



Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental: BOLSA VERDE

Áreas temáticas: Inclusión productiva, producción rural sostenible, cobertura forestal y conservación de ecosistemas.

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Bolsa Verde tiene dos finalidades básicas: promover la conservación ambiental mediante la inclusión productiva y aumentar la renta y mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza. Forma parte del Plan Brasil Sin Miseria (BSM) y es un programa de transferencia de renta con condicionalidades socioambientales que la mejora de las condiciones de vida de los pueblos y comunidades que lleven a cabo actividades de conservación de los recursos naturales en el medio rural.

Las áreas incluidas en el Programa deben tener una cobertura vegetal igual o superior a lo legalmente establecido en el Código Forestal (Ley nº 12.651/12) para cada bioma y tener un instrumento de gestión elaborado o reconocido por el órgano gestor del área. Las familias solo pueden participar si están registradas en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico), si participan en el Programa Bolsa Familia y si se encuentran en situación de extrema pobreza. Además, deben realizar actividades de conservación ambiental, mediante el uso sostenible de los recursos naturales, el mantenimiento de la cobertura vegetal y ajustándose a lo dispuesto en el instrumento de gestión de las áreas.

El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) es el órgano responsable de la coordinación, ejecución y operacionalización del Programa Bolsa Verde, que ha de observar, no obstante, las deliberaciones del Comité Gestor, formado por la Casa Civil de la Presidencia de la República (PR), la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario de la Casa Civil de la Presidencia de la República (SEAD-PR), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Hacienda (MF) y el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MPDG).

El monitoreo del programa es anual y cuenta con dos vertientes: una ambiental y otra socio-económica. En el primer caso, el análisis de la cobertura vegetal se realiza mediante imágenes de satélite de las unidades de conservación y de los proyectos de asentamientos, verificando tanto la evolución de la deforestación en las áreas del Programa como el respeto de los límites establecidos en el Código Forestal. El monitoreo socioeconómico por muestreo se lleva a cabo mediante entrevistas, realizadas con dos públicos, definidos por muestreo: uno de beneficiarios del Programa Bolsa Verde y otro con residentes en las mismas áreas pero que no son beneficiarios, el denominado «grupo de control». Por grupo de control se entiende un grupo de comparación que sirve para verificar los impactos del programa en el grupo de beneficiarios, teniendo como parámetro un grupo de no beneficiarios.

¹ El Plan Brasil Sin Miseria (PBSM) fue lanzado en 2011 con el objetivo de erradicar la extrema pobreza a través de la formación de una red de protección social estructurada a partir de una serie de políticas públicas destinadas a hacer frente a las diversas dimensiones de la pobreza. El plan está compuesto por más de 120 iniciativas, desarrolladas por 22 ministerios, y consta de tres ejes: garantía de renta, acceso a servicios públicos e inclusión productiva.

² Los instrumentos de gestión son documentos, elaborados generalmente de manera participativa, que presentan la zonificación y las condiciones de uso del área.

2. OBJETIVOS

- » Incentivar la conservación de los ecosistemas;
- » Promover la ciudadanía, la mejora de las condiciones de vida y el aumento de la renta de las poblaciones en situación de extrema pobreza; y
- » Fomentar la capacitación de poblaciones en situación de vulnerabilidad social para el ejercicio de actividades de conservación de los recursos naturales en el medio rural, así como acciones de capacitación social, educativa, técnica y profesional

3. HISTORIAL

El Programa Bolsa Verde fue creado en junio de 2011 y surgió del proceso de elaboración del Plan Brasil Sin Miseria (BSM). Durante seis meses, equipos de varios ministerios³ se dedicaron a analizar las políticas públicas de combate a la pobreza ya existentes, proponiendo maneras de mejorarlas, así como nuevas acciones y programas.

Dicho proceso enfatizó el carácter multidimensional de la pobreza, las diferencias entre posibles públicos objetivo de los contextos urbano y rural de las diversas regiones brasileñas, tanto en términos de oportunidades de trabajo como de acceso a servicios. En este proceso, se verificó que, pese a que solo el 15,6% de la población brasileña reside en áreas rurales, aún había aproximadamente 7,5 millones de personas extremadamente pobres en esas áreas, es decir, casi la mitad de ese público (46,7%) en el país.

A partir de este foco, se identificó a poblaciones pobres o extremadamente pobres que vivían en áreas conservadas, con un importante papel en el mantenimiento de los recursos naturales. Este fue el indicativo del potencial de realización de una nueva política pública, específica para esas familias: aunar transferencia de renta y conservación ambiental, con una contribución económica para las familias en situación de vulnerabilidad económica que se comprometen a hacer un uso sostenible de los recursos naturales.

La propia legislación brasileña⁴ observa que la gestión de bosques públicos para la producción sostenible, con vistas a la conservación y la generación de renta, debe darse también destinándola a las comunidades locales, a saber, pueblos y comunidades tradicionales, agricultores familiares y asentados de la reforma agraria. Habida cuenta de ese contexto legal, el Gobierno federal emprendió esfuerzos para destinar áreas de bosques públicos a esas familias mediante: i) la creación efectiva de Unidades de Conservación de Uso Sostenible; ii) de Proyectos de Asentamientos Ambientalmente Diferenciados; iii) de Tierras Indígenas; iv) de la titulación a favor de las comunidades remanentes de quilombos, y v) del reconocimiento de las áreas de ribereños con actividades agroextractivas.

Además del marco normativo, se había instituido un conjunto de políticas con vistas a crear e implementar unidades de bosques comunitarios, así como el fomento del uso sostenible de los recursos naturales por parte de esas familias. Entre ellas se encuentran: la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales (PNPCT), la Política Nacional de Reforma Agraria (PNRA), el Plan Nacional de Promoción de las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad (PNPSB) y el Programa Federal de Manejo Forestal Comunitario y Familiar (PMCF).

³ Ministerios del Medio Ambiente (MMA), Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), Desarrollo Agrario (MDA), Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG) y la Casa Civil (CC-PR).

⁴ Ley n.º 11.284/06, capítulo III.

A través de los datos del Registro Nacional de Bosques Públicos (CNFP/SFB/MMA) disponibles en la época en que se concibió el programa, se observó que las áreas de bosques públicos comunitarios representaban el 62% de los bosques públicos brasileños registrados, sumando 128,2 millones de hectáreas, distribuidas de la siguiente forma: 76% por Tierras Indígenas, 17% por Unidades de Conservación de Uso Sostenible y 7% por Proyectos de Asentamiento Ambientalmente Diferenciados, que, juntos, sumaban 213 000 familias y aproximadamente 1,5 millones de personas.

A partir de tales evidencias, se percibió la importancia del papel de esas familias en la conservación de los ecosistemas asociados a una considerable porción del territorio. Sin embargo, durante la creación del Plan Brasil Sin Miseria se vio que las políticas existentes no incluían todos los estímulos económicos necesarios para garantizar la conservación ambiental, más aún en el caso de la población en situación de extrema pobreza.

Para suplir esa laguna, se creó el Bolsa Verde, mediante decisión del Poder Ejecutivo Federal, en concreto mediante la Medida Provisional nº 535 (de junio de 2011), aprobada por el Congreso Nacional meses más tarde (Ley nº 12.512/2011).

Un desafío del Programa Bolsa Verde es la articulación interinstitucional para la inclusión productiva sostenible, así como inducir a que otras políticas de aumento de renta y producción, acceso a servicios e infraestructura lleguen a las familias beneficiarias.



Ministerio del Medio Ambiente/Archivo

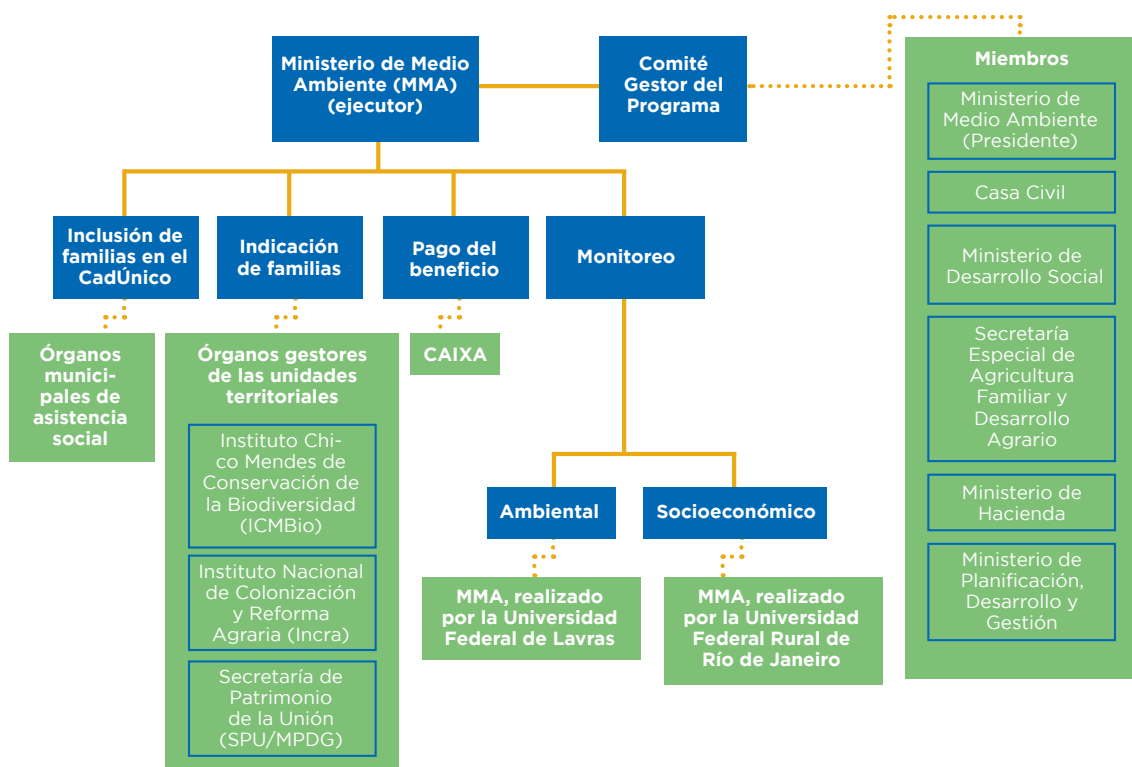
4. RESPONSABLES Y ACTORES INVOLUCRADOS

Además del Ministerios del Medio Ambiente (MMA), hay un comité gestor que preside este ministerio, del que también forman parte la Casa Civil de la Presidencia de la República (CC-PR), la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y de Desarrollo Agrario de la Casa Civil de la

Presidencia de la República (SEAD-PR), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Hacienda (MF) y el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MPDG).

La Caja Económica Federal (Caixa Econômica Federal) es el banco público que tiene la función de operador financiero del Programa, que también cuenta con la participación de los órganos federales gestores de las unidades territoriales en que están insertas las familias aptas al programa, a saber: el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la Secretaría de Patrimonio de la Unión del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (SPU/MPG).

Organigrama de los actores involucrados en el Programa Bolsa Verde.



5. GESTIÓN Y EJECUCIÓN

El Comité Gestor del Programa indica y valida las áreas prioritarias para la participación en el Bolsa Verde, y establece las normas relacionadas con la selección, inclusión y renovación de la adhesión de las familias beneficiarias, regulando también los procesos y métodos de monitoreo y evaluación del programa.

La ejecución del programa es responsabilidad del MMA, que se ocupa de la gestión de las familias beneficiarias y de la definición de las normas complementarias del Programa. El monitoreo ambiental y socioeconómico es una obligación legal del Ministerio, que actualmente lo delega en universidades federales.

El MDS identifica, a partir de las condicionalidades sociales, a las familias indicadas por los órganos gestores de unidades territoriales para recibir el Bolsa Verde, realiza la articulación con

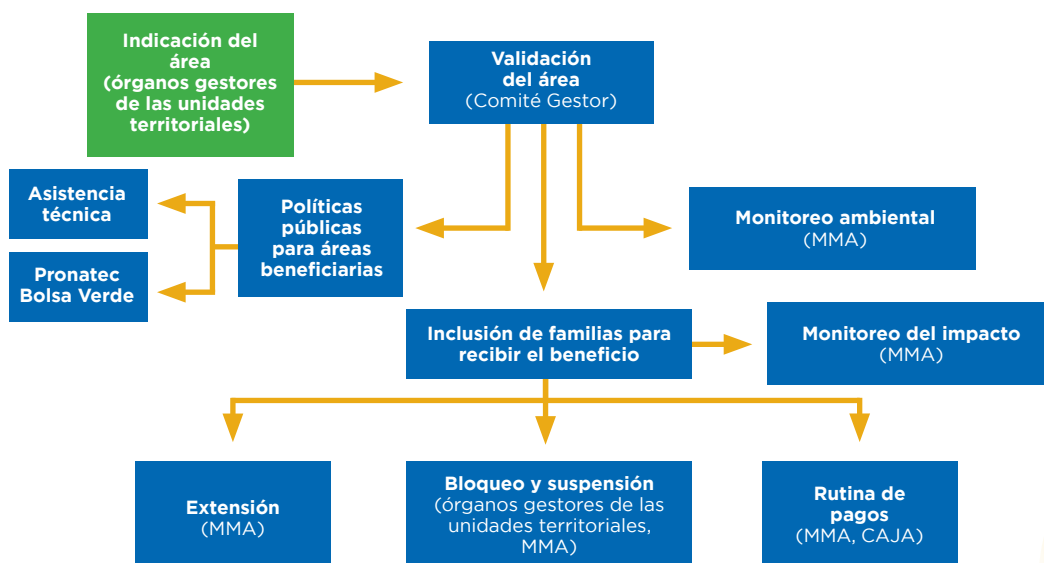
los órganos municipales de asistencia social y también articula la capacitación de los equipos de técnicos con el objetivo de promover el acceso a los servicios y equipamientos de la red socioasistencial del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

La transferencia de recursos financieros del Programa Bolsa Verde la realiza la Caja Económica Federal, incluidas la organización y las operaciones logísticas del pago del beneficio. Para ello, la Caixa utiliza una red que cubre todo el territorio nacional, que incluye agencias bancarias, terminales de autoservicio, puntos de venta de lotería y establecimientos acreditados.

En el ámbito local, la ejecución directa con las familias beneficiarias del Bolsa Verde se realiza a través de los órganos gestores de las unidades territoriales. Esos órganos indican a beneficiarios y actualizan sus datos, además de monitorear el cumplimiento de las condicionantes ambientales, cuyo incumplimiento puede generar la exclusión del beneficiario del programa. Además, operacionalizan la adhesión al Programa Bolsa Verde y realizan la capacitación técnica simplificada de las familias beneficiarias. En los casos de familias que aún no hayan sido incluidas en los principales programas sociales, especialmente en los de asistencia social, los órganos municipales de asistencia social realizan acciones locales, con vistas a incluir a nuevos beneficiarios tanto en los programas de asistencia social como en el Bolsa Verde.

En cuanto a las acciones de capacitación, otros ministerios han realizado acciones complementarias de apoyo a la producción, como el Programa de Asesoría Técnica, Social y Ambiental para la Reforma Agraria (ATES). Aunque puede incluir a otros públicos, está destinado a suministrar asistencia técnica a las actividades extractivas en los estados de Pará y Acre, bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

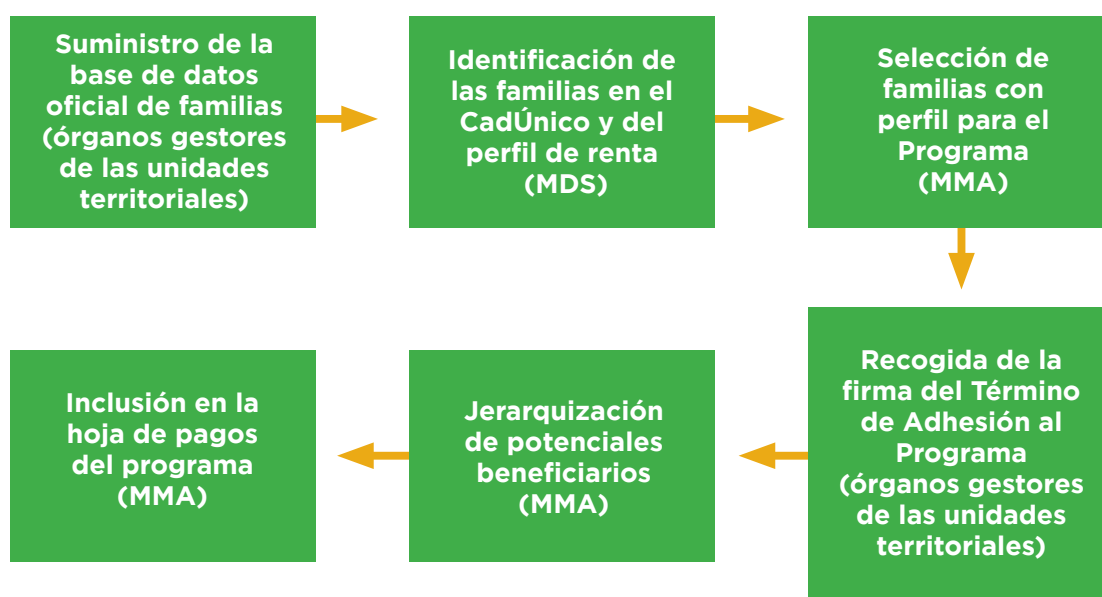
Además de esta, el Instituto Internacional de Educación de Brasil (IEB), a petición del MMA, creó una metodología para la formación de beneficiarios del Programa. La metodología fue desarrollada a partir de una serie de capacitaciones con gestores de Unidades de Conservación y asentamientos y beneficiarios de los estados de Pará, Acre y Amazonas. También se creó una línea específica en el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (Pronatec), el Pronatec Bolsa Verde, con la creación de vacantes específicas para los beneficiarios del Programa.



6. PÚBLICO OBJETIVO Y CRITERIOS DE SELECCIÓN

El público del programa son familias en situación de extrema pobreza, registradas en el Registro Único, participantes en el programa Bolsa Familia y residentes en áreas validadas por el Comité Gestor del programa. Los principales criterios relacionados con las características de las áreas incluidas en el programa son tener una cobertura vegetal igual o superior a lo legalmente establecido en el Código Forestal (Ley nº 12.651/12), poseer un instrumento de gestión elaborado o reconocido por el órgano gestor y una delimitación del área que permita el monitoreo de los cambios de la cobertura vegetal.

La siguiente figura presenta el flujo simplificado utilizado para incluir beneficiarios en el programa, indicando el actor responsable de cada etapa.



7. MONITOREO

El Programa desarrolla estrategias específicas para monitorear anualmente las acciones de las comunidades beneficiadas y evaluar si están cumpliendo con el acuerdo de conservación ambiental de las áreas en que viven. Para ello, se prevén estrategias para el monitoreo de la cobertura vegetal y socioeconómico.

Se desarrolló para el programa un método propio de monitoreo de deforestación mediante rastreo orbital vía satélite, en asociación con el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) y el Sistema de Protección de la Amazonia (SiPAM). Actualmente, el MMA ha delegado el monitoreo a la Universidad Federal de Lavras (UFLA).

El monitoreo socioeconómico del Programa se lleva a cabo a partir de una asociación con la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ), con el apoyo de los órganos gestores de las unidades territoriales para el trabajo de campo. Su principal objetivo es verificar las condiciones de implementación del programa y evaluar en qué medida ha contribuido a la mejora de la conservación ambiental y de las condiciones de vida de los beneficiarios. La metodología ya fue aplicada en 2014 y 2015, y está en curso el monitoreo del ciclo relativo a 2016.

De ese modo, a partir de esos dos tipos de monitoreo se puede supervisar la recepción del beneficio, verificar de qué manera ha contribuido el Programa a la mejora de la conservación ambiental en los territorios donde están las familias beneficiarias, determinar el perfil medio de esos beneficiarios e identificar las regiones de mayor presión de deforestación y otras intervenciones en la cobertura forestal.



Ministerio del Medio Ambiente/Archivo

Los datos generales de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Verde indican una percepción positiva de los beneficiarios sobre el impacto del Programa para su bienestar y la conservación ambiental de los territorios en que viven. El perfil medio de la familia beneficiaria, según el monitoreo de 2015, podría sintetizarse de la siguiente manera:

Residen en unidades territoriales administradas por el Gobierno federal (unidades de conservación de uso sostenible, asentamientos especiales de la reforma agraria y territorios ribereños) en zonas rurales. Se desplazan unos 10 Km para recibir el beneficio y gastan un 10% del beneficio para ello. Están formadas en media por 5 personas, con pocos ancianos y bebés, y mantienen a los niños y adolescentes en la escuela. Trabajan en actividades de producción de la agricultura familiar, cría de animales, actividades extractivas o agrosilvicultura; muchos permanecen en situación de pobreza (renta per cápita por debajo de R\$ 154,00), pero, si no recibieran el beneficio, muchos estarían en situación de extrema pobreza (renta per cápita por debajo de R\$ 77,00). Han mejorado la producción con nuevos equipamientos y mediante el asociacionismo, pero aún carecen de cursos de capacitación y equipamientos. Las viviendas en que residen, en general, no poseen abastecimiento de agua o alcantarillado conectado a la red general ni recogida de basura, pero sí tienen electricidad. Consideran la deforestación y los incendios como amenazas para la conservación, pero recurren a quemas voluntarias para preparar el suelo para cultivos y extraen madera para usarla como leña. Reconocen la importancia y los impactos positivos del Bolsa Verde en su bienestar y en la conservación ambiental.

A partir de esos resultados, se identificaron varios retos para las actividades futuras del Bolsa Verde con vistas a la producción sostenible, la conservación ambiental y el desarrollo social:

- » Incremento de la actividad agroextractiva, con la mejora de las condiciones de oferta de asistencia técnica, capacitación y microcrédito, así como la estructuración de cadenas productivas;
- » Esfuerzo conjunto con otros programas federales y estatales para mejoras en la infraestructura de las viviendas y acceso a los servicios públicos;
- » Mejora en la difusión de informaciones relacionadas con el Bolsa Verde para las familias beneficiarias, no beneficiarias y la población en general;
- » Registro continuo de familias en las unidades territoriales ya atendidas y en otras, así como en tierras indígenas, quilombolas y otras poblaciones tradicionales, y
- » Desarrollo y mejora continua del monitoreo, en particular profundizando los temas y escalas de análisis espaciales.



Ministerio del Medio Ambiente/Archivo

8. COBERTURA

En 2016, las áreas que participaban en el Bolsa Verde sumaban 28,7 millones de hectáreas, 18,2 millones de ellas en unidades de conservación y 10,5 millones en asentamientos de la reforma agraria. El 95,6% de las áreas pertenecientes al programa están en el bioma amazónico.

9. FUENTES DE FINANCIACIÓN

El Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental se ejecuta exclusivamente con recursos del Presupuesto General de la Unión.

10. LEGISLACIÓN

La Ley n° 12.512, de 14 de octubre de 2011, instituye el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental y el Programa de Transferencias en Efectivo Orientadas a Actividades Productivas Rurales; modifica la ley n° 10.696, de 2 de julio de 2003, la n° 10.836, de 9 de enero de 2004, y la n° 11.326, de 24 de julio de 2006. Además, el Programa también se regula por un conjunto de resoluciones definidas por el Comité Gestor y, si es necesario, por órdenes ministeriales.

Ley	Resumen	Observaciones
12.512 al 14 de octubre de 2011	Instituye el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental y el Programa de Transferencias en Efectivo Orientadas a Actividades Productivas Rurales.	Altera la Leyes n° 10.696, de 2 de julio de 2003, n° 10.836, de 9 de enero de 2004, y n° 11.326, de 24 de julio de 2006.
13.341, 29 de septiembre de 2016		Altera la ley n° 10.683, de 28 de mayo de 2003, que regula la organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios, y la n° 11.890, de 24 de diciembre de 2008, y revoca la medida provisional n° 717, de 16 de marzo de 2016.
Decreto n.º 7.572, de 28 de septiembre de 2011		Regula las disposiciones de la medida provisional n° 535, de 2 de junio de 2011, convertida en la ley n° 12.512, de 14 de octubre de 2011, que trata sobre el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental - Programa Bolsa Verde.