

Programa de Apoio à Conservação Ambiental: BOLSA VERDE

Áreas temáticas: Inclusão Produtiva; Produção rural sustentável, cobertura florestal e conservação de ecossistemas.

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Programa Bolsa Verde possui duas finalidades básicas: promover a conservação ambiental por meio da inclusão produtiva e elevar a renda e melhoria de vida de famílias em situação de extrema pobreza. Parte do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)¹, o Bolsa Verde é um programa de transferência de renda com condicionalidades socioambientais que visa incentivar a melhoria das condições de vida de povos e comunidades que exerçam atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural.

As áreas inseridas no Programa devem ter cobertura vegetal igual ou superior ao legalmente estabelecido no Código Florestal (Lei nº 12.651/12) para cada bioma, além de possuírem instrumento de gestão² elaborado ou reconhecido pelo órgão gestor da área. As famílias são incluídas apenas se estiverem registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), participarem do Programa Bolsa Família e se encontrarem em situação de extrema pobreza. Além disso, devem realizar atividades de conservação ambiental, entendidas como o uso sustentável dos recursos naturais, a manutenção da cobertura vegetal e o atendimento ao disposto no instrumento de gestão das áreas.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão responsável pela coordenação, execução e operacionalização do Programa Bolsa Verde, observando, contudo, as deliberações do Comitê Gestor, formado pela Casa Civil da Presidência da República (PR), pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD-PR), pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

O monitoramento do programa é anual e possui duas vertentes: uma ambiental e outra socioeconômica. No primeiro caso, a análise da cobertura vegetal é realizada por imagens de satélite das unidades de conservação e dos projetos de assentamentos, verificando tanto a evolução do desmatamento nas áreas do Programa, quanto a observância dos limites estabelecidos no Código Florestal. O monitoramento socioeconômico amostral é realizado por meio de entrevistas, conduzidas com dois públicos, definidos por amostragem: um com beneficiários do Programa Bolsa Verde e outro com residentes nas mesmas áreas, porém não beneficiários, o que é denominado grupo de controle. Por grupo de controle, entende-se o grupo de comparação para verificação dos impactos do programa no grupo de beneficiários, tendo por parâmetro um grupo de não-beneficiários.

¹ O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi lançado em 2011 com o objetivo de erradicar a extrema pobreza através da formação de uma rede de proteção social estruturada a partir de uma série de políticas públicas destinadas a atacar as múltiplas dimensões da pobreza. O plano é composto por mais de 120 iniciativas desenvolvidas por 22 ministérios e está dividido em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

² Os instrumentos de gestão são documentos, em geral, construídos de maneira participativa, que apresentam o zoneamento e as condições de uso da área.

2. OBJETIVOS

- » Incentivar a conservação dos ecossistemas;
- » Promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda de populações em situação de extrema pobreza;
- » Fomentar a capacitação de populações em situação de vulnerabilidade social para o exercício de atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural, bem como ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional

3. HISTÓRICO

Criado em junho de 2011, o Programa Bolsa Verde surgiu do processo de elaboração do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Durante seis meses, equipes de vários ministérios³ se dedicaram a analisar as políticas públicas de combate à pobreza já existentes, propondo maneiras de aperfeiçoá-las, além de novas ações e programas.

Tal processo enfatizou o caráter multidimensional da pobreza, as diferenças entre possíveis públicos-alvo dos contextos urbano e rural das variadas regiões brasileiras, tanto em termos das oportunidades de trabalho, quanto do acesso a serviços. Neste processo, verificou-se que, apesar de apenas 15,6% da população brasileira residir em áreas rurais, ainda havia aproximadamente 7,5 milhões de pessoas extremamente pobres nessas áreas, ou seja, quase a metade deste público (46,7%) no país.

A partir deste foco, foram identificadas populações pobres ou extremamente pobres vivendo em áreas conservadas, com papel importante na manutenção dos recursos naturais. Este foi o indicativo do potencial de realização de uma nova política pública, específica para essas famílias: aliar transferências de renda com conservação ambiental, contribuindo financeiramente com as famílias em vulnerabilidade econômica que se comprometem a realizar o uso sustentável dos recursos naturais.

A própria legislação brasileira⁴ observa que a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, visando à conservação e à geração de renda, deve se dar também por meio de sua destinação às comunidades locais, entendidas como os povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Dado tal contexto legal, o Governo Federal realizou esforços para destinar áreas de florestas públicas a estas famílias por meio: i) da criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável; ii) de Projetos de Assentamentos Ambientalmente Diferenciados; iii) de Terras Indígenas; iv) da titulação em favor das comunidades remanescentes de quilombos, e; v) do reconhecimento das áreas de ribeirinhos agroextrativistas.

Além do arcabouço normativo, um conjunto de políticas haviam sido instituídas visando a criação e a implementação de unidades de florestas comunitárias, bem como o fomento ao uso sustentável dos recursos naturais por essas famílias. Dentre elas estão: a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), a Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB) e o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF).

3 Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Casa Civil (CC-PR).

4 Lei n. 11.284/06, capítulo III.

Também segundo os dados do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP/SFB/MMA), disponíveis à época de idealização do programa, viu-se que as áreas de florestas públicas comunitárias representavam 62% das florestas públicas brasileiras cadastradas, totalizando 128,2 milhões de hectares, distribuídas da seguinte forma: 76% por Terras Indígenas, 17% por Unidades de Conservação de Uso Sustentável e 7% pelos Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, que, juntos, concentravam 213 mil famílias e aproximadamente 1,5 milhões de indivíduos.

A partir de tais evidências, percebeu-se a importância dessas famílias na conservação dos ecossistemas associados a considerável porção do território. Entretanto, durante a criação do Plano Brasil Sem Miséria foi verificado que as políticas existentes não abrangiam a totalidade dos estímulos financeiros necessários a garantir a conservação ambiental, ainda mais no caso da população em situação de extrema pobreza.

Para suprir esta lacuna, o Bolsa Verde foi criado, por ato do Poder Executivo Federal, a Medida Provisória nº 535 (de junho de 2011), aprovada e convertida pelo Congresso Nacional meses mais tarde (Lei nº 12.512/2011).

Um desafio do Programa Bolsa Verde é a articulação interinstitucional para a inclusão produtiva sustentável, bem como induzir a que outras políticas de incremento de renda e produção, acesso a serviços e infraestrutura cheguem até as famílias beneficiárias.



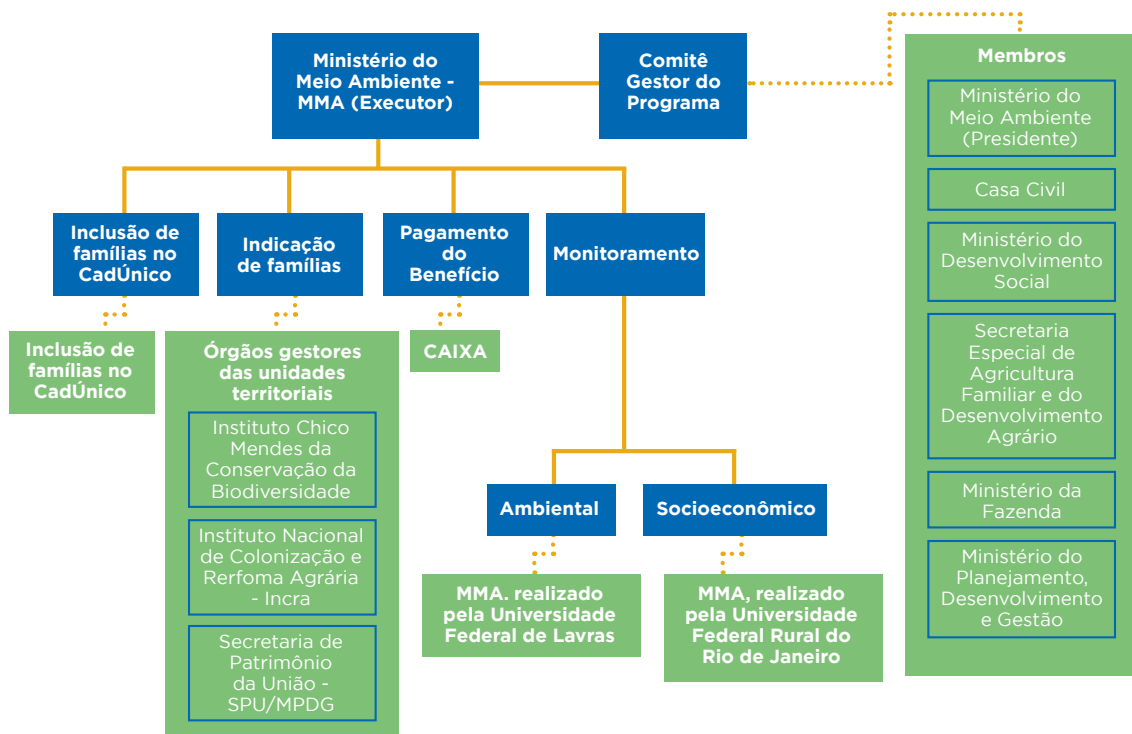
Ministério do Meio Ambiente/Arquivo

4. RESPONSÁVEIS E ATORES ENVOLVIDOS

Além do Ministério do Meio Ambiente (MMA), há um comitê gestor por ele presidido e composto também pela Casa Civil da Presidência da República (CC-PR); Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD-PR); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério da Fazenda (MF); e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

A Caixa Econômica Federal (Caixa) é o banco público que tem a função de operador financeiro do Programa, que também conta com a participação dos órgãos federais gestores das unidades territoriais onde estão inseridas as famílias aptas ao programa, a saber: o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio); o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), e; a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SPU/MPDG).

Organograma dos atores envolvidos no Programa Bolsa Verde.



5. DESENHO, GESTÃO E EXECUÇÃO

O Comitê Gestor do Programa indica e valida as áreas prioritárias para a participação do Bolsa Verde, além de estabelecer as normas relacionadas à seleção, inclusão e à renovação da adesão das famílias beneficiárias, regulando também os processos e métodos de monitoramento e de avaliação do Bolsa Verde.

A execução do programa é realizada pelo MMA, responsável pela gestão das famílias beneficiárias e pela definição das normas complementares do Programa. Os monitoramentos ambiental e socioeconômico são obrigação legal do Ministério, que atualmente os delega a universidades federais.

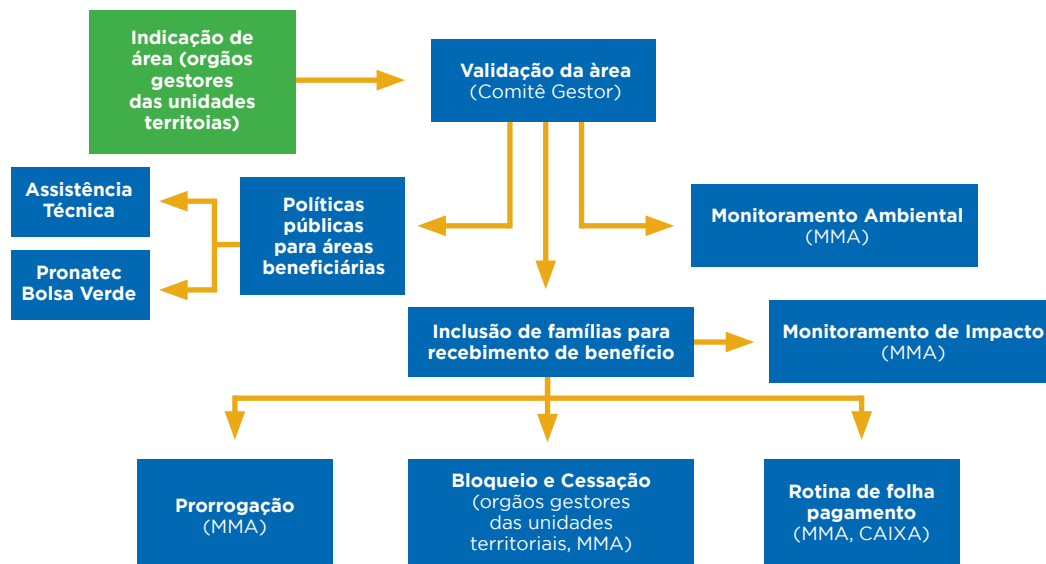
O MDS identifica, a partir das condicionalidades sociais, as famílias indicadas pelos órgãos gestores de unidades territoriais a receberem o Bolsa Verde, realiza a articulação junto aos órgãos municipais de assistência social e também articula a capacitação das equipes de técnicos com o objetivo de promover o acesso aos serviços e equipamentos da rede sócio-assistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A transferência de recursos financeiros do Programa Bolsa Verde é realizada pela Caixa Econômica Federal, incluindo a organização e as operações logísticas de pagamento do benefício. Para tanto, a Caixa utiliza uma rede com cobertura em todo o território nacional, que inclui agências bancárias, terminais de autoatendimento, lotéricas e estabelecimentos credenciados.

Em âmbito local, a execução direta com as famílias beneficiárias do Bolsa Verde é feita por meio dos órgãos gestores das unidades territoriais. Esses órgãos indicam beneficiários e atualizam suas informações, além de monitorarem o cumprimento das condicionantes ambientais, cujo descumprimento pode gerar a exclusão do beneficiário do programa. Além disso, operacionalizam a adesão ao Programa Bolsa Verde e realizam capacitação técnica simplificada das famílias beneficiárias. Nos casos de famílias ainda não incluídas nos principais programas sociais, especialmente nos de assistência social, são realizadas ações locais pelos órgãos municipais de assistência social, visando incluir novos beneficiários tanto nos programas de assistência social quanto no Bolsa Verde.

Quanto às ações de capacitação, outros ministérios têm realizado ações complementares de apoio à produção, como o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES). Ainda que possa incluir outros públicos, se destina a fornecer assistência técnica à atividade extrativista nos estados do Pará e Acre, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

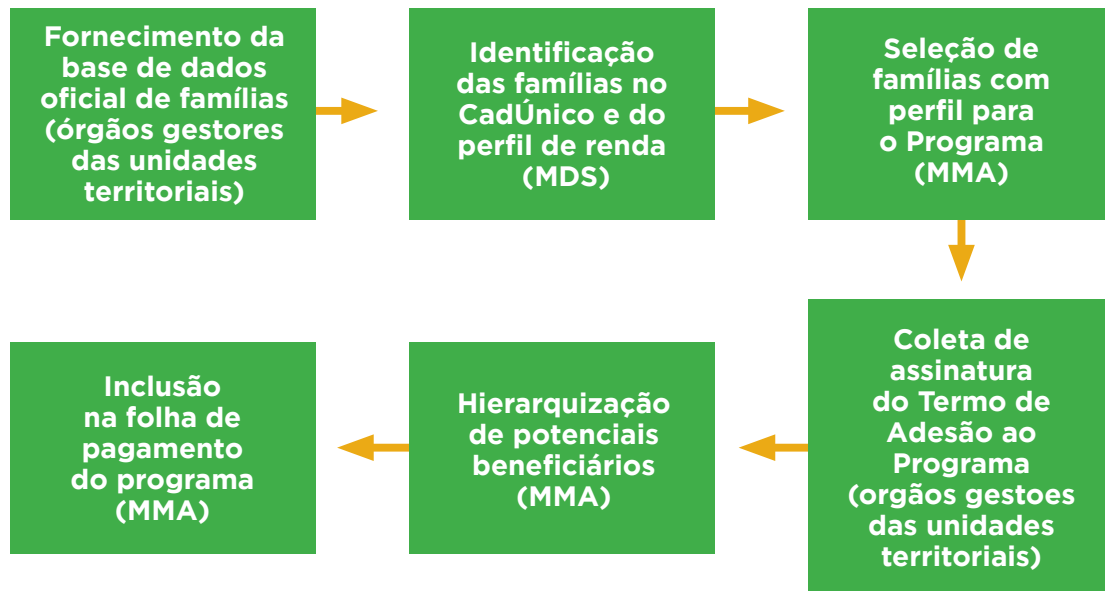
Além desta, o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), por solicitação do MMA, criou metodologia para a formação de beneficiários do Programa. A metodologia foi desenvolvida a partir de uma série de capacitações abrangendo gestores de Unidades de Conservação e assentamentos e beneficiários dos estados do Pará, Acre e Amazonas. Também foi criada linha específica no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Pronatec Bolsa Verde, com abertura de vagas específicas para os beneficiários do Programa.



6. PÚBLICO-ALVO E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

O público do programa são famílias em situação de extrema pobreza, registradas no Cadastro Único, participantes do programa Bolsa Família e residentes em áreas validadas pelo Comitê Gestor do programa. Os principais critérios relacionados às características das áreas incluídas no programa são ter uma cobertura vegetal igual ou superior ao legalmente estabelecido no Código Florestal (Lei nº 12.651/12), possuir um instrumento de gestão elaborado ou reconhecido pelo órgão gestor e uma delimitação de área que permita o monitoramento das alterações da cobertura vegetal.

A figura abaixo apresenta o fluxo simplificado para inclusão de beneficiários no programa, informando o ator responsável por cada etapa.



7. MONITORAMENTO

O Programa desenvolve estratégias específicas para monitorar anualmente as ações das comunidades beneficiadas e avaliar se estão cumprindo com o acordo de conservação ambiental das áreas em que vivem. Para tanto, são previstas estratégias para monitoramento de cobertura vegetal e socioeconômico.

Um método próprio de monitoramento de desmatamento por meio do rastreamento orbital via satélite foi desenvolvido para o programa, em parceria com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Sistema de Proteção da Amazônia (SiPAM). Atualmente, o MMA delegou a realização do monitoramento à Universidade Federal de Lavras (UFLA).

O monitoramento socioeconômico do Programa é realizado a partir de parceria com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com o apoio dos órgãos gestores das unidades territoriais para o trabalho de campo. Seu principal objetivo é verificar as condições de implementação do programa e avaliar em que medida ele tem contribuído para a melhoria da conservação ambiental e das condições de vida dos beneficiários. A metodologia já foi aplicada em 2014 e 2015, e encontra-se em curso o monitoramento do ciclo relativo a 2016.

Desse modo, a partir destes dois monitoramentos é possível acompanhar o recebimento do benefício, verificar como o Programa tem contribuído para a melhoria da conservação ambiental nos territórios onde estão as famílias beneficiárias, construir um perfil médio desses beneficiários e identificar as regiões de maior pressão de desmatamento e demais intervenções na cobertura florestal.



Ministério do Meio Ambiente/Arquivo

Os dados gerais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde indicam uma percepção positiva dos beneficiários sobre o impacto do Programa para o seu bem-estar e a conservação ambiental dos territórios onde vivem. O perfil médio da família beneficiária, segundo o monitoramento de 2015, poderia ser sintetizado da seguinte maneira:

Residem em unidades territoriais administradas pelo governo federal (unidades de conservação de uso sustentável, assentamentos especiais da reforma agrária e territórios ribeirinhos) em zonas rurais. Viajam cerca de 10 Km para o recebimento do benefício e gastam cerca de 10% do benefício para isso. São compostas em média por 5 pessoas, com poucos idosos e bebês, e mantêm suas crianças e adolescentes na escola. Trabalham em atividades de produção da agricultura familiar, criação de animais, extrativismo e/ou agrossilvicultura; muitos permanecem em situação de pobreza (renda per capita abaixo de R\$ 154,00), mas, caso não recebessem o benefício, muitas estariam em situação de extrema pobreza (renda per capita abaixo de R\$ 77,00). Têm melhorado a produção com novos equipamentos e associativismo, mas ainda carecem de cursos de capacitação e equipamentos. Os domicílios em que residem, em geral, não possuem abastecimento de água ou esgotamento sanitário por rede geral e coleta de lixo domiciliar, porém possuem energia elétrica. Identificam desmatamentos e incêndios como ameaças à conservação, porém realizam queimadas para preparação do solo para cultivos, e extraem madeira para lenha. Reconhecem a importância e os impactos positivos do Bolsa Verde em seu bem-estar e na conservação ambiental.

A partir destes resultados, foram identificados desafios para atividades futuras do Bolsa Verde na direção da produção sustentável, conservação ambiental e desenvolvimento social:

- » Incremento na atividade agroextrativista com melhoria das condições de oferta de assistência técnica, capacitação e microcrédito, bem como estruturação de cadeias produtivas;
- » Esforço conjunto com outros programas federais e estaduais para melhorias na infraestrutura dos domicílios e acesso aos serviços públicos;

- » Melhoria na disseminação de informações relacionadas ao Bolsa Verde para as famílias beneficiárias, não beneficiárias e população em geral;
- » Cadastramento contínuo de famílias nas unidades territoriais já atendidas e em outras, bem como em terras indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais, e;
- » Desenvolvimento e aprimoramento contínuo do Monitoramento, incluindo aprofundamento de temas e escalas de análises espaciais.



Ministério do Meio Ambiente/Arquivo

8. COBERTURA

Em 2016, as áreas que participavam do Bolsa Verde totalizavam 28,7 milhões de hectares, sendo 18,2 milhões de hectares em unidades de conservação e 10,5 milhões de hectares em assentamentos da reforma agrária. 95,6% das áreas pertencentes ao programa estão no bioma amazônico.

9. FONTES DE FINANCIAMENTO

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental é executado exclusivamente com recursos do Orçamento Geral da União.

10. LEGISLAÇÃO

A Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. O Programa também é regido por um conjunto de resoluções definidas pelo Comitê Gestor e, se necessário, por portarias ministeriais.

Lei	Ementa	Observações
12.512, de 14 de outubro de 2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.	Altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e nº 11.326, de 24 de julho de 2006.
13.341, de 29 de setembro de 2016		Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016.
Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011		Regulamenta dispositivos da Medida Provisória no 535, de 2 de junho de 2011, convertida na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde.