interpretar fenômenos sociais (Creswell e Creswell, 2021).

Esta pesquisa é de natureza exploratória e descritiva, organizada como estudo de caso múltiplo (Yin, 2018; Gerring, 2007), e não pretende estabelecer relações causais entre a presença do Programa Bolsa Verde e a dinâmica do desmatamento observada nas Resex federais do Acre. A inferência causal sobre os efeitos do PBV demandaria desenho contrafactual robusto

O recorte territorial desta pesquisa — cinco Resex federais do estado do Acre. Conforme argumentam Brady *et al.* (2004) e Collier e Mahoney (1996), a análise qualitativa de um número moderado de casos permite múltiplas observações por unidade e a identificação de mecanismos institucionais e processos que escapam aos desenhos quantitativos baseados em estimação de efeitos médios. Gerring (2007) sustenta, ainda, que o estudo de caso é especialmente apropriado para a investigação de mecanismos causais — isto é, dos processos pelos quais determinada intervenção produz, ou não, resultados em contextos específicos —, em complemento aos desenhos voltados à estimação de efeitos causais médios.

A presente pesquisa orienta-se a três finalidades analíticas: (i) descrever a implementação do PBV nas Resex, a partir da articulação entre dados administrativos, instrumentos de gestão e indicadores do SAMGe; (ii) caracterizar comparativamente as trajetórias de desmatamento nas cinco unidades e na escala estadual ao longo das fases do Programa, examinando a compatibilidade entre essas trajetórias e a cobertura do PBV; e (iii) interpretar os fatores institucionais, operacionais e territoriais que mediam a implementação, à luz das percepções dos atores envolvidos. As conclusões da pesquisa, portanto, não devem ser lidas como medidas de impacto causal, mas como contribuição à compreensão dos mecanismos institucionais que condicionam a efetividade do Programa em um contexto territorial específico, oferecendo subsídios qualificados para a sua reformulação e para a agenda subsequente de avaliações de impacto.

A abordagem quantitativa foi utilizada para analisar os dados de implementação do PBV nas Resex federais do Acre, com foco na mensuração das taxas de desmatamento e no exame da compatibilidade entre essas taxas e o número de famílias beneficiárias do Programa. A coleta de dados foi realizada a partir dos sistemas de monitoramento e mapeamento ambiental PRODES e MapBiomas, que disponibilizam informações geoespaciais sobre a supressão de vegetação nativa nos biomas, as taxas oficiais de desmatamento e o uso do solo.

Para assegurar análise mais abrangente das dimensões político-estratégicas e comunitárias-locais da implementação, a pesquisa utilizou entrevistas como método complementar de coleta de dados qualitativos. Yin (2018) destaca que as entrevistas constituem uma das principais fontes de evidência em estudos de caso, permitindo a obtenção de informações detalhadas e contextualmente ricas.

4.3.1 Bases de dados da análise quantitativa

A base de desmatamento utilizada correspondeu às estimativas de área anual desmatada derivadas dos mapas de cobertura e uso da terra do MapBiomas Coleção 10, com resolução espacial de 30 m (MapBiomas, 2025).

As informações do Programa Bolsa Verde (PBV) consistiram no número de pessoas beneficiárias por Resex, previamente consolidadas em dois períodos, pela forma como são disponibilizados os dados, de forma aglomerada e anual pelo próprio MMA⁵:

- BV_1 : número de famílias participantes entre 2012 e 2016;
- BV_2 : número de famílias participantes entre 2023 e 2025.

Para cada Resex, a área total (ha) foi utilizada para normalizar o desmatamento em termos relativos. A partir da série anual de desmatamento, foram calculadas taxas médias padronizadas pela área da unidade, em diferentes janelas temporais associadas à implementação do PBV, permitindo verificar se as distintas fases do Programa tiveram reflexo nas taxas de desmatamento das Resex:

- **BV1_pre**: três anos anteriores ao início do PBV (2009-2011);

⁵ As informações sobre o número de beneficiários por Resex foram extraídas manualmente dos dados de relatórios MMA e dos dados disponibilizados no site do Programa, utilizando o filtro por Estado do Acre e o nome das Resex federais (MMA, 2025).

- **BV1_dur**: período de vigência inicial do PBV (2012–2016);
- **BV1_pos**: três anos logo após o término do primeiro ciclo (2017–2019);
- **BV2_pre**: dois anos anteriores ao novo ciclo do PBV (2021–2022);
- **BV2_dur**: período de retomada do PBV (2023–2024).

O período analisado antes e depois da vigência do PBV foram de 3 anos para manutenção do efeito equivalente comparativo: **BV1_pre** (2009 a 2011) e **BV1_pos** (2017 a 2019).

A taxa de desmatamento foi calculada pela razão entre a área desmatada no período (em hectares) e o produto entre o número de anos do período e a área total da unidade (em hectares):

$$\text{taxa de desmatamento} = \frac{\text{hectares desmatados no período}}{\text{número de anos do período} \times \text{área total da unidade (ha)}}$$

Para apresentar as trajetórias de desmatamento e a quantidade de beneficiários do PBV nas Resex, os dados de desmatamento ao longo dos anos foram tabulados conforme a Tabela 1.

Tabela 1- Área identificada como desmatamento de 2012 a 2024 nas Resex

Ano	Resex				
	Chico Mendes	Alto Juruá	Alto Tarauacá	Cazumbá-Iracema	Riozinho da Liberdade
2012	1.343,76	308,6	207,5	88,74	132,93
2013	1.166,19	157,15	17,42	184,10	69,26
2014	2.423,97	584,89	180,53	180,63	41,01
2015	1.648,33	18,31	10,21	16,88	7,23
2016	3.037,44	168,22	33,24	228,11	133,86
2017	1.997,33	179,30	16,48	132,13	24,62
2018	2.110,41	258,06	132,72	321,62	95,03
2019	7.603,10	851,09	190,75	257,56	96,81
2020	5.938,86	1837,57	299,26	551,75	314,96
2021	8.796,57	326,86	125,01	336,16	208,07
2022	8.662,81	522,68	210,13	709,95	270,15
2023	3.651,88	592,14	101,46	170,15	163,42

2024	4,739.68	613.25	147.01	114.14	172.59
------	----------	--------	--------	--------	--------

Fonte: PRODES/ MapBiomass (2024).

4.3.1.1 Estratégia comparativa

O estudo emprega o método comparativo em um desenho de pequeno número de casos, no qual cada Resex é tratada como um caso com trajetória própria. A ideia central é comparar a evolução conjunta da taxa relativa de desmatamento nas diferentes fases (BV1_pre, BV1_dur, BV1_pos, BV2_pre e BV2_dur) e do número de famílias beneficiárias do PBV por período (BV₁ e BV₂), buscando padrões de covariação que sejam, ou não, consistentes com uma relação entre a expansão ou retração do Programa e as mudanças observadas no desmatamento.

A análise é essencialmente gráfica e descritiva, e a causalidade é tratada como hipótese exploratória, não como resultado demonstrado. A comparação entre as Resex e o padrão estadual foi utilizada para examinar se as tendências observadas nas unidades decorrem de dinâmicas locais associadas ao PBV ou de tendências regionais mais amplas, não verificadas no âmbito deste estudo.

4.3.1.2 Procedimentos analíticos e gráficos

As análises foram realizadas no software R. Para cada Resex, foi construído um gráfico de trajetória temporal, em que o eixo X representa as cinco fases (BV1_pre, BV1_dur, BV1_pos, BV2_pre e BV2_dur), o eixo Y principal mostra a taxa de desmatamento em cada fase — ligada por linha com seta para indicar a direção temporal — e o eixo Y secundário mostra o número de famílias beneficiárias do PBV, com dois pontos por unidade (BV₁ em BV1_dur e BV₂ em BV2_dur) conectados por linha tracejada.

Esse gráfico permite visualizar, para cada Resex, se aumentos ou reduções no número de famílias beneficiárias entre BV₁ e BV₂ ocorrem em paralelo a reduções, estabilizações ou aumentos na taxa de desmatamento ao longo das fases. Para o estado do Acre foi produzido gráfico análogo, porém restrito à trajetória da taxa de desmatamento nas cinco fases, uma vez que não há informação sobre o número de famílias beneficiárias agregado ao nível estadual.

Adicionalmente, foi construído gráfico de quadrantes, no qual cada Resex aparece como um ponto definido pelo cruzamento entre $\Delta BV = BV_2 - BV_1$ (variação no número de famílias beneficiárias entre os dois ciclos) e $\Delta \text{taxa} = BV2_dur - BV1_dur$ (variação

na taxa de desmatamento entre os dois ciclos). Esse gráfico posiciona cada Resex em um dos quatro quadrantes: (i) aumento de beneficiários e aumento de desmatamento; (ii) aumento de beneficiários e redução de desmatamento; (iii) redução de beneficiários e aumento de desmatamento; e (iv) redução de beneficiários e redução de desmatamento.

4.3.2. Base de dados da análise qualitativa

O ICMBio utiliza o SAMGe anualmente, desde 2018, para avaliar e monitorar a efetividade da gestão das UC federais. Os dados das Resex analisados nesta pesquisa correspondem à pontuação obtida pelas unidades no período de disponibilidade dos registros. O planejamento anual das principais ações de combate ao desmatamento e das ações específicas do PBV — como o cadastramento de famílias — e o índice de efetividade de cada Resex foram extraídos do SAMGe do ICMBio.

Os documentos institucionais analisados qualitativamente para a compreensão das práticas de gestão de cada Resex incluem: os Relatórios de Gestão das UC (com os limites geográficos e a área de cada unidade); o Plano de Manejo (que estabelece as diretrizes de gestão); e o Termo de Compromisso (que registra os compromissos assumidos pelas comunidades para a conservação).

4.3.2.1 Dados das entrevistas

Foram conduzidas entrevistas semiestruturadas (roteiro no Apêndice), voltadas a explorar o contexto e as fases da implementação do Programa, com ênfase no nível federal (concepção e coordenação nacional do PBV) e no nível intermediário (organizações regionais e lideranças comunitárias, que articulam governo federal e beneficiários das Resex). As entrevistas foram realizadas por videochamada pelo aplicativo WhatsApp e gravadas pelo aplicativo de gravação do próprio celular, com os arquivos de áudio salvos por entrevistado.

A presente análise qualitativa, por meio de entrevistas, enquadra-se nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 1º da Resolução CNS nº 510/2016, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais não registradas no sistema CEP/CONEP, nos incisos I e II: pesquisa de opinião pública com participantes não identificados e pesquisa que utiliza informações de domínio

público. Foi realizada, ainda assim, a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C) por todos os entrevistados.

4.3.2.2 Perfil dos entrevistados

A definição do número de entrevistados e do critério de seleção observou os parâmetros de amostragem intencional propostos por Patton (2002) para estudos de casos complexos, segundo os quais a representatividade analítica prevalece sobre a representatividade estatística. A seleção buscou representatividade setorial, contemplando gestores ou servidores públicos, representantes e membros de associações de moradores, todos com participação efetiva ou conhecimento direto do processo de implementação do Programa (Apêndice A).

Foram conduzidas sete entrevistas semiestruturadas, distribuídas entre dois grupos de informantes: quatro servidores públicos com atuação direta em ações de planejamento, implementação ou monitoramento do PBV, vinculados ao MMA, ao ICMBio e a instâncias correlatas; e três beneficiários do Programa, residentes em Resex federais do estado do Acre, com participação efetiva em pelo menos uma das duas fases de execução do PBV. Todos os entrevistados acumulavam mais de dez anos de experiência relacionada ao Programa ou a políticas correlatas de conservação e desenvolvimento territorial.

A composição da amostra buscou contemplar duas dimensões analíticas que articulam a presente pesquisa: a dimensão político-estratégica, associada à concepção e à coordenação federal do Programa; e a dimensão comunitária e local, relacionada à experiência cotidiana de implementação nos territórios. Essa estrutura permitiu acessar percepções produzidas em distintos pontos da cadeia de implementação, viabilizando a triangulação entre fontes e a identificação de convergências e divergências entre os grupos.

Reconhece-se que sete entrevistas constituem amostra reduzida quando comparada a estudos qualitativos de maior escala. Hennink, et al. (2017) demonstram, contudo, que, em estudos qualitativos com objetivos analíticos delimitados e amostras compostas por informantes-chave de elevada expertise, um número pequeno de entrevistas pode ser suficiente para a captura dos núcleos de sentido pertinentes ao tema investigado, ainda que a saturação plena exija, em estudos de maior abrangência, conjuntos amostrais mais amplos. No presente caso, observou-se saturação temática nos núcleos centrais do roteiro — objetivos do Programa,

percepção da implementação, percepção da mudança, sugestões e dimensões de gênero e território —, evidenciada pela recorrência das categorias analíticas e pela convergência de padrões interpretativos entre informantes de perfis distintos. A indisponibilidade de atores-chave adicionais para entrevista, registrada como limitação da pesquisa, é discutida na seção 8.

Yin (2018) e Flyvbjerg (2006) argumentam que o estudo de caso qualitativo não tem como propósito a generalização estatística, mas a elucidação de mecanismos — isto é, a identificação dos processos pelos quais determinados arranjos institucionais e territoriais condicionam os resultados de uma política pública. A convergência observada entre as falas de servidores e de beneficiários, registrada nas seções de resultados, configura uma forma de triangulação entre fontes independentes e fortalece a validade analítica das inferências formuladas.

4.3.2.3 Análise das entrevistas

Para a análise das entrevistas, adotou-se a análise de conteúdo, compreendida como conjunto de técnicas de análise das comunicações que, por procedimentos sistemáticos e objetivos, descreve o conteúdo das mensagens (Bardin, 2011). A análise foi complementada à luz do referencial teórico da pesquisa, em especial dos conceitos de ambiguidade e conflito de Matland (1995) e da noção de discricionariedade dos agentes de implementação de Lipsky (2010). Os dados construídos pelas entrevistas podem indicar níveis de discricionariedade na atuação dos agentes, em razão da interação entre pesquisador e entrevistados (Ramos e Fonseca, 2024).

Os temas de codificação foram definidos com base nos objetivos da pesquisa e no roteiro de entrevista, assegurando alinhamento entre as perguntas orientadoras do estudo e o corpus analisado. As categorias, por sua vez, emergiram das próprias entrevistas e são apresentadas, juntamente com os temas, no início da seção de resultados. O corpus foi composto pelas transcrições integrais das entrevistas, organizadas em base única para leitura, codificação e consolidação dos registros.

Definiu-se como unidade de contexto o conjunto de falas produzido a partir de uma provocação da entrevistadora referente a um tema do roteiro, preservando o encadeamento do diálogo. Definiu-se como unidade de registro o segmento transcrito que contém assertiva completa sobre o objeto de estudo, com a ideia fechada que expressa avaliação, descrição, justificativa, exemplo ou sugestão relacionada ao PBV.

Atribuiu-se a cada unidade de registro um ou mais códigos, conforme a presença de núcleos de sentido pertinentes, uma vez que temas e categorias foram tratados como não excludentes.

A análise combinou dimensões quantitativas e qualitativas. No plano quantitativo, registrou-se a ocorrência das categorias e agregaram-se as frequências por pessoa e por categoria, permitindo a comparação de padrões de distribuição e a identificação dos tópicos mais recorrentes (Sampaio e Lycarião, 2021). No plano qualitativo, os resultados foram interpretados a partir do conteúdo dos trechos codificados, considerando os sentidos mobilizados pelos participantes, os exemplos apresentados e as justificativas oferecidas. Os temas e as categorias constam no Quadro 6, a seguir e com maior detalhamento no Apêndice B.

Quadro 6 – Temas codificados para a amostra entrevistada

1	Objetivos do Programa <i>como os atores compreende o PBV</i>	2	Percepção da implementação <i>avaliação da implementação</i>
3	Percepção de mudança <i>efeitos sociais e ambientais</i>	4	Desafios e fragilidades <i>obstáculos operacionais e estruturais</i>
5	Sugestões <i>propostas de aperfeiçoamento</i>	6	Necessidade de outros atores <i>articulação com outros órgãos e políticas</i>
7	Gênero <i>titularidade feminina do benefício</i>	8	Território <i>acesso, gestão na UC, infraestrutura</i>

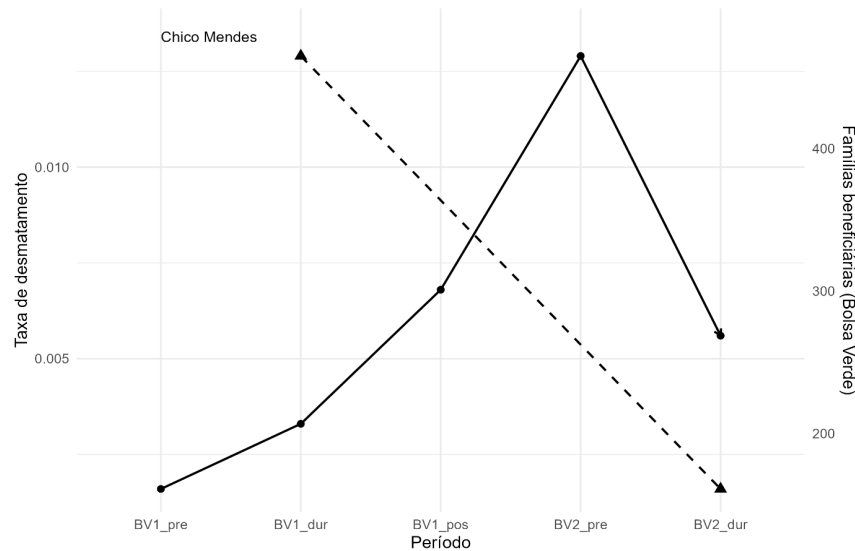
Fonte: Elaborado pela autora (2025)

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 Desmatamento e o PBV

Os gráficos de trajetória por Resex mostram padrões similares entre as unidades, tanto na dinâmica do desmatamento quanto na evolução do número de famílias beneficiárias, com exceção da Resex Chico Mendes, a única que apresentou uma queda no número de famílias beneficiárias (Figura 3).

Figura 3 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Chico Mendes



Fonte: Elaborado pela autora (2026)

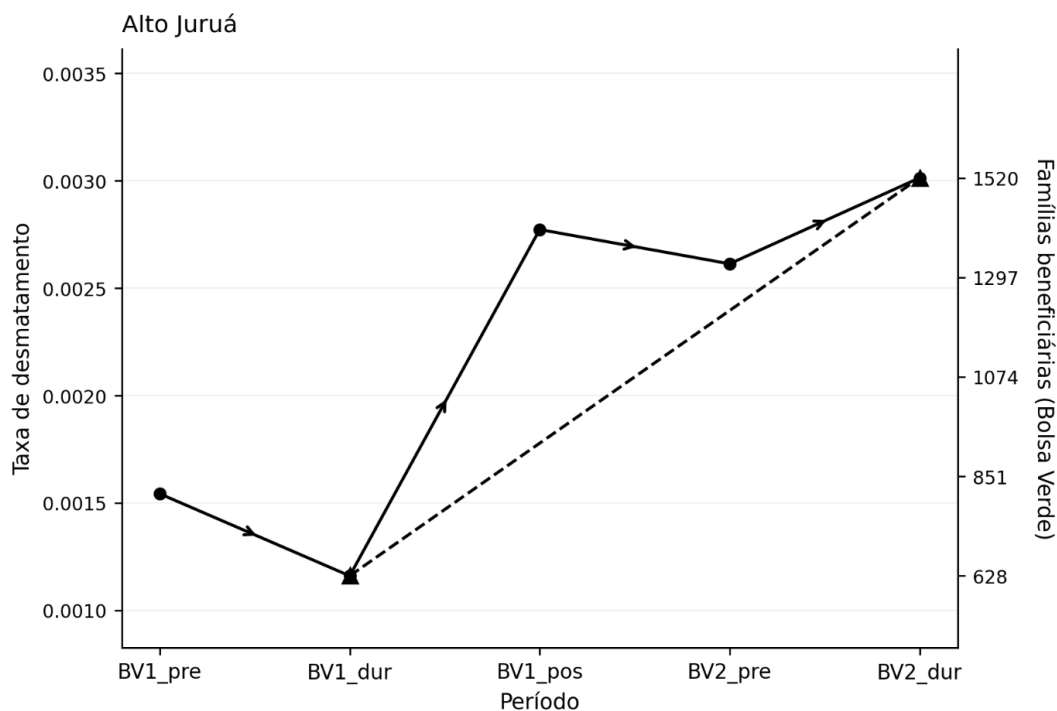
Legenda: A linha tracejada representa a tendência temporal do número de beneficiários

A Resex Chico Mendes (Figura 3)⁶ apresenta um padrão distinto: o número de famílias beneficiárias diminui entre BV₁ e BV₂, enquanto a taxa de desmatamento aumenta acentuadamente de **BV1_pre** até **BV2_pre**, com queda apenas em **BV2_dur**.

Nas Resex Alto Juruá (Figura 4) e Alto Tarauacá (Figura 5), observa-se uma leve redução da taxa de desmatamento entre os períodos BV1_pre e BV1_dur, seguida por aumento contínuo ao longo de BV1_pos e BV2_pre. Em ambas, o número de famílias beneficiárias aumenta expressivamente entre BV₁ e BV₂. Assim, a expansão da cobertura do PBV coincide com um ciclo de desmatamento em formato de “U invertido”: a taxa cai durante o primeiro ciclo, sobe nos anos posteriores e só volta a cair no segundo ciclo (Figura 4).

⁶ BV1_pre: três anos anteriores ao início do PBV (2009-2011);
 BV1_dur: período de vigência inicial do PBV (2012-2016);
 BV1_pos: três anos logo após o término do primeiro ciclo (2017-2019);
 BV2_pre: dois anos anteriores ao novo ciclo do PBV (2021-2022);
 BV2_dur: período de retomada do PBV (2023-2024).

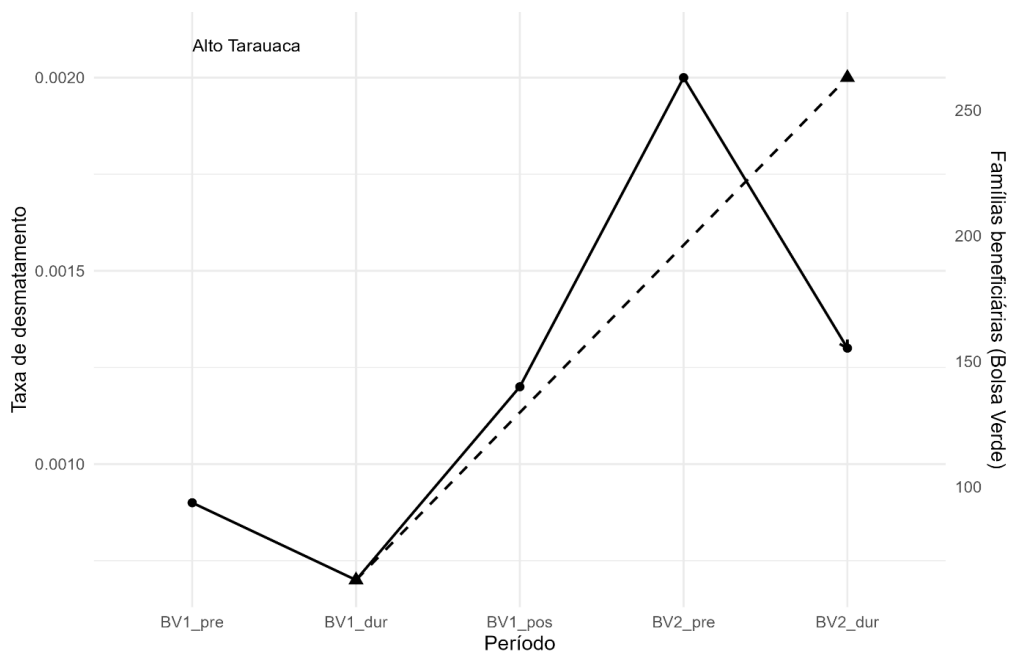
Figura 4 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Alto Juruá



Fonte: Elaborado pela autora (2026)

Legenda: A linha tracejada representa a tendência temporal do número de beneficiários

Figura 5 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Alto Tarauacá

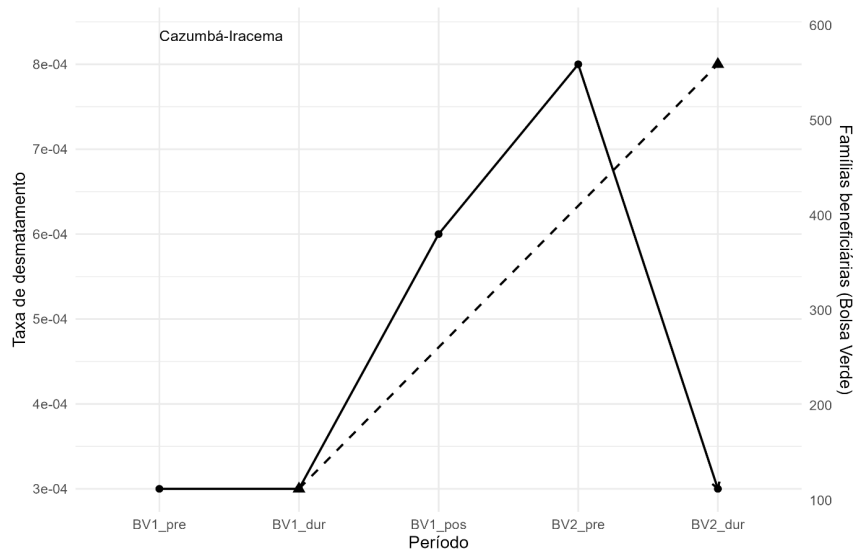


Fonte: Elaborado pela autora (2026)

Legenda: A linha tracejada representa a tendência temporal do número de beneficiários

Na Resex **Cazumbá-Iracema** (Figura 6) e em **Riozinho da Liberdade** (Figura 7), as taxas de desmatamento permanecem baixas e relativamente estáveis em **BV1_pre** e **BV1_dur**, aumentam em **BV1_pos** e **BV2_pre** e diminuem em **BV2_dur**. Nestas unidades também há aumento do número de famílias beneficiárias entre BV_1 e BV_2 . O padrão sugere que, apesar da maior cobertura do programa, o desmatamento tende a crescer após o primeiro ciclo e a se reduzir novamente apenas no período recente.

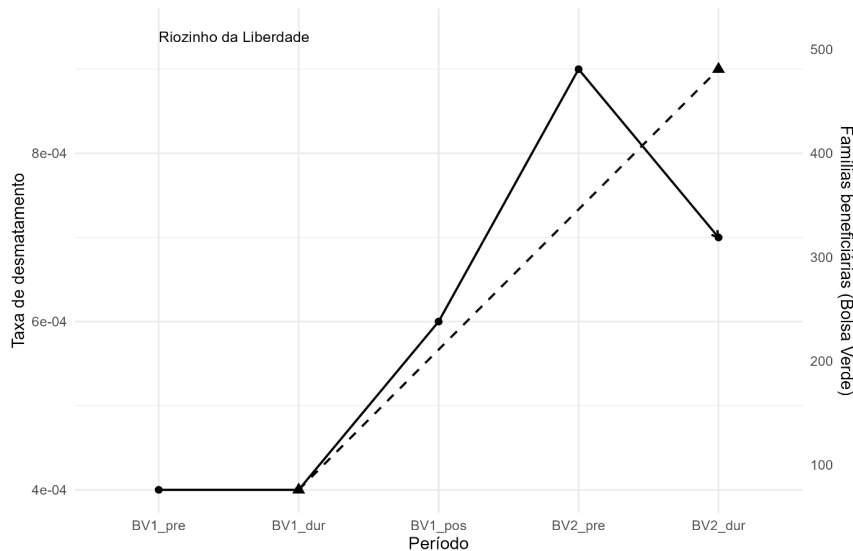
Figura 6 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Cazumbá-Iracema



Fonte: Elaborado pela autora (2026)

Legenda: A linha tracejada representa a tendência temporal do número de beneficiários

Figura 7 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento e do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde na Resex Riozinho da Liberdade



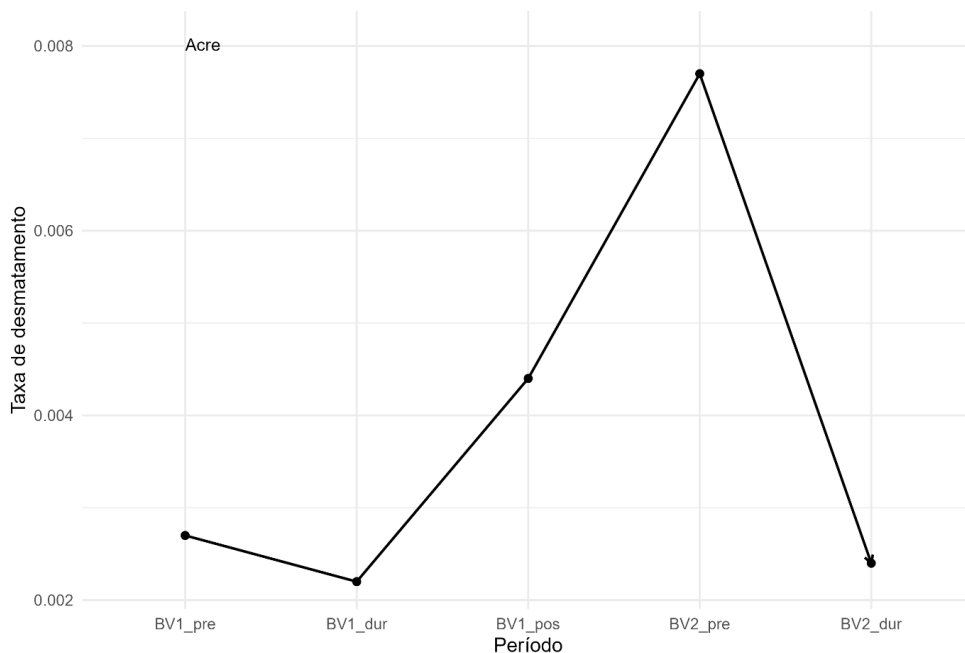
Fonte: Elaborado pela autora (2026)

Legenda: A linha tracejada representa a tendência temporal do número de beneficiários

Para verificar a tendência do desmatamento além das Resex, foi calculada a trajetória do estado do Acre (Figura 8), a partir dos dados de desmatamento estadual, excluindo as Resex, para o mesmo período de análise. O gráfico mostra um aumento progressivo da taxa de desmatamento entre **BV1_dur**, **BV1_pos** e **BV2_pre**, com pico neste último período e queda em **BV2_dur**. Em termos relativos, essa curva é semelhante à observada em várias Resex: desmatamento mais baixo no início do período analisado, aumento no intervalo entre ciclos do programa e redução recente.

Essa convergência entre as Resex e o padrão estadual sugere que as flutuações no desmatamento no interior das unidades não podem ser atribuídas exclusivamente à presença ou ausência do PBV, mas refletem a dinâmica de desmatamento no Acre como um todo. A série temporal do desmatamento no período sem Programa (2017–2022) tampouco apresenta ruptura em relação ao período com Programa.

Figura 8 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento no estado do Acre

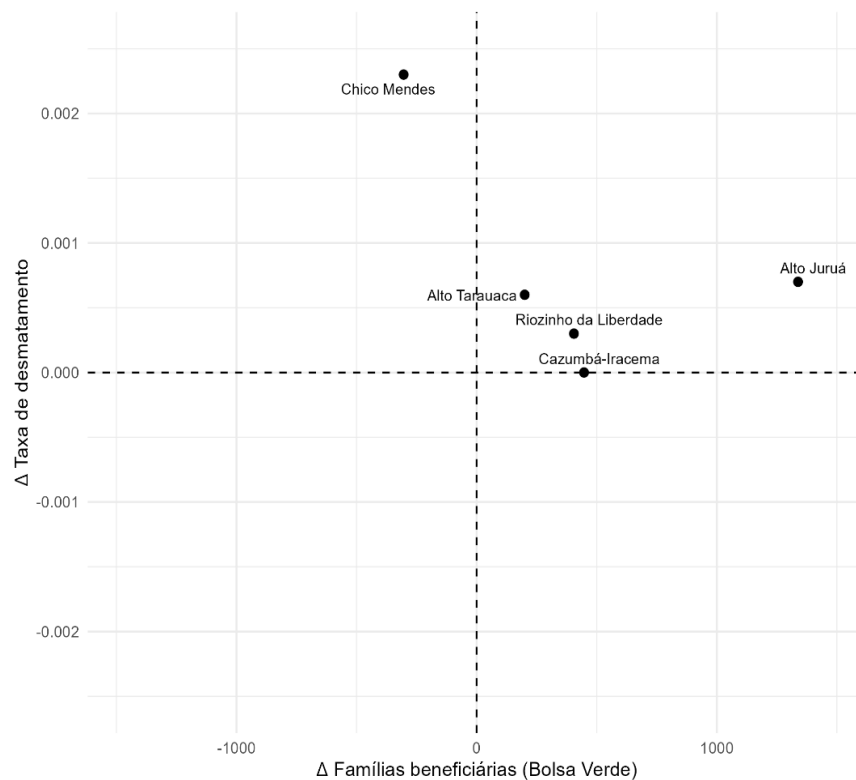


Fonte: Elaborado pela autora (2026).

No gráfico de quadrantes (Figura 9), todas as Resex apresentam $\Delta taxa \geq 0$, ou seja, a taxa média de desmatamento em BV2_dur é igual ou superior à observada em BV1_dur. Alto Juruá, Alto Tarauacá, Cazumbá-Iracema e Riozinho da Liberdade

situam-se no quadrante de aumento de beneficiários ($\Delta BV > 0$) e aumento ou manutenção da taxa de desmatamento. A Resex Chico Mendes ocupa o quadrante de redução de beneficiários ($\Delta BV < 0$) com aumento acentuado da taxa de desmatamento, indicando piora simultânea na cobertura do programa e na dinâmica de desmatamento.

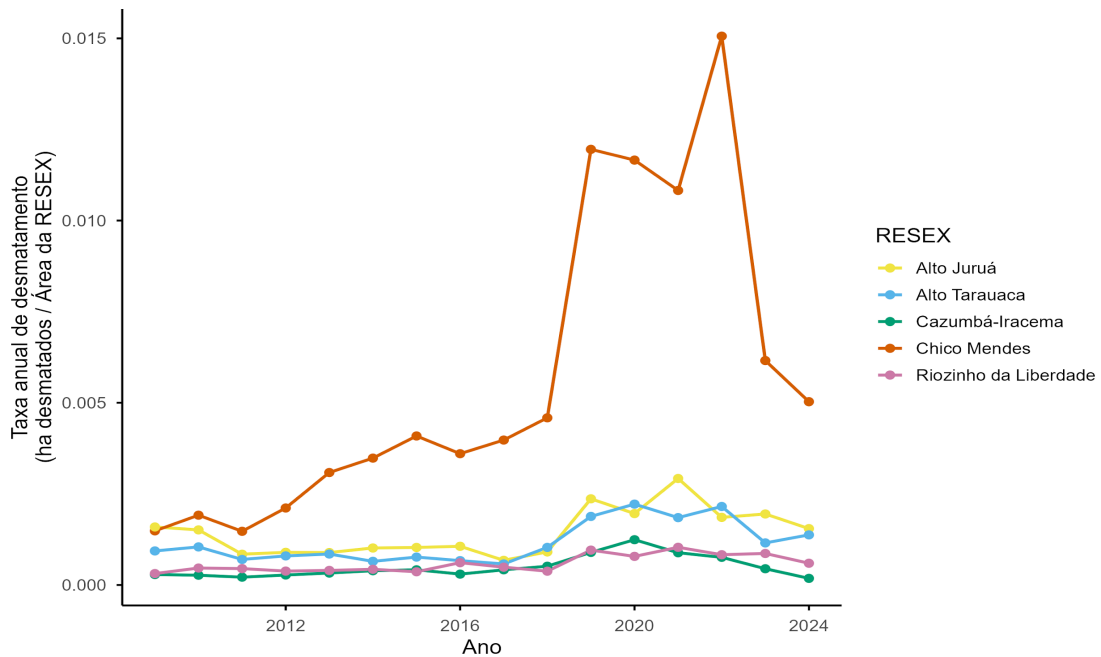
Figura 9 – Quadrantes taxa média de desmatamento das Resex



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

A sobreposição das trajetórias de desmatamento das cinco Resex (Figura 10) evidencia um padrão temporal comum: taxas relativamente baixas durante o primeiro ciclo do PBV (BV1_dur), elevação progressiva no período entre ciclos (BV1_pos e BV2_pre) e inflexão descendente no ciclo mais recente (BV2_dur). A exceção parcial é a Resex Chico Mendes, cuja taxa de desmatamento atinge patamar substancialmente superior ao das demais unidades em todos os períodos, confirmando a posição singular que essa Resex ocupa no gráfico de quadrantes (Figura 9), único caso em que a redução do número de famílias beneficiárias entre os dois ciclos coincide com a maior elevação da taxa de desmatamento.

Figura 10 - Trajetória temporal da taxa de desmatamento nas Resex



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

A convergência entre as trajetórias estadual e das Resex, portanto, não deve ser lida como evidência de que o PBV não possui potencial de contribuição para a conservação, mas sim como manifestação de que, nas condições institucionais e territoriais das Resex, as condições estruturais que viabilizam essa contribuição não estão consolidadas.

Essa lacuna explicativa aponta para a necessidade de examinar as condições institucionais que viabilizam ou obstruem a implementação do PBV nos territórios. A seção seguinte analisa, a partir dos dados do SAMGe (2018–2024), as dimensões de factibilidade, execução e governabilidade do cadastramento de famílias beneficiárias, buscando identificar os fatores organizacionais que produzem a heterogeneidade observada nos dados de desmatamento e de cobertura do programa.

5.2 Cobertura do PBV nas Resex: dados de cadastramento e indicadores do SAMGe (2018–2024)

A Tabela 2 apresenta a estimativa do universo familiar de cada Resex — conforme os dados do Sistema de Famílias do ICMBio (SisFamília) — e o número de famílias beneficiárias do PBV registradas em cada fase do Programa. A coluna de

cobertura expressa a razão entre beneficiários e famílias cadastradas no SisFamília, padronizando o denominador para todas as unidades.

Tabela 2 – Relação do número de famílias do PBV e estimativa de moradores das Resex

UC / Resex	Plano de Manejo		Sisfamília		Famílias Benef. 2014–2016	Famílias Benef. 2023–2025*	Var. Benef. (%)	Cobertura BV 1 (%)	Cobertura BV 2 (%)
	Famílias	Ano	Famílias	Ano					
Chico Mendes	1092	2008	2182	2019	465	106	-77.2%	21%	4,9%
Alto Juruá	n/a	n/a	1172	2014	628	1520	142.0%	53,6%	129,7%
Alto Tarauacá	250	2020	307	2025	63	196	211.1%	20,5%	63,8%
Cazumbá-Iracema	262	2008	455	2024	112	410	266.1%	24,6%	90%
Riozinho da Liberdade	450	2020	585	2025	76	302	297.4%	13%	51,6%
TOTAL	2054	-	4701	-	1344	2534	88.5%	28,6%	53,9%

Fonte: Elaboração própria com dados do ICMBIO (2025)

Legenda: * Famílias Beneficiários que receberam ao menos um pagamento no período set/2023–dez/2025, conforme base de dados do Programa Bolsa Verde (extração jan/2026).

** Cobertura calculada em relação às famílias (divisão da população recenseada por 5, assumindo média de 5 pessoas por família).

*** Alto Juruá: sem no Plano de Manejo - dado Sisfamília (2014) utilizado como referência complementar.

Fontes: Planos de Manejo das Resex; Sisfamília/ICMBio; Dados Bolsa Verde 2014–2016 e 2023–2025.

Na primeira fase do PBV (2014–2016), a cobertura variou entre 13,0% na Resex Riozinho da Liberdade e 53,6% na Resex Alto Juruá, única unidade sem Plano de Manejo disponível, cujo universo de referência é o próprio SisFamília (2014). As Resex Cazumbá-Iracema (24,6%), Chico Mendes (21,3%) e Alto Tarauacá (20,5%) apresentaram coberturas similares, indicando que, na fase inicial, aproximadamente uma em cada cinco famílias cadastradas foi incluída como beneficiária do PBV.

Na segunda fase (2023–2025), o cenário se transforma. Quatro das cinco Resex apresentam crescimento expressivo: Riozinho da Liberdade passa de 13,0% para 51,6%, Alto Tarauacá de 20,5% para 63,8%, Cazumbá-Iracema de 24,6% para 90,1%, e Alto Juruá de 53,6% para 129,7%. Nesta última, o número de 1.520 famílias beneficiárias supera o universo de 1.172 registrado no SisFamília de 2014, o que pode refletir o crescimento populacional da UC ao longo da última década ou sobreposição territorial do cadastro com municípios vizinhos. A exceção é a Resex Chico Mendes, cuja cobertura recua de 21,3% para 4,9% — resultado da redução de 465 para 106 famílias beneficiárias, em um universo de 2.182 famílias.

Esse padrão heterogêneo reproduz, no plano da cobertura do programa, o contraste observado nos gráficos de trajetória e no gráfico de quadrantes (Figura 9). Os dados do SAMGe, analisados a seguir, permitem investigar possíveis condições institucionais dessa diferenciação.

Os dados do Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) para o processo de "Reconhecimento e inclusão social e produtiva de populações tradicionais" revelam uma fragilidade institucional no cadastramento de beneficiários do Programa Bolsa Verde (PBV) nas cinco Resex analisadas, confirmado por três dimensões analíticas: factibilidade da ação, situação de execução e governabilidade do processo.

Em relação à factibilidade, apenas a Resex Cazumbá-Iracema registra 'Alta Factibilidade' para o cadastramento de famílias beneficiárias a partir de 2021, o que é coerente com o maior percentual de beneficiários observado nessa unidade na segunda fase do PBV. As demais Resex permanecem em "Moderada Factibilidade" ao longo de todo o período, enquanto o Alto Juruá registrou "Baixa Factibilidade" em 2020 e 2021 - justamente os anos anteriores ao crescimento expressivo de beneficiários nessa unidade.

A dimensão de execução é ainda mais reveladora. A Alto Tarauacá registrou a ação "Cadastrar as famílias beneficiárias" como "Não realizada" de forma consecutiva entre 2019 e 2023 - cinco ciclos anuais de não execução registrados no próprio sistema de gestão do ICMBio, mesmo constando como processo prioritário (Quadro 7). A Resex Chico Mendes só passa a registrar essa ação como prioritária a partir de 2023, com consolidação baixa, o que explica o baixo percentual de cobertura na segunda fase. O Riozinho da Liberdade alterna entre "Não realizada" e "Parcialmente realizada", sem evolução consistente até 2024.

Quadro 7 - Factibilidade, execução e governabilidade do cadastramento de famílias beneficiárias do PBV nas Resex do Acre (SAMGe/ICMBio, 2018–2024)

Resex	Ano	Factibilidade do cadastramento	Situação da execução	Governabilidade	Apoio ao processo	Consolidação	Avaliação (0–1)
Alto Juruá	2020	Baixa	Parcialmente realizada	3 - Moderada	2 - Baixo	2 - Baixa	0,33
	2021	Baixa			3 - Moderado	3 - Moderada	0,50
	2022	Moderada		2 - Baixa	3 - Moderado	2 - Baixa	0,33
	2023	Moderada		3 - Moderada	2 - Baixo		0,33

Alto Tarauacá	2024	Moderada	Não realizada		5 - Total	3 - Moderada	0,67
	2019			2 - Baixa	2 - Baixo	1 - Nenhuma	0,17
	2020			3 - Moderada	3 - Moderado	3 - Moderada	0,50
	2021				2 - Baixo		0,42
	2022						
	2023			4 - Alta	2 - Baixa	0,42	
	2024	Realizada	3 - Moderada	3 - Moderado	4 - Alta	0,58	
Cazumbá-Iracema	2021	Alta	Parcialmente realizada	4 - Alta	3 - Moderado	4 - Alta	0,67
	2022		Realizada/Parcial	3 - Moderada	3 - Moderado	3 - Moderada	0,50
	2023				2 - Baixo		0,42
	2024				0,42		
Chico Mendes	2023	Moderada	Não realizada / Parcial	—	—	—	—
	2024		Parcialmente realizada	3 - Moderada	3 - Moderado	2 - Baixa	0,42
Riozinho da Liberdade	2020	Moderada	Não realizada	3 - Moderada	2 - Baixo	3 - Moderada	0,42
	2021		Parcialmente realizada	4 - Alta	3 - Moderado		0,58
	2022		Não realizada	3 - Moderada	2 - Baixo	2 - Baixa	0,33
	2023		Parcialmente realizada	2 - Baixa			0,25
	2024	Moderada	Parcialmente realizada	3 - Moderada	5 - Total	3 - Moderada	0,67

Fonte: Samge (2025).

A governabilidade do processo - que indica a capacidade institucional da equipe gestora de executar a ação com autonomia - mantém-se em nível "Moderado" na maior parte das Resex e anos, com apenas Cazumbá-Iracema e Riozinho da Liberdade registrando "Alta" governabilidade em alguns períodos. O apoio ao processo, que mensura o suporte externo recebido, permanece predominantemente "Baixo", com melhora apenas em 2024, quando os dados indicam "Total" para Alto Juruá e Riozinho da Liberdade - coincidindo com um ciclo de maior presença institucional.

Esses dados contribuem para o argumento desta dissertação: o baixo cadastramento do PBV não é resultado de desinteresse das populações tradicionais ou ausência de demanda, mas de restrições operacionais e institucionais, registradas pelo próprio sistema de monitoramento do ICMBio. O custo operacional do

cadastramento - que envolve busca ativa em territórios de difícil acesso, capacitação de equipes e articulação com outros entes federativos - foi subestimado no desenho do Programa, como apontam Abers e Lotta (2015), e essa subestimação persiste nos ciclos avaliados.

Como a adesão ao PBV se faz a partir da homologação da lista de beneficiários pelo ICMBio para envio ao MMA, tal atividade seria primordial para a implementação do programa. Contudo, entende-se que o SAMGe é um instrumento de planejamento operacional da UC e que por vezes, mesmo contendo a descrição da ação de manejo, tem como preenchimento o detalhamento de “não realizado” ou “parcialmente”, sem preenchimento, e não específica a qual política pública se direciona, não sendo possível relacionar a efetividade de gestão da Resex do SAMGe com a implementação do PBV na UC. Para as 5 Resex não houve indicação de ações de manejo para implementação ou monitoramento do PBV.

O cadastramento das famílias é feito pelo ICMBio a partir da identificação e cadastramento daquela população como comunidade tradicional da UC. Utilizamos a estimativa de famílias com o número de beneficiários cadastrados e publicizado pelo MMA (Tabela 2).

O cadastro das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde (PBV) demanda identificação prévia a partir de busca ativa pelo ICMBio para o reconhecimento como população tradicional e beneficiária da Resex. A análise das duas fases do Programa (2014 - 2016 e 2023 - 2025) revela padrões heterogêneos de cobertura entre as cinco Resex estudadas, os quais somente se tornam inteligíveis quando se consideram três referências distintas de estimativa do universo familiar: os Planos de Manejo (PM), o Sisfamília⁷, cada um produzido em momento e por metodologia diferentes, o que explica parte das divergências observadas.

Na primeira fase do PBV, tomando como referência o PM para as unidades que o possuem e o Sisfamília para o Alto Juruá (único sem PM disponível), os percentuais de cobertura variaram entre 16,9% na Resex Riozinho da Liberdade e 53,6% na Resex Alto Juruá. As Resex Chico Mendes e Cazumbá-Iracema atingiram coberturas similares - 42,6% e 42,7% respectivamente -, enquanto o Alto Tarauacá registrou 25,2%. Esses percentuais, embora expressivos, devem ser lidos com cautela: os PMs

⁷ Plataforma do Sisfamílias foi criada pelo ICMBio para coletar os dados, sistematizar e organizar e disponibilizar as informações sobre os Povos e Comunidades Tradicionais e suas famílias nas Unidades de Conservação federais.

da Chico Mendes e Cazumbá-Iracema datam de 2008, e o Sisfamília do Alto Juruá é de 2014, o que significa que a estimativa de referência já era defasada em relação ao universo real de famílias quando o PBV foi implementado.

Na segunda fase o cenário se transforma, com crescimento expressivo em quatro das cinco Resex e retração na Chico Mendes. A Alto Juruá, com 1.520 famílias beneficiárias frente a 1.172 famílias no Sisfamília, ultrapassa o universo de referência (129,7%), o que pode indicar tanto o crescimento populacional da UC ao longo da última década quanto a possível sobreposição territorial do cadastro com municípios vizinhos conforme dados do Cadastro Único do Acre.

O cadastramento da comunidade tradicional (moradores e beneficiários), embora indicado pela gestão das UC como ação de baixa complexidade, não teve execução registrada ao longo dos ciclos de avaliação do SAMGe (2018–2024). Essa lacuna torna os mecanismos operacionais do PBV mais lentos e revela que os custos técnicos e operacionais da implementação foram subestimados pelo MMA no desenho do Programa (Abers e Lotta, 2015).

As Resex possuem comunidades rurais em baixíssima densidade, portanto o universo de beneficiários potenciais não pode ser considerado como objetivo a ser alcançado pelo Programa, o que torna ainda mais significativa a redução observada no percentual de cobertura dessa Resex na segunda fase do PBV. A Resex Alto Juruá está inserida na segunda menor faixa de famílias de baixa renda (405 a 687), o que reforça que o número de beneficiários registrados na segunda fase supera o universo censitário local. As Resex Alto Tarauacá e Cazumbá-Iracema estão situadas em faixas intermediárias (687 a 1.133 famílias), compatíveis com os dados dos respectivos Planos de Manejo. A Resex Riozinho da Liberdade sobrepõe faixas distintas em seu território, que apresentam perfis populacionais diferentes dentro dos limites da unidade.

Para Filho et al (2015) o CAR é um cadastro de terras de grande utilidade para o exercício de políticas públicas, especialmente as ambientais, com base de dados georreferenciados e de simples visualização, contudo para áreas públicas das populações tradicionais como os: faxinalenses, geraizeiros, quebradeiras de coco, fundo de pasto, mangabeiras, seringueiros, pescadores, ribeirinhos, ainda não acontece, a territorialidade destas populações é de precária regulamentação, ainda que inerente à sua existência, estão vinculadas aos territórios que lhes corresponde. (Filho et al, 2015).

Nas reservas extrativistas as áreas são de posse e domínio público, não há cadastramento de áreas comunitárias, extrativistas ou de propriedades individuais. Como não há CAR ou outra delimitação georreferenciada, não é possível identificar os polígonos das propriedades dos beneficiários do PBV nem verificar seu enquadramento no zoneamento socioeconômico do IBGE, restando apenas o cálculo da área de desmatamento por Resex (Apêndices).

A análise das ações do SAMGe e as entrevistas (detalhadas na próxima seção) indicam que o cadastramento e a atualização da lista de moradores e beneficiários das Resex dependem de ação direta do ICMBio e de parcerias ou contratos específicos para a busca ativa e o recadastramento dos extrativistas em cada unidade.

O primeiro período do PBV coincide com outras intervenções ambientais robustas no Brasil entre 2011 e 2015, como o PPCDAm, a moratória da soja e da carne e a implementação do CAR. Nesse contexto, mesmo que se buscasse analisar os polígonos de desmatamento nas Resex, o efeito isolado do PBV seria de difícil identificação, uma vez que, concomitantemente, intensificavam-se a fiscalização federal e as restrições de crédito em áreas sob pressão de desmatamento.

Nos dados de monitoramento ambiental por meio da análise de imagens de satélite não há dados disponíveis sobre pessoas que foram sancionadas ou advertidas. No entanto, se o monitoramento ambiental melhorar ou for mais detalhado no futuro, o mecanismo de envio prévio de um agente local à família para verificar os motivos do descumprimento, como é feito no programa Bolsa Família, pode ser visto como uma boa solução para conciliar interesses sociais e ambientais.

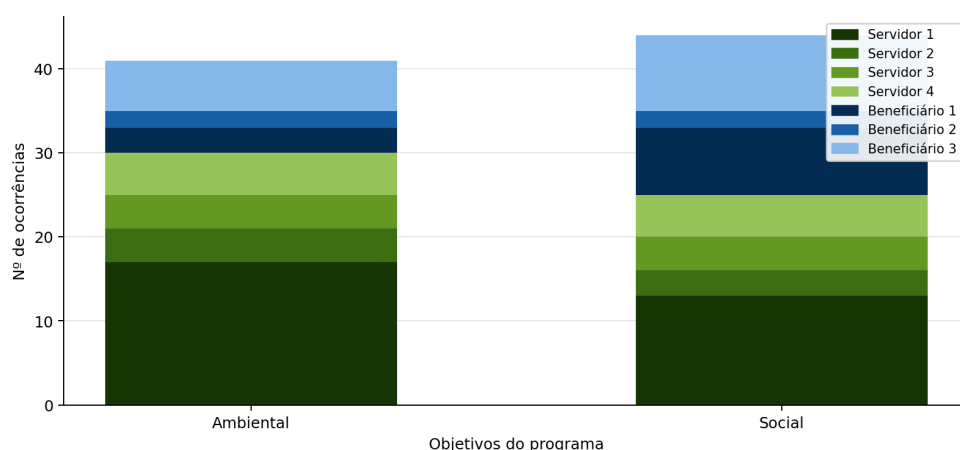
5.3 Percepção dos entrevistados

Os padrões identificados na análise de conteúdo das entrevistas sobre o PBV revelam contrastes entre as percepções de servidores públicos e de beneficiários, a partir das codificações por tema e categoria e dos trechos de fala analisados. Em termos gerais, os resultados apontam para a coexistência de finalidades ambientais e sociais nos objetivos atribuídos ao programa, com maior ênfase ambiental nas falas de servidores e maior ênfase social nas falas de beneficiários; para uma avaliação predominantemente positiva da implementação, embora acompanhada de ressalvas recorrentes; e para a presença de desafios associados à seleção/elegibilidade, ao monitoramento e a entraves operacionais, acompanhados por sugestões que se

concentram em ampliação, educação ambiental e ajustes no rigor das condicionalidades.

A seguir, apresentam-se a distribuição das ocorrências de codificação e o conteúdo predominante, ilustrado por excertos das falas, indicando quando as percepções de servidores e beneficiários convergem ou divergem.

Figura 11 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Objetivos do programa por categoria e por pessoa



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Quanto aos objetivos do programa (Figura 11), observa-se uma distribuição relativamente equilibrada entre as categorias ambiental e social. Entre os servidores, há maior concentração de codificações na categoria ambiental. Nas falas, os objetivos ambientais aparecem descritos em termos de ações e engajamento voltados à conservação em unidades de conservação. Já na categoria social, os servidores referem objetivos associados à capacidade de escolha e uso do recurso no cotidiano, como sintetiza o Servidor 1: “[...] Quando a gente pode trazer essas pessoas enquanto beneficiários do programa, o que a gente dava pra elas era principalmente a capacidade ou a possibilidade de escolher né? [...]”.

Entre os beneficiários, a ênfase recai mais frequentemente sobre objetivos sociais. O padrão predominante nas falas de beneficiários é associar os objetivos sociais a condições de subsistência, com menções a alimentação, renda cotidiana e permanência de crianças na escola. De modo semelhante, o Beneficiário 1 enfatiza o benefício como suporte a alimentação doméstica:

“[...] quando a gente vê alguma pessoa recebendo o benefício e dizendo rapaz eu acessei o bolsa verde, eu tirei ele teve um grande

um grande momento bom porque ele levou às vezes o alimento pra dispensa dessa pessoa então foi um causa que o beneficiou muito bom pra essas pessoas [...]"

Os objetivos ambientais também aparecem nas falas de beneficiários, frequentemente formulados como inibição do desmatamento e queimadas:

"Esse recurso é voltado pra você não desmatar pra você não queimar entendeu? "

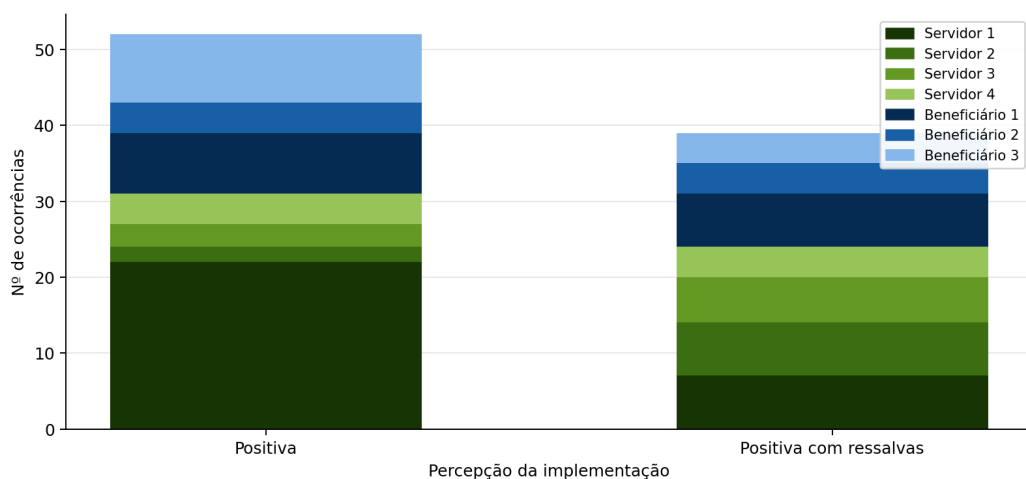
"Quando chega dinheiro na ponta o camarada que derrubava a árvore vai ele vai repensar ele derruba ainda que eu tô recebendo recurso do Bolsa Verde pra manter mais floresta em pé e tá gerando qualidade de vida né".

De forma convergente, servidores e beneficiários apresentam objetivos ambientais e sociais como dimensões que podem aparecer articuladas nas falas, ainda que com ênfases distintas. O Servidor 1 explicita essa articulação ao descrever a conservação em sentido ampliado, incorporando qualidade de vida e renda. Entre beneficiários, essa mesma articulação aparece ao relacionar ajuda financeira, vulnerabilidade socioeconômica e a redução de práticas de degradação:

"então se o bolsa verde é pra ir né é pra ajudar essas pessoas que tão passando por uma certa condição né e que não foi que ela não vá vender uma madeira uma árvore alguma coisa né porque já é uma ajuda que ela pode contar com aquilo ali."

Em relação à percepção da implementação (Figura 12), observa-se que a categoria positiva concentra mais ocorrências na maior parte dos emissores, embora a categoria positiva com ressalvas também apareça de forma consistente.

Figura 12 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Percepção da implementação por categoria e por pessoa



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

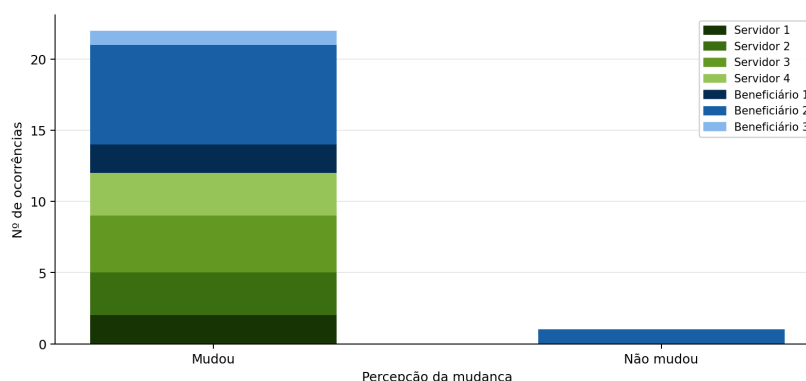
Entre os beneficiários, observam-se distribuições similares de percepções concentra mais ocorrências na categoria positiva. Essas diferenças aparecem também no modo como os entrevistados sintetizam sua avaliação: o Beneficiário 1 afirma que *“eu penso que todo programa quando ele é levado à comunidade ele é um fortalecimento, uma ajuda né [...]”*, e o Servidor 2 explicita uma avaliação mais ambivalente ao dizer que *“então essa dinâmica era muito prejudicada né mas não dá pra dizer se o programa foi positivo ou negativo”*.

Do ponto de vista dos beneficiários, a percepção positiva aparece associada à melhoria imediata das condições de vida, nas codificações positivas com ressalvas, as falas registram necessidades de aprimoramento, critérios percebidos como pouco claros e limites de acompanhamento/avaliação:

“E assim pra gente da na época mudou muita assim trouxe muita esperança pras pessoas na verdade na verdade não é esperança é uma mudança de vida.” (Beneficiário 2).
 “foram positivos, porém com ressalva digamos assim. essa diferenciação né do critério de por que algumas famílias são aceitas e outras não né.” (Beneficiário 1).

Quanto à percepção da mudança (Figura 13), observa-se que as codificações de mudou se concentram no Beneficiário 2 (7), seguido pelo Servidor 2 (3), pelo Servidor 1 (2) e pelo Beneficiário 1 (2), com menor frequência no Beneficiário 3 (1). Houve apenas uma ocorrência de percepção de continuidade (Beneficiário 2). Considerando que não houve mudanças substanciais na política entre os períodos de implementação, as falas codificadas descrevem, sobretudo, alterações percebidas em dimensões operacionais e de acesso/comunicação.

Figura 13 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Percepção da mudança por categoria e por pessoa



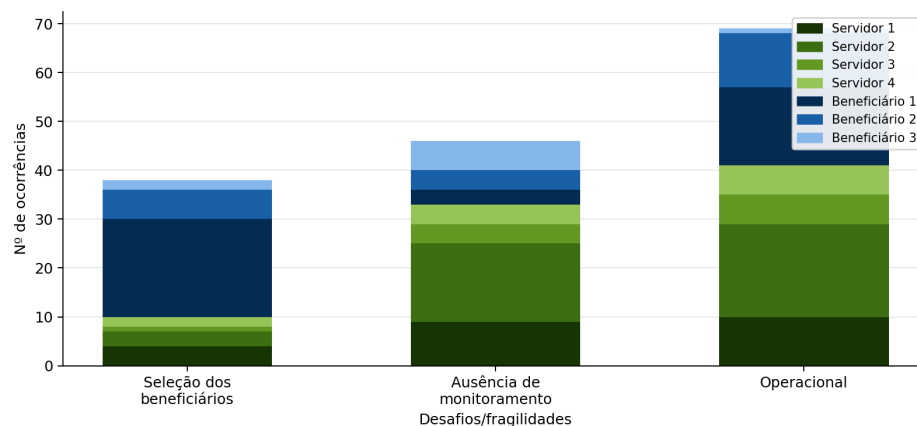
Fonte: Elaborado pela autora (2026).

O Servidor 2 atribui essa percepção à maior disseminação de ferramentas de interação:

“acho que sobretudo por causa dos meios eletrônicos que tão muito mais assim disseminados, de interação né”. No mesmo sentido, o Beneficiário 1 compara 2012 ao período mais recente e enfatiza maior divulgação do programa: “o que eu vejo agora que é o que em 2012 a gente, eu participava das reuniões e eu penso que agora eu vejo que agora tá sendo mais divulgado, né? Tá sendo mais divulgado do que 2012. [...]” ;
 “Então hoje se torna tudo tem mais fácil pra gente trabalhar o programa talvez quem sabe a pessoa lá mesmo de dentro da comunidade dela ela pode ter acesso ao benefício dela, hoje a gente usa muito essa questão do Pix.”

Quanto a desafios e fragilidades (Figura 14), observa-se que as menções se distribuem de modo distinto entre as categorias entre servidores e beneficiários. Entre os servidores, há maior concentração na dimensão operacional e na ausência de monitoramento. Entre os beneficiários, o padrão geral aponta que os desafios são frequentemente narrados como injustiça percebida e falta de clareza na entrada/permanência no programa, enquanto, para os servidores, predominam referências a limitações de estrutura e capacidade institucional que impactam a operacionalização e o acompanhamento.

Figura 14 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Desafios e fragilidades por categoria e por pessoa



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

No conteúdo das falas, a categoria seleção dos beneficiários aparece associada a critérios percebidos como pouco transparentes e a comparações com

vizinhos/comunidades: “[...] Ou essa diferenciação né, um vizinho recebe, mas você não entende o porquê.” Entre os servidores, a seleção também é descrita como um desafio ligado à dificuldade de delimitação de perfis socioeconômicos:

“Até porque a diferença entre quem era pobre e quem era extremamente pobre era muito pequena ali.” Servidor
 “Mora na colocação tal e tal quando você chega que não tem esse reconhecimento certamente você vai ver o Bolsa Verde, alguém recebendo lá e você ficando sem porque e aí o é decepção.” Beneficiário 1

“É o impacto negativo eu acho que é esse assim sabe é um certo muito esforço muita energia gasta porque tudo isso assim é muita articulação é muita conversa é logística é tudo às vezes o impacto é pequeno então assim eu acho que o ponto negativo é isso que você gasta muita energia pra uma coisa que poderia ser muito maior. E acaba que às vezes não tem o resultado”. Servidor 3

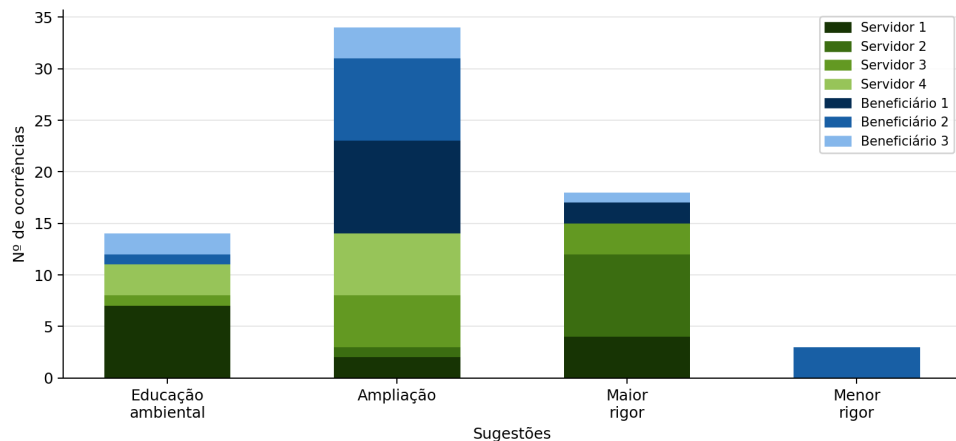
Na categoria operacional, aparecem limitações de pessoal, organização e infraestrutura para execução do programa, além de dificuldades práticas de identificação e mapeamento. O Servidor 2 descreve restrição de capacidade de trabalho: *“a gente vai ver as coordenações finalísticas, é muito pouca gente com muito trabalho, né?”*. Do ponto de vista dos beneficiários, há destaque para lacunas administrativas e territoriais que dificultam a implementação, como relata o Beneficiário 2: *“Hoje nós não temos o mapeamento das colocações da reserva, não temos esse mapeamento e nem dos moradores.”*.

Já a ausência de monitoramento se apresenta com forte concentração nas falas dos servidores com formulações que vinculam monitoramento à presença institucional e à possibilidade de acompanhamento contínuo. O Servidor 2 resumiu essa limitação ao afirmar: *“e os servidores sabiam que era inviável que monitoramento realmente se realizasse”*. Beneficiário 1: *“eu acredito que uma das dificuldades maior o monitoramento é realmente ter uma presença maior dentro do território né porque eu ainda sinto essa distância de ter uma base digamos assim no território”*.

Quanto a sugestões (Figura 15), observa-se que as codificações se concentram sobretudo em ampliação e maior rigor, seguidas por educação ambiental, enquanto menor rigor aparece de forma pontual. Entre os servidores, o Servidor 1 concentra sugestões em educação ambiental e maior rigor. Entre os beneficiários, há predominância de ampliação, no conjunto, o padrão geral indica que beneficiários tendem a priorizar sugestões de ampliação do programa, ao passo que servidores

concentram mais sugestões de maior rigor e, no caso do Servidor 1, educação ambiental.

Figura 15 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Sugestões por categoria e por pessoa



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

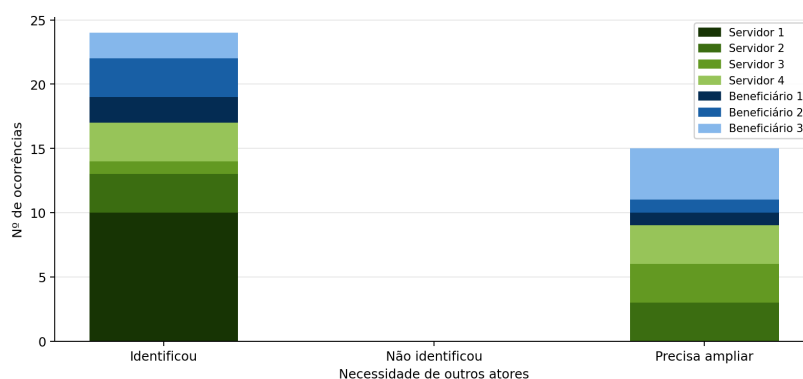
Nas falas codificadas como ampliação, predominam propostas de aumentar cobertura e acesso, incluindo alcance universalizado no território e atualização de procedimentos. Também destaca a necessidade de adequação aos meios atuais de comunicação e pagamento: *“Todo mundo hoje na reserva tem um Pix tem o telefone tem a internet. Então o programa precisa atualizar esse tempo também.”* No mesmo sentido, o Beneficiário 2 descreve a ampliação como necessidade de tornar o programa mais adequado e de conhecimento dos moradores da Resex.

Quanto ao maior rigor, as falas registram sugestões ligadas a critérios e condicionalidades percebidas como necessárias para diferenciar práticas e evitar assimetrias. Já no Beneficiário 3, o maior rigor é sugerido pela preocupação com desvio de finalidade: *“e aí acabar ou então pega esse recurso e fazendo atividades ilegais.”* Em contraste, como a categoria menor rigor ocorre apenas no Beneficiário 2, as falas enfatizam as condicionalidades ambientais, ao apontar que *“[...] esse novo programa ele tá muito rígido, e se faz necessário ser rígido, né? Quando se fala da questão do desmatamento, da questão de quantidade de campo, de criação de gado, entendeu?”*.

Quanto à necessidade de outros atores, observa-se na Figura 16 que as codificações se concentram em identificou, com maior frequência no Servidor 1 (10), seguido pelo Servidor 2 (3), pelo Beneficiário 2 (3) e, em menor volume, pelos

Beneficiários 1 e 3 (2 cada). As codificações em precisa ampliar aparecem sobretudo no Beneficiário 3 (4) e no Servidor 2 (3), além do Beneficiário 1 (1) e do Beneficiário 2 (1). No conjunto, o padrão geral indica que servidores e beneficiários identificam atores e arranjos institucionais associados à implementação, enquanto parte das falas registra a necessidade de ampliar a articulação e a participação.

Figura 16 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Necessidade de outros atores por categoria e por pessoa



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Nas falas em que outros atores são identificados, predominam referências a estruturas e parcerias institucionais, combinando órgãos públicos e instâncias de gestão. O Beneficiário 2 relata a existência de cooperação operacional com organizações locais: *“tem uma parceria muito formalizada, né? E eu lembro que na época era mais, ainda porque tudo o ICMBio eu comunicava com as associações, então a gente fazia isso muito em parceria. Então, hoje também tá sendo dessa forma.”* Entre beneficiários, também aparece a relação com o órgão gestor como elemento central, como no Beneficiário 3: *“Lá a gente tem melhorado, sim, essa relação da associação com o ICMBio, a gente entende que o ICMBio teve sua, assim como outros órgãos ambientais, sua decadência”*.

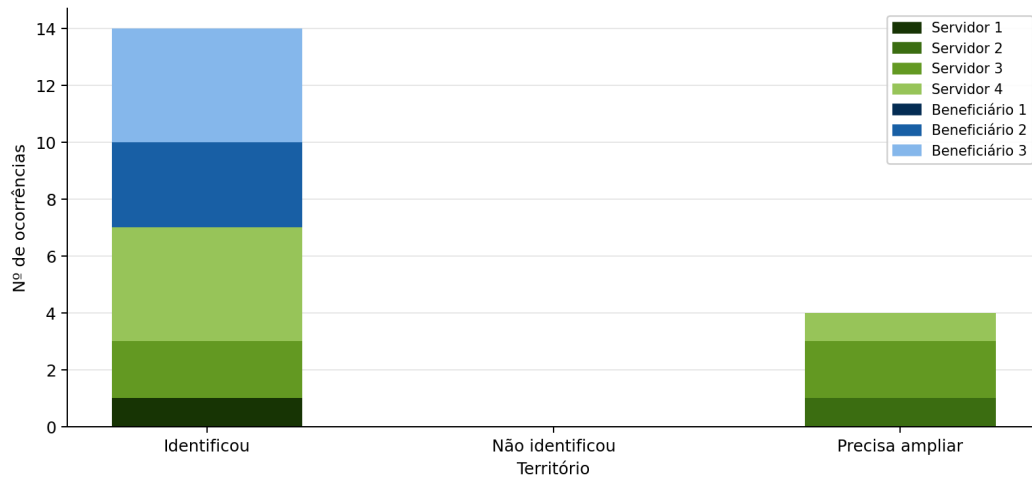
Nas falas codificadas como “precisa ampliar a atuação do Programa”, observa-se a ênfase em fortalecer presença e representação no território, bem como ampliar a participação de organizações e grupos sociais. Beneficiários tendem a detalhar a ampliação pela via de organizações comunitárias, consulta e presença territorial, enquanto servidores destacam atores federais e mecanismos formais de gestão e coordenação.

Quanto ao território (figura 17), o padrão geral indica que o território é mobilizado sobretudo nas falas de beneficiários para descrever transformações e condições locais que atravessam a experiência do programa. O Beneficiário 2 sintetiza essa percepção ao afirmar:

“A gente teve uma mudança no programa e a gente teve mudança também, digamos que desse tempo aí pra cá, a gente teve uma mudança no território.”

“Mas com certeza fortalece essa gestão e as comunidades que precisa tanto e de recursos financeiros, de políticas públicas voltadas pra dentro”.

Figura 17 - Distribuição das ocorrências de codificação do tema Território por categoria e por pessoa



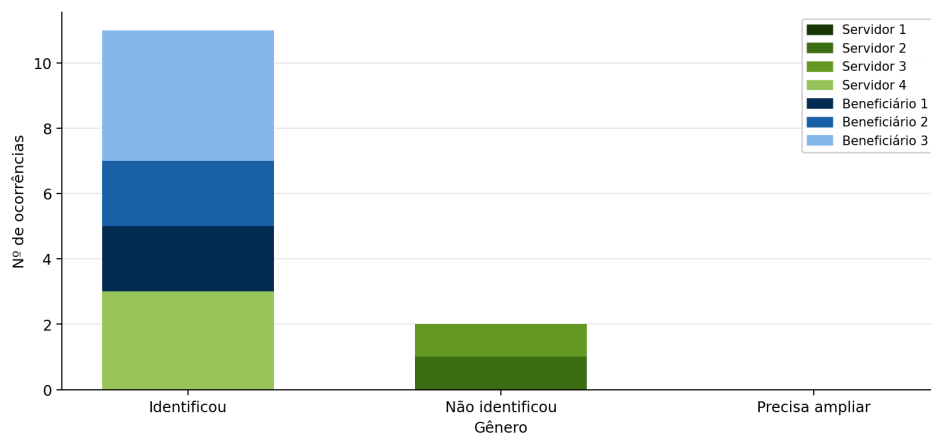
Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Entre os servidores, em contraste, a categoria precisa ampliar ocorre apenas no Servidor 2, que enfatiza a ausência de uma discussão técnica que conecte desenho organizacional e características territoriais: “*Na minha época nunca teve uma discussão profunda de modelagem organizacional que a vincule a característica do território de uma forma técnica*” e para o Servidor 3:

“acho que faria diferença se o valor fosse fornecido fosse mais substancial. Mas a quantidade de recurso que é empregada por família mensalmente é um valor muito simbólico né a pessoa não consegue hoje em dia com o preço das coisas, as pessoas não conseguem usar esse recurso pra não substituir uma atividade danosa ao meio ambiente e tudo mais então assim se tivesse um se fosse uma repartição de recursos maior. Com certeza outros falaram a mesma coisa tanto nesse valor tanto da dificuldade do recebimento às vezes desse dinheiro”.

Por fim, no tema gênero (Figura 18), observa-se que as codificações se concentram em falas que identificam essa dimensão, sobretudo entre os beneficiários. O Servidor 3 alinha-se ao Servidor 2 na categoria 'não identificou', ao passo que o Servidor 4 identifica claramente essa dimensão, de forma análoga aos beneficiários, como na fala: *'no levantamento das famílias, quando constava o nome do responsável no CadÚnico, já fazíamos a conferência se era no nome da responsável [...]'*.

Figura 18 Distribuição das ocorrências de codificação do tema Gênero por categoria e por pessoa



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Nas falas que identificam gênero, predominam descrições de protagonismo e reconhecimento de mulheres nos territórios e em atividades extrativistas. Para Beneficiário 3, o tema aparece associado ao trabalho em cadeias produtivas locais:

“O exemplo da cadeia da borracha, a gente, os cadastros que a gente faz junto com a cooperativa. Dentro do território a gente hoje não chama mais o seringueiro, pra tirar um pouco esse contexto só do homem, a gente hoje chama de família produtora, porque tem muita mulher que corta seringa que auxilia nesse processo da produção da borracha.”

A análise de conteúdo das entrevistas, à luz de Matland (1995), dialoga diretamente com os achados da categorização: a divergência entre objetivos ambientais e sociais entre servidores e beneficiários é consistente com os tipos de implementação 'política' ou 'simbólica' descritos pelo autor, caracterizados por ambiguidade de objetivos combinada a diferentes graus de conflito entre atores.

5.4 Limitações da pesquisa e contribuições futuras

A presente pesquisa deparou-se com limitações decorrentes da qualidade e da disponibilidade dos dados oficiais do Programa Bolsa Verde junto ao MMA. Registros referentes à primeira fase do Programa (2012–2016) foram parcialmente perdidos em razão do tempo transcorrido e das mudanças nos sistemas de gestão da informação entre governos. Foram identificadas inconsistências entre diferentes plataformas institucionais, bem como ausência de informações sobre a distribuição espacial dos beneficiários dentro das Resex.

O SAMGe constitui instrumento de planejamento operacional das unidades de conservação e não foi concebido para a análise de implementação de políticas públicas específicas. O preenchimento dos campos do SAMGe nem sempre discrimina a qual programa ou ação de manejo a avaliação se refere, e as categorias de factibilidade, execução e governabilidade expressam a percepção da equipe gestora sobre a viabilidade da ação em termos gerais. Assim, embora sejam úteis como indicadores indiretos da capacidade institucional local, as inferências extraídas foram interpretadas com ressalva.

A amostra de sete entrevistas é reconhecidamente reduzida e limitou a diversidade de perspectivas capturadas e impediu generalizações para além dos casos estudados.

Uma limitação estrutural que ultrapassa o escopo metodológico desta pesquisa diz respeito ao critério de elegibilidade a situação da faixa de renda. Como não houve monitoramento ou diagnóstico do perfil socioeconômico das famílias residentes nas Resex, o percentual baixo de adesão identificado, pode ser pelo enquadramento socioeconômico dessas comunidades. Essa lacuna, apontada em uma das entrevistas, abre uma hipótese para o baixo percentual de cobertura observado nas Resex, particularmente na Chico Mendes: é possível que parte significativa dos moradores e extrativistas das reservas não seja de baixa renda, e pode refletir uma inadequação do critério do Programa.

Como agenda de pesquisa futura, sugerem-se: (i) levantamento censitário do perfil socioeconômico das famílias residentes em UC de uso sustentável, com cruzamento entre CadÚnico, SisFamília e pesquisa de campo, para estimar o universo efetivo de famílias elegíveis ao PBV; (ii) análise comparativa da implementação do PBV em UC sob gestão do ICMBio e em assentamentos sob gestão do INCRA, dado que as modalidades operacionais de cadastramento diferem substancialmente entre

os dois órgãos; (iii) avaliação do impacto da retomada do Programa em 2023, com desenho contrafactual que permita isolar o efeito do PBV das tendências regionais de desmatamento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da implementação evidenciou que a utilização do número de famílias beneficiárias como indicador de resultado apresenta limitações analíticas relevantes, embora seja o indicador mais utilizado para dimensionar o alcance do PBV, expressa aspectos processuais da implementação e não resultados do Programa. A cobertura variou de 4,9% na Resex Chico Mendes a 90,1% na Cazumbá-Iracema na segunda fase (2023–2025), e essa heterogeneidade não decorre da aplicação diferenciada dos critérios de elegibilidade, mas das condições de gestão territorial de cada unidade, cadastramento das famílias extrativistas e planejamento das ações de gestão. Do mesmo modo, o estado de conservação das Resex, medido pela taxa de desmatamento, não apresentou variação atribuível à presença ou à ausência do Programa: as trajetórias de desmatamento nas cinco unidades acompanharam a tendência estadual do Acre ao longo de todo o período analisado.

O baixo cadastramento do PBV nas Resex resulta de restrições operacionais e institucionais concretas, não de ausência de demanda. Os dados do SAMGe revelam que, em quatro das cinco Resex, a ação de cadastramento de famílias beneficiárias foi registrada como "não realizada" ou "parcialmente realizada" durante anos consecutivos. O caso mais expressivo é a Alto Tarauacá, com cinco ciclos seguidos de não execução (2019–2023). A Chico Mendes, maior e mais pressionada pelo desmatamento, só passou a registrar essa ação como prioritária em 2023, o que ajuda a explicar a redução de 465 para 106 famílias beneficiárias entre as duas fases. Em contraste, a Cazumbá-Iracema, única Resex com "Alta Factibilidade" a partir de 2021, é também a que apresenta a maior ampliação relativa de cobertura. Esse padrão confirma a hipótese de que a capacidade institucional local do ICMBio é a variável que mais diferencia as Resex entre si, em consonância com o referencial teórico de capacidade institucional (Pires e Gomide, 2016; Lotta, 2019) e de discricionariedade dos agentes públicos (Lipsky, 2010; Matland, 1995).

A estrutura institucional do Programa não constitui um espaço próprio dentro da gestão das unidades de conservação. Diferentemente do Programa Bolsa Família, que conta com articulação intersetorial com estados e municípios e estrutura

operacional própria (MDS, 2016; Abers e Lotta, 2015), o PBV depende da capacidade já existente nas UCs. Essa dependência é agravada pelo fato de que, no âmbito do ICMBio, o cadastramento exige o reconhecimento prévio dos moradores como beneficiários da Resex por portaria específica, ao passo que no âmbito do INCRA o cadastramento abrange todos os assentados, com exclusões posteriores em caso de descumprimento. Essa diferença operacional se reflete na assimetria entre o número de beneficiários em assentamentos rurais e nas UCs de uso sustentável.

No aspecto qualitativo, apesar dessas fragilidades, a pesquisa identificou avanços. A percepção do Programa é positiva entre servidores e beneficiários. O PBV contribuiu para a conscientização ambiental nas comunidades e para a complementação, ainda que modesta, da renda das famílias extrativistas. A retomada do Programa em 2023, com ampliação do número de beneficiários em quatro das cinco Resex, indica que há demanda e disposição das comunidades para participar. As entrevistas evidenciaram, ademais, a desatualização do cadastro de moradores das Resex como um dos principais entraves ao acesso ao PBV.

A descontinuidade do Programa reforça essas fragilidades. O encerramento da primeira fase, motivado pela retirada dos recursos orçamentários, e a manutenção da mesma vulnerabilidade na normativa de 2023 comprometem a confiança das famílias beneficiárias e a capacidade das equipes locais de sustentar as ações de cadastramento. Os entrevistados convergiram na avaliação de que o PBV, com mais de uma década de existência, não consolidou os instrumentos operacionais necessários para produzir resultados mensuráveis nas Resex.

Para que o PBV produza resultados consistentes nas Resex são necessárias a previsibilidade orçamentária, para que o mecanismo de reciprocidade se mantenha (Wunder, 2015); dimensionamento das ações de cadastramento e reconhecimento das comunidades e populações tradicionais em UC e a articulação entre os registros do ICMBio (SisFamília), do MDS (CadÚnico) e do MMA (áreas prioritárias, indicadores, monitoramento), para cruzamento de dados e a identificação do universo efetivo de famílias elegíveis.

O Programa Bolsa Verde permanece como política pública necessária para as populações tradicionais em áreas protegidas. Os instrumentos de gestão das unidades de conservação de uso sustentável são fundamentais para que a ação pública alcance as famílias em maior vulnerabilidade. Contudo, a pesquisa

demonstrou que a efetividade do Programa depende de ações e das condições concretas de implementação nos territórios.

Por fim, destaca-se que a formulação e a avaliação de políticas públicas ambientais demandam a análise das interações institucionais e de seus resultados em contextos territoriais específicos. Tal abordagem é essencial para examinar a eficácia da conservação, identificar a relação entre a participação no Programa e seus efeitos, e compreender os impactos da descontinuidade sobre o desenvolvimento sustentável nas comunidades tradicionais.

As análises realizadas corroboram o diagnóstico de que o PBV, apesar de suas fragilidades e os instrumentos de gestão das UC de uso sustentável permanecem fundamentais para que a ação pública social e ambiental alcance a população em situação de vulnerabilidade. O desenvolvimento sustentável e a superação da pobreza, mantidos como metas do Estado brasileiro, exigem o fortalecimento da capacidade institucional local, a previsibilidade orçamentária e a articulação intersetorial das políticas voltadas a populações tradicionais em áreas protegidas, a qual esta dissertação pretende oferecer contribuição.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. e LOTTA, G. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In P. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação (pp. 143-175). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2015.
- ALLEGRETTI, M. H. A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Brasília, 2002. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, 2002.
- ASSUNÇÃO, J.J., GANDOUR, C., & ROCHA, R. 2019. "DETER-ing Deforestation in the Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement. *American Economic Journal: Applied Economics* 15 (2): 125–156.DOI: 10.1257/app.20200196. 2019
- BARDIN, L.(2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.
- BARLOW, J.; BERENGUER, E.; CARMENTA, R.; FRANÇA, F. 2020. Clarifying Amazônia's burning crisis. *Global Change Biology*, 26: 319-321.
- BENEVIT B., TRINDADE C. DA S., JUNIOR R. B. DE M. ET AL. Deforestation Policies in the Brazilian Legal Amazon: An Analysis of the PPCDAm using the Triple Difference Method. onEmeraldInsightat: <https://www.emerald.com/insight/2631-3030.htm>. 2024
- BÖRNER, J.; MARINHO, E.; WUNDER, S. Mixing Carrots and Sticks to Conserve Forests in the Brazilian Amazon: a spatial probabilistic modeling approach. *Plos One*, v.10, n.2, p.1-20, 2015.
- BÖRNER, Jan et al. The effectiveness of payments for environmental services. *World Development*, v. 96, p. 359-374, 2017.
- BRADY, H.E., COLLIER, D. & SEAWRIGHT, J. (2004) Refocusing the discussion on methodology. In: H.E. Brady & D. Collier (orgs) *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham: LaRowman & Littlefield Publishers.
- BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.2011
- BRASIL, 2025. Municípios PPCDAm 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/programa-uniao-com-municipios>. Acessado em 30 de abril de 2025.
- BRASIL. Decreto n. 8.750 de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. DOU, 2016.
- 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, 25 de maio de 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 2007

BRASIL. Lei nº 14.119, DE 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. DOU 11 de jan de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/ICMBIO/pt-br/assuntos/populacoes-tradicionais>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza [...].

BYRNE, DAVID. Evaluating complex social interventions in a complex world. Evaluation, v. 19, n. 3, p. 217-228, 2013.

CABRAL, P., A. ONCALA, L. GIAVIZZO e R. APOLONI. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In O Brasil sem miséria / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, p. 493-512, 2014.

CGU. Controladoria Geral da União. Portal da transparência 25. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cgu-presente> Acesso em: 05 nov. 2025.

COLLIER, D.E MAHONEY, J. (1996) Insights and pitfalls: selection bias in qualitative research. World Politics, 49(1), pp. 56-91. DOI: 10.1353/wp.1996.0023

COSTEDOAT, S., PFAFF, A., COUTINHO, B., MASCIA, M., 2022. Cost-effective climate mitigation via conservation incentives targeting poverty: bolsa verde's impact in Brazilian Amazonia settlements. Research Square Working Paper. Version v1.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

CUNHA, M. C.; ALMEIDA, M. B. W. Populações Tradicionais e Conservação Ambiental. In: Biodiversidade na Amazônia Brasileira. Brasília: Instituto Socioambiental; Estação Liberdade, 1999.

DEZIN, N E LINCOLN, Y. O planejamento da pesquisa qualitativa. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. Effects of protected areas on fire occurrence in the Amazon

rainforest. *Conserv. Biol.* 27 (1), 155–165. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2012.01930.x>. 2012.

DUARTE, M. L.; BRITO, W. B. M.; SILVA, T. A.; CASTRO, A. L. Padrões e causas do desmatamento no Baixo Acre, região oeste da Amazônia brasileira. *Journal of Environmental Analysis and Progress*, v. 5, n. 1, p. 117-127, 2020.

FERRANTE, L. E FEARNSIDE, P., 2020. Brazil threatens indigenous lands. *Science* 368,481–482. <https://doi.org/10.1126/science.abb6327>.2020

FERRARO, P.J. E SIMORANGKIR, R. Conditional cash transfers to alleviate poverty also reduced deforestation in Indonesia. *Sci. Adv.* DOI:10.1126/sciadv.aaz1298. 2020.

FILHO, C. F. M S., LEMOS, A., SONDA, C. R. Environmental Rural Registration (Car) And Traditional people. *Fac. Dir. UFG*, v. 39, n.1, p. 77-91, ISSN 0101-7187 DOI:<http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v39i1.36494>. jan. / jun. 2015

FLICK, UWE. Introdução à pesquisa qualitativa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLYVBJERG, B. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.

FREIRE, F.S. de, SILVA, N.O., LUGON, A. G., CARVALHO, E.R.O. Dialogic Accounting para Sistema Democrático de Informação: Analisando o caso do Programa Bolsa Verde. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, 2019 Edição Especial - Qualitative, Critical and Interpretive Accounting Studies.

FUNBIO. Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO, 2022. Programa Areas Protegidas da Amazonia – ARPA. Available in: https://www.funbio.org.br/programas_e_projetos/programa-arpa-funbio/.pdf.

GELDMANN, J., A. MANICA, N.D. BURGESS, L. COAD, & A. BALMFORD. A global-level assessment of the effectiveness of protected areas at resisting anthropogenic pressures, *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* 116 (46) 2320923215, <https://doi.org/10.1073/pnas.1908221116> (2019).

GONÇALVES-SOUZA, D., VILELA, B., PHALAN, B., DOBROVOLSKI, R. 2021. The role of protected areas in maintaining natural vegetation in Brazil. *Sci. Adv.* 7 (38), eabh2932. <https://doi.org/10.1126/sciadv.abh2932>.

GERRING, J. Case study research: principles and practices. Cambridge: Cambridge University Press. 2007

GONÇALVES-SOUZA, D., ET AL. O papel das áreas protegidas na manutenção da vegetação natural no Brasil. *Sci. Adv.* 7 (38), eabh2932. <https://doi.org/10.1126/sciadv.abh2932>. 2021.

HALL, ANTHONY (2008) Better RED than dead: paying the people for environmental services in Amazonia. *Philosophical transactions of the royal society b: biological sciences*, 363 (1498). pp. 1925-1932. ISSN 0962-8436

HANSEN, M. C.; POTAPOV, P. V.; MOORE, R.; HANCHER, M.; TURUBANOVA, S. A.; TYUKAVINA, A.; THAU, D.; STEHMAN, S. V.; GOETZ, S. J.; LOVELAND, T. R.; KOMMAREDDY, A.; EGOROV, A.; CHINI, L.; JUSTICE, C. O.; TOWNSHEND, J. R. G. High-resolution global maps of 21st-century forest cover change. *Science*, Washington, v. 342, n. 6160, p. 850-853, 15 nov. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1244693>.

HENNINK MM, Kaiser BN, Marconi VC. Code Saturation Versus Meaning Saturation: How Many Interviews Are Enough? *Qualitative Health Research*. 2017.

HERRERA, D.; PFAFF, A.; ROBALINO, J. Impacts of protected areas vary with the level of government: comparing avoided deforestation across agencies in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Washington, v. 116, n. 30, p. 14916-14925, 23 jul. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1802877116>. 2019

ICMBIO. Número de unidades de conservação federais. 2025. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-do-icmbio>. Acesso em: 10 de jan 2025.

IBGE 2023. CENSO dos Municípios 2022. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/ac?indicadores=29171,96385,30255,95335,77861,87529>.

IBGE. Censo Demográfico 2002. Unidades de Conservação Principais características das pessoas residentes e dos domicílios, por recortes territoriais e grupos populacionais específicos Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2025.

IMAZON. Estudo trimestral “Ameaça e Pressão de Desmatamento de Áreas Protegidas” Resex Chico Mendes é pelo sexto ano consecutivo a área protegida mais ameaçada pelo desmatamento na Amazônia. Belém: IMAZON, [s.d.]. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/Resex-chico-mendes-e-pelo-sexto-ano-consecutivo-a-area-protegida-mais-ameacada-pelo-desmatamento-na-Amazônia/#:~:text=Com%20mais%20de%20tr%C3%AAs%20d%C3%A9cad,2022%20a%20julho%20de%202023>. Acesso em: 10 mar. 2025.

JENKINS, N. C.; JOPPA, L. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological conservation*, v. 142, p. 2.166-2.174, 2009.

JUFFE-BIGNOLI, D., BURGESS, N.D., BINGHAM, H., BELLE, E.M.S., LIMA, M.G., DEGUIGNET, M., BERTZKY, B., MILAM, A.N., MARTINEZ-LOPEZ, J., LEWIS, E., EASSOM, A., WICANDER, S., GELDMANN, J., VAN S., A., ARNELL, A.P., O’CONNOR, B., PARK, S., SHI, Y.N., DANKS, F.S., MACSHARRY, B., KINGSTON, N. Protected Planet Report. Unep-Wcmc: Cambridge, UK. 2014.

JUSYS, T. Fundamental causes and spatial heterogeneity of deforestation in Legal Amazon. *Appl. Geogr.* 2016, 75, 188–199. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0143622816303599?via=ihub>. Pdf.

KASANOSKI, D. S. Bolsa Verde: benefício social e incentivo à conservação ambiental: o papel do Programa Bolsa Verde como instrumento de conservação ambiental. Brasília: UNB, 2016.

LABOISSIÈRE, Melina Silva Pereira. VALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE. Brasília: ENAP, 2020.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. (Org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019. ISBN: 978-85-256-0123-0.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, n. 83, p. 21-41, 2017.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MATTOS, L.M. Análise do Proambiente como política Pública federal para a amazônia brasileira. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 28, n. 3, p. 721-749, set./dez. 2011

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. 2016. “Programa Bolsa Verde – estratégia avaliativa e primeiros acerca Do desenho, perfil dos beneficiários e percepções de gestores Do programa.” Estudo Técnico n.º 8. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI-MDS). 2016.

MENEZES, M. Os PAEs, as RESEX e o poder público. Curitiba: IEA, 2023. Disponível em: <https://institutoestudosamazonicos.org.br/os-paes-as-Resex-e-o-poder-publico/>.

MELLO, NGR de, E ARTAXO, P. (2017). Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, 108–129. <https://doi.org/10.11606/2017>

MMA. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Bolsa Verde. Relatório Ex Ante [\[recurso eletrônico\]](#). PDF. 2025.

MMA. Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira: Atualização - Portaria MMA nº9, de 23 de janeiro de 2007. / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. – Brasília: MMA, 2007.

MMA. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Territórios e municípios contemplados no Bolsa Verde. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt->

br/composicao/snpct/dpct/bolsa-verde/territorios-e-municipios-contemplados-no-bolsa-verde. Acesso em: setembro de 2025.

MOUTINHO, P.; GUERRA R.; AZEVEDO-RAMOS, C. 2016. Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: What is missing? *Elementa: Science of the Anthropocene*, 4: e000125.

MURADIAN, Roldan et al. Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*, v. 69, n. 6, p. 1202-1208, 2010.

NASCIMENTO, R. M. do. Efeitos do Programa Bolsa Verde Sobre o Desmatamento: Uma análise sobre os Assentamentos da Amazônia Legal. 2021. Tese (Doutorado em Ciências – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2021.

NATALINO, M. A., BILICH, F. B., MELO, L. M. C. Estudo Técnico n.8/2016. Estratégia avaliativa e primeiros resultados acerca do desenho, perfil dos beneficiários e percepções de gestores do programa Bolsa Verde. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

NOLTE, C.; AGRAWAL, A. Linking management effectiveness indicators to observed effects of protected areas on fire occurrence in the Amazon rainforest. *Conservation Biology*, Malden, v. 27, n. 1, p. 155-165, fev. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2012.01930.x>.

OLIVEIRA, G.; CHEN, J.M.; MATAVELI, G.A.V.; CHAVES, M.E.D.; SEIXAS, H.T.; CARDOZO, F.D.S.; SHIMABUKURO, Y.E.; HE, L.; STARK, S.C.; DOS SANTOS, C.A.C. Rapid Recent Deforestation Incursion in a Vulnerable Indigenous Land in the Brazilian Amazon and Fire-Driven Emissions of Fine Particulate Aerosol Pollutants. *Forests*. 2020.

OLIVEIRA, U.; SOARES-FILHO, B. S.; PAGLIA, A. P.; BRESCOVIT, A. D.; CARVALHO, C. J. B. de; SILVA, D. P.; REZENDE, D. T.; LEITE, F. S. F.; BATISTA, J. A. N.; BARBOSA, J. P. P. P.; STEHMANN, J. R.; ASCHER, J. S.; VASCONCELOS, M. F. de; DE MARCO, P.; LÖWENBERG-NETO, P.; FERRO, V. G.; SANTOS, A. J. Biodiversity conservation gaps in the Brazilian protected areas. *Scientific Reports*, London, v. 7, n. 1, 9141, 22 ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-017-08707-2>. 2017.

PASCA, DAN; MENDOZA, E.R.H. Análise do desmatamento nas propriedades dos beneficiários do REM-AC de 2018 a 2022. Nota Técnica 01, 56 pag. Programa REM, 2023

PATTON, DE MICHAEL QUINN. *Qualitative research & evaluation methods* 3. ed. London: Sage Publications, 2002. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552003000200018>.

PENKAITIS, G.; IMBERNON, R. A. L.; VASCONCELOS, C. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA): o papel do conhecimento geocientífico no protagonismo social. Terra Didática, v. 16, p. 1-13, 2020. DOI: 10.20396/td.v16i0.8659281.

PFAFF A., ROBALINO, J., LIMA E., CATALINA S., HERRERA L.H. Governance, Location and Avoided Deforestation from Protected Areas: Greater Restrictions Can Have Lower Impact, Due to Differences in Location, World Development, Volume 55, pgs 7-20, ISSN 0305-750x <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.011>. 2014

PFAFF, A.; ROBALINO, J.; HERRERA, D.; SANDOVAL, C. Protected areas' impacts on Brazilian Amazon deforestation: examining conservation-development interactions to inform planning. PLoS ONE, San Francisco, v. 10, n. 7, e0129460, 2015.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RAD2023: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023 - São Paulo, Brasil - MapBiomas, 2024 - 154 páginas <http://alerta.mapbiomas.org>. DOI: 10.1088/1748-9326/ac5193

RAGIN, CHARLES. Constructing social research: the unity and diversity of method. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.

RAMOS, M. E. N.; FONSECA, M. J. S. Entrevistas em pesquisas qualitativas sobre implementação de políticas educacionais. Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 17, n. esp. 3, e023041, 2024.

RODRIGUES, F. F. A. (Org). Amazonas 2000-2013. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

SAMGE. ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão - SAMGE. Disponível em: <http://SAMGe.ICMBIO.gov.br/>. Acesso em: 30 jul. 2025

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. *Análise de conteúdo categorial*: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.

SANTOS, R.S., OLIVEIRA, F. P., SILVA, J.C., BARROS, S. H. B., QUADROS J. P. F., SILVA, E. J. S. Extractive Reserves and Public Policies Intended to the Traditional Peoples and Communities of Brazilian Amazon. International Journal for Innovation Education and Research. International Journal for Innovation Education and Research www.ijer.net Vol: 8 n. 06, 2020

SEMA. Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Amazonas. Programa Guardiões da floresta. Disponível em: <https://www.sema.am.gov.br/programa-guardioes-da-floresta/>. Acesso em: 2023.

SILVA, C. E. M. Modo de apropriação da natureza e territorialidade camponesa: revisitando e ressignificando o conceito de campesinato. GEOgrafias, v. 3, n. 1, janeiro-junho, 2007, p. 46-63.

SILVA, L. J. S.; MENEGETTI, G. A.; PINHEIRO, J. O. C. Elementos para a discussão sobre políticas e programas de preservação dos serviços ambientais no Amazonas. *Revista Terceira Margem Amazônia*. v. 6, n. especial 16, p. 85-104, 2021.

SIMÃO, GUSTAVO, LAÉRCIO JACOVINE E EDSON SILVA. 2013. Programa Bolsa Verde do governo federal: contexto e desempenho. *Revista de Política Agrícola* 22 (4): 84–94.

SIMONET, G.; SUBERVIE, J.; EZZINE-DE-BLAS, D.; CROMBERG, M.; DUCHELLE, A. E. Effectiveness of a REDD+ project in reducing deforestation in the Brazilian Amazon. *American Journal of Agricultural Economics*, Oxford, v. 101, n. 1, p. 211-229, jan. 2019.

SOARES-FILHO, B. S., OLIVEIRA, U., FERREIRA, M. N., MARQUES, F. F. C., OLIVEIRA, A. R. de, SILVA, F. R., BORNER, J. Contribution of the Amazon protected areas program to forest conservation, *Biological Conservation*, Volume 279, 2023, 109928, ISSN 0006-3207. 2023.

SOARES-FILHO, B.; MOUTINHO, P.; NEPSTAD, D.; ANDERSON, A.; RODRIGUES, H.; GARCIA, R.; DIETZSCH, L.; MERRY, F.; BOWMAN, M.; HISSA, L.; SILVESTRI, R.; MARETTI, C. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Washington, v. 107, n. 24, p. 10821-10826, 15 jun. 2010.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato (org.). *Capacidades estatais em países emergentes*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 51-103.

STRAND, J. *et al.* Spatially explicit valuation of the Brazilian Amazon forest's ecosystem services. *Nature Sustainability*, v. 1, 2018, p. 657–664. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0175-0>.

SUPERTI, Eliane; AUBERTIN, Catherine. Pagamentos por serviços ambientais na Amazônia: o desvio de um conceito. *Novos Cadernos NAEA*, v. 18, n. 1, p. 119-135, 2015.

TERRABRASILIS. Prodes. Desmatamento. Unidades de Conservação. Disponível em: <https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>. Acesso: 28/04/2025.

VIANA, V., TEZZA, J., SOLIDADE, V., MAROSTICA, S., SALVIATI, V., SOARES, A. Impactos do Programa Bolsa Floresta: uma avaliação preliminar. *Inc. Soc.*, Brasília, DF, v. 6 n. 1, p.201-218, jul./dez. 2012

VIANA, P.J. Dois anos de bolsa verde: seria a meta alcançável? Texto para discussão 1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Rio de Janeiro, dezembro de 2014. issn.2316-901X.v0i66p108-129.

WALKER, W. S.; GORELIK, S. R.; BACCINI, A.; ARAGON-OSEJO, J. L.; JOSSE, C.; MEYER, C.; MACEDO, M. N.; AUGUSTO, C.; RIOS, S.; KATAN, T.; SOUZA, A. A. de; CUELLAR, S.; LLANOS, A.; ZAGER, I.; MIRABAL, G. D.; SOLVIK, K. K.; FARINA, M. K.; MOUTINHO, P.; SCHWARTZMAN, S. The role of forest conversion, degradation, and disturbance in the carbon dynamics of Amazon indigenous territories and protected areas. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Washington, v. 117, n. 6, p. 3015-3025. 2020.

WONG, P. Y.; KURALBAYEVA, K.; ANDERSON, L. O.; PESSÔA, A. C. M.; HARDING, T. Individual pay for collective performance: evidence from deforestation in Brazil. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2026.

WUNDER, Sven. Payments for environmental services: some nuts and bolts. *CIFOR Occasional Paper*, n. 42, 2005.

WUNDER, Sven. Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics*, v. 117, p. 234-243, 2015.

WWP – ficha bolsa verde 2017. <https://wwp.org.br/wp-content/uploads/02.-Bolsa-Verde-Ficha-de-programa-1.pdf>.

YIN, R. K. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2018.

APÊNDICE A - PERFIL DA AMOSTRA

Entrevistado	Atuação	Experiência > 10 anos	Município	OBS
(1)	Presidente Amoprebe. Servidor público municipal	Filho de morador e Morador da Resex CM. Extrativista: castanha e seringa e açaí.	Brasiléia e Eptaciolândia	Mãe foi beneficiária do PBV na fase 1.
(2)	Presidente da Amopreab	Morador. Extrativista seringueiro filho e neto de seringueiro Representante de núcleo de base comunitária.	Assis Brasil	Apoio ao ICMBio na atualização de moradores para PBV em 2025.
(3)	Servidor público Federal e depois do IFAC	Ex-servidor na Resex CM	Rio Branco	Participou da implementação na primeira fase do PBV
(4)	Presidente da Amoprecarb. Servidor público estadual	Filho e Morador da Resex CM. Extrativista.	Rio Branco e Capixaba	Não teve atuação na implementação e não identificou beneficiário no município
(5)	Servidor público ICMBio	Trabalhou em Resex na Amazônia, MMA na concepção e implementação do PBV	Resex Ituxi – Lábrea/AM. Brasília	Identificou beneficiários em área marinha e como benefício social
(6)	Servidora pública ICMBio	Atuação em terras indígenas no estado do ACRE UC federais do ACRE	Todos + TI	Na fase I, não identificou atuação do Programa. Na fase 2, participou da implementação pelo ICMBio
(7)	Servidora pública estadual Funcionária Federal no ICMBio	Atuação nas unidades de conservação federais e estaduais	Todos. + Rio Branco, Assis Brasil	Na fase I, não identificou atuação do Programa. Na fase 2, conhecimento e planejamento para implementação.

- a. **Amoprebe** - Associação dos Moradores e Produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes em Brasiléia e Eptaciolândia
b. **Amoprecarb** - Associação dos Moradores e Produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes em Rio Branco e Capixaba
c. IFAC - Instituto Federal do Acre

- d. Amopreab - Associação dos Moradores e Produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes em Assis Brasil
 Resex- Reserva extrativista. CM – Chico Mendes
 e. PBV – Programa Bolsa Verde

APÊNDICE B

TEMAS E CATEGORIAS EMERGENTES DAS ENTREVISTAS E DE SUAS DESCRIÇÕES OPERACIONAIS UTILIZADAS NO PROCESSO DE CODIFICAÇÃO

Tema	Categoria	Descrição
Percepção da implementação	Positiva	Avaliação favorável do programa e de seus efeitos, com benefícios percebidos e no potencial de fortalecimento de práticas e políticas no território.
	Positiva com ressalvas	Avaliação favorável acompanhada de limites ou críticas, como alcance, valor do benefício, continuidade, governança, focalização e compreensão do público.
Percepção da mudança	Mudou	Identificação de mudanças no desenho, na operacionalização, na divulgação ou nas condições de acesso e entre fases do programa.
	Não mudou	Percepção de continuidade do modelo e/ou manutenção de dinâmicas institucionais associadas
Desafios e fragilidades	Cadastro dos beneficiários	Menções a dificuldades na triagem e nos critérios de elegibilidade, discrepâncias entre situações próximas, exclusões e dificuldades de cadastramento pelo ICMBio
	Ausência de monitoramento	Referências à falta ou fragilidade de fiscalização e acompanhamento, dificuldades de atribuição de desmatamento, limitações de dados e inexistência de indicadores locais.
	Operacional	Entraves de burocracia e cadastro, articulação entre órgãos e ministérios, descontinuidade e equipe insuficiente para implementação.
Objetivos do programa	Ambiental	Reconhecimento de objetivos ligados à conservação, redução do desmatamento, participação em ações ambientais e fortalecimento de práticas sustentáveis.
	Social	Reconhecimento de objetivos ligados à melhoria de renda e bem-estar, consumo, acesso a direitos e políticas associadas e fortalecimento da permanência no território.
Sugestões	Educação ambiental	Propostas de orientação, diálogo e capacitação vinculadas ao programa, voltadas a qualificar compreensão e práticas relacionadas aos objetivos do PBV.
	Ampliação	Sugestões de ampliar cobertura territorial, número de beneficiários, valor, tipos de público atendidos e/ou escopo de atuação do programa.

	Maior rigor	Propostas de reforço da condicionalidade ambiental, fiscalização, punição, comprovação de práticas e focalização do benefício em quem efetivamente preserva.
	Menor rigor	Propostas de flexibilização do grau de exigência em função do contexto territorial, com maior permissividade ambiental e redução de penalidades.
Necessidade de outros atores	Identificou	Menções a oportunidades e/ou experiências de articulação com partes interessadas e atores externos, como organizações, academia, ONGs, movimentos sociais e instituições.
	Não identificou	Declarações de ausência de oportunidades percebidas e/ou não indicação de atores relevantes para fortalecer o impacto do programa.
	Precisa ampliar	Recomendações explícitas de ampliar participação, integração e presença de atores e instituições na implementação e no fortalecimento.
Gênero	Identificou	Reconhecimento do critério de priorização de mulheres, com efeitos positivos percebidos para protagonismo e gestão do benefício.
	Não identificou	Menções a ausência de percepção de impacto de gênero, quando o entrevistado afirma não observar ou não saber.
	Precisa ampliar	Indicação de necessidade de aprofundar ou ampliar ações e análises relacionadas à mulher.
Território	Identificou	Percepção de efeitos do PBV sobre dinâmicas territoriais e políticas públicas no território, incluindo associações e fortalecimento local.
	Não identificou	Ausência de percepção de efeitos territoriais, quando explicitamente afirmada.
	Precisa ampliar	Indicação de necessidade de ampliar a modelagem do programa e sua adequação às especificidades do território e de seus arranjos.

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO



Centro de Desenvolvimento
Sustentável UnB

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

TEMÁTICA DA PESQUISA: Análise da implementação do Programa Bolsa Verde e o desmatamento nas Reservas Extrativistas Federais do Acre.

OBJETIVO DA ENTREVISTA: Buscar depoimentos sobre processos e ações-chave da implementação direta ou indiretamente do Programa Bolsa Verde na gestão das Resex Federais no Estado do Acre.

Convidamos o(a) Senhor(a) para participar da pesquisa mencionada, sob a responsabilidade da aluna pesquisadora Mariana Reis Melo. A entrevista ocorrerá de forma semiestruturada em ambiente virtual, poderá ser gravada, e os dados coletados serão armazenados de maneira sigilosa para que não haja nenhuma identificação do participante, atendendo todas as exigências da circular 02/2021 da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP <https://www.cepchs.unb.br/comunicados>.

O(a) senhor(a) receberá todos os esclarecimentos necessários antes e no decorrer da pesquisa e lhe asseguramos que seu nome não aparecerá, sendo mantido o mais rigoroso sigilo pela omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo(a).

O(a) senhor(a) pode se recusar a responder (ou participar de qualquer procedimento) qualquer questão que lhe traga constrangimento, podendo desistir de participar da pesquisa em qualquer momento sem nenhum prejuízo para o(a) senhor(a). Não há despesas pessoais para o participante em qualquer fase do estudo. Também não há compensação financeira relacionada a sua participação, que será voluntária.

Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados em periódicos científicos, livros, ou eventos, podendo ser publicados posteriormente. Os dados e materiais serão utilizados somente para esta pesquisa e ficarão sob a guarda da pesquisadora por um período de cinco anos, após isso serão destruídos.

Se o(a) senhor(a) tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, por favor telefone para: Mariana Reis Melo, celular (61) 992896218, ou para o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília no telefone (61) 3107.6000, disponível inclusive para ligação a cobrar. E-mails disponíveis são: marianareismelo@gmail.com e secretariappgcds@gmail.com. Também poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Brasília pelo telefone (61) 3107-1592 ou pelo e-mail cep_chs@unb.br.

Caso concorde em participar, pedimos que assine este documento que foi elaborado em duas vias, uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o(a) senhor(a).

Data

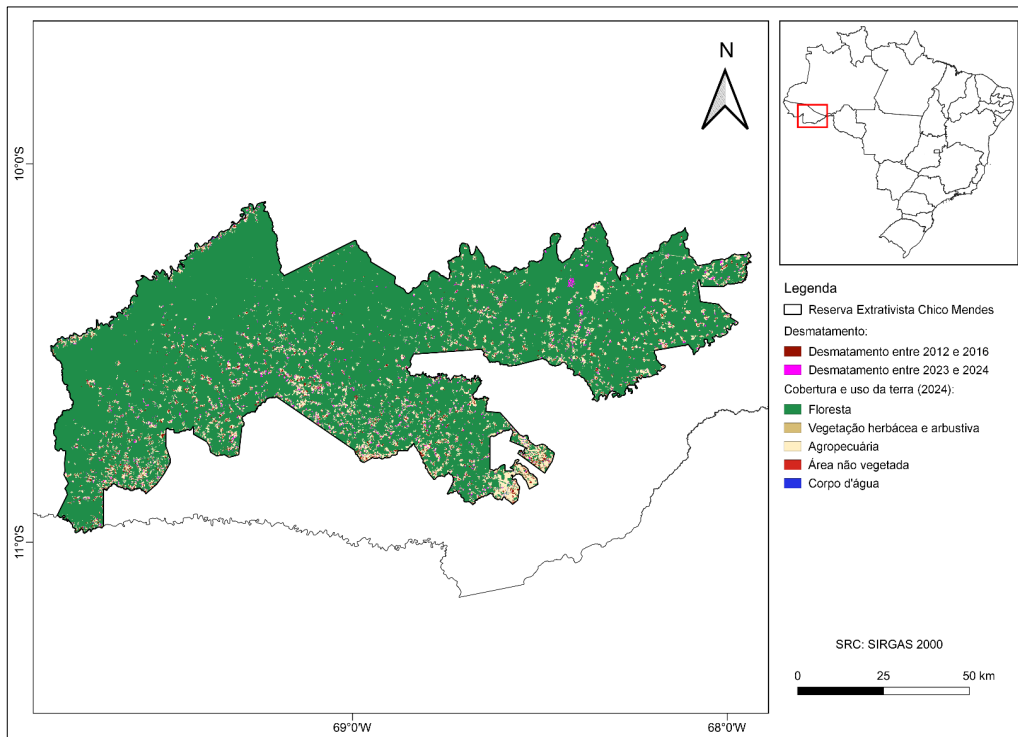
Assinatura do entrevistado(a): _____

PESQUISADORA RESPONSÁVEL

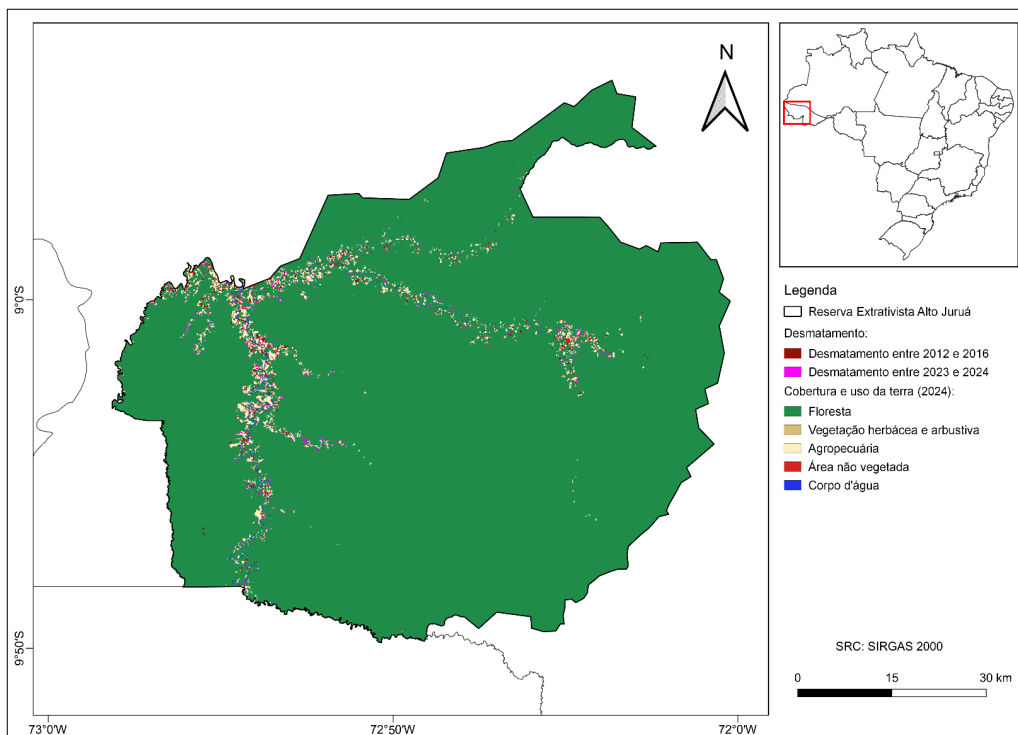
APÊNDICE D

MAPA DA COBERTURA E USO DA TERRA E DESMATAMENTO

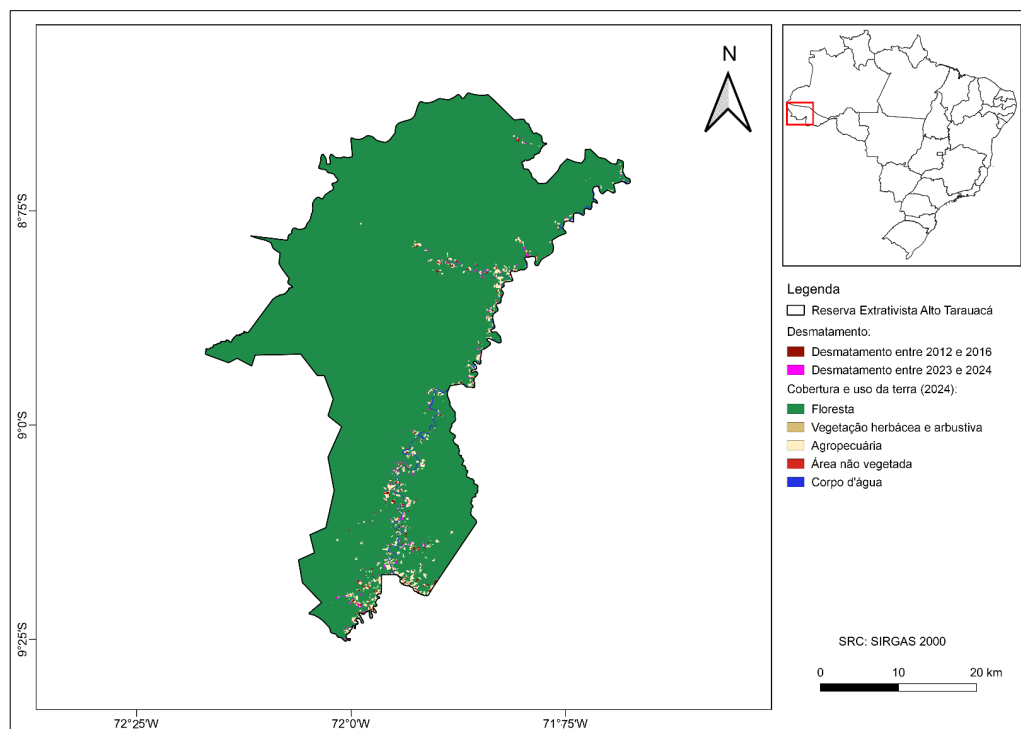
Reserva Extrativista Chico Mendes



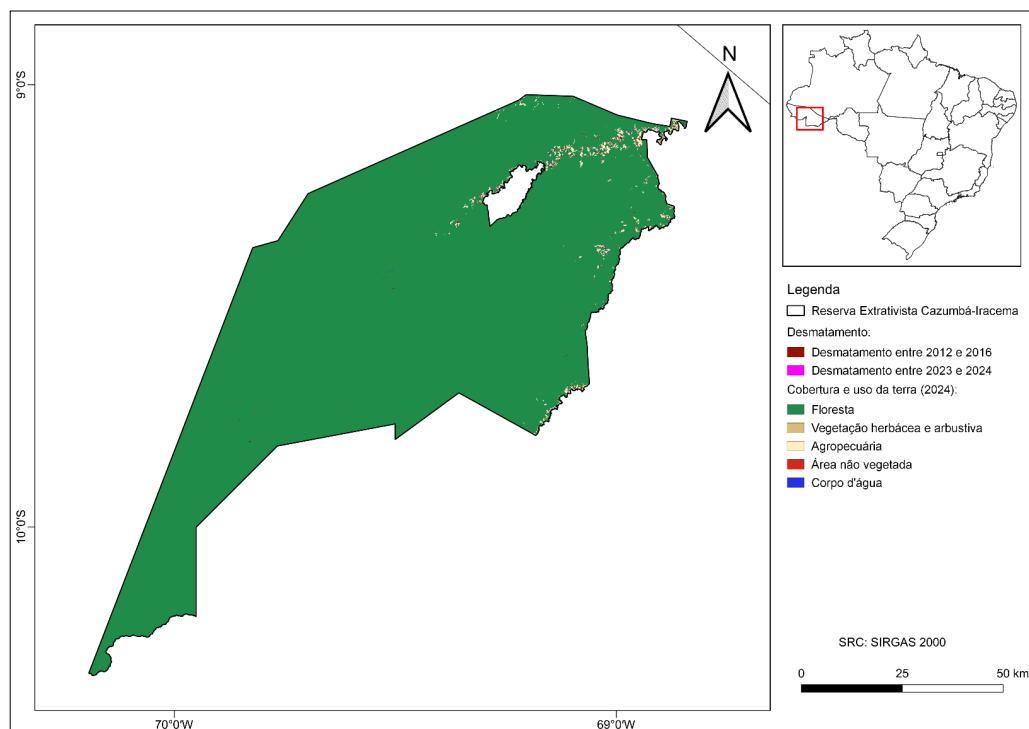
Reserva Extrativista Alto Juruá



Reserva Extrativista Alto Tarauacá



Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema



Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade

