

**O PAPEL DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO ÊXITO DAS POLÍTICAS
AMBIENTAIS: O EXEMPLO DO PROGRAMA BOLSA VERDE (2011-2014)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau
de Especialista em Gestão Pública.

Aluno: Jânio Oliveira Coutinho.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rocha C. Pires.

Brasília - DF

Novembro/2014

JÂNIO OLIVEIRA COUTINHO

O PAPEL DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO ÊXITO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS: O EXEMPLO DO PROGRAMA BOLSA VERDE (2011-2014)

Jânio Oliveira Coutinho

Ministério do Meio Ambiente

ARRANJO. CONSERVAÇÃO. POBREZA.

A adequação dos arranjos institucionais são essenciais para a eficácia de políticas públicas, em especial das políticas públicas ambientais. O programa Bolsa Verde, programa que aglutina os objetivos de combate à pobreza e conservação ambiental constitui um exemplo paradigmático de como um arranjo institucional adequado, numa política ambiental, pode ser decisivo para uma política pública atingir seus objetivos. O trabalho aqui apresentado reflete sobre a necessidade da adequação dos arranjos institucionais, na execução das políticas públicas ambientais, a partir do exemplo do programa Bolsa Verde.

O trabalho analisa a fundamentação do Bolsa Verde, o seu arranjo institucional e a conexão deste arranjo, com os resultados alcançados até o momento. Da mesma forma, analisa as debilidades do arranjo institucional e como as mesmas impediram que parte dos objetivos do programa, ainda não tenham sido alcançados e, reflete sobre que estrutura o programa deve ter para atingir a totalidade de seus objetivos e qual arranjo institucional deveria ter para alcançá-los.

Por fim, este trabalho buscar apontar, sob a ótica da análise do arranjo institucional, os caminhos que o Bolsa Verde pode seguir para atingir os outros objetivos que ainda não alcançou.

BRASÍLIA

2014

Introdução

O tema deste artigo é o papel dos arranjos institucionais nas políticas públicas ambientais. Trata-se de estudar a adequada relação entre a adequação do arranjo institucional e a eficácia da política pública, refletindo sobre como determinados tipos de arranjos institucionais podem servir para tratar a complexidade da agenda ambiental, considerando o caráter (ainda) de novidade que políticas ambientais estruturadas têm no país e, ao mesmo tempo, o caráter multifacetado que as agendas ambientais apresentam. Assim, esperamos contribuir para uma reflexão sobre a necessidade de estruturar arranjos adequados para as políticas públicas, em especial, as políticas públicas ambientais.

A questão central aqui é: qual o arranjo institucional mais adequado para que o Programa Bolsa Verde, instituído pela Lei n.º 12.512/2011, que associa conservação ambiental e combate à pobreza, atinja plenamente todos os seus objetivos? Nossa hipótese é que o Programa Bolsa Verde deve agregar em seu arranjo institucional todos os agentes públicos e privados que permitam viabilizar as várias facetas do programa e retroalimentar o seu funcionamento de forma a conferir aperfeiçoamento sucessivo e êxito no objetivo do Programa, sendo que sem esta arquitetura institucional adequada, o Programa não será plenamente exitoso. Reconhecemos assim, que os processos e mecanismos de articulação entre estes atores ocupam posição estratégica, para a viabilização do cumprimento dos objetivos de qualquer política pública.

Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho é produzir subsídios para a elaboração de estruturas de arranjos institucionais de programas que, como o Bolsa Verde, agregam conservação ambiental e combate à pobreza e, também, necessitam agregar assistência técnica, desenvolvimento de capacidades, formação, desenvolvimento de atividades produtivas sem impactar os ativos ambientais existentes no território atingido. Os objetivos específicos são: a) analisar o Programa Bolsa Verde considerando sua fundamentação e motivo de existência, b) O seu arranjo institucional, c) Analisar em que o arranjo institucional ajuda ou não a boa execução do programa, d) elaborar subsídio para uma política de estímulo às atividades produtivas sustentáveis em territórios com muitos ativos ambientais e e) refletir sobre a necessidade de arranjos institucionais adequados que possam dar conta do desafio das políticas públicas de conservação ambiental.

As principais fontes de pesquisa foram os documentos oficiais nacionais sobre o Programa Bolsa Verde e de outros programas que lhe dão sustentação (o Bolsa Família, por

exemplo), a legislação e a normatização infralegal que confere legalidade ao Programa e documentos produzidos por instituições de ensino e pesquisadores acerca do Programa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com parcela dos implementadores da política e integrantes das equipes técnicas dos vários órgãos públicos envolvidos na execução do Programa.

O presente estudo se justifica por diversos motivos, dentre eles, a escassa produção teórica sobre a adequação de arranjos institucionais nas políticas ambientais, em especial sobre arranjos institucionais que agreguem conservação ambiental e superação da pobreza. Em primeiro lugar, porque o Estado brasileiro só muito recentemente passou a agir sobre a questão ambiental com maior ênfase e ainda com insuficiências. Em segundo lugar, porque se comparada com outras questões da agenda pública, as políticas ambientais mais estruturadas são muito novas. Terceiro, porque uma política pública ambiental envolve variáveis distintas de políticas setoriais mais focadas como saúde e/ou educação. A diversidade de variáveis se caracteriza porque as políticas ambientais não se relacionam só com as populações, mas, há também, questões do desenvolvimento biológico de fauna e de flora, de territórios, diversidades biomáticas, além disso, questões multifacetadas como a utilização do patrimônio genético da flora brasileira e qual mecanismo mais adequado para gerenciá-lo ou de como ampliar a produção agrícola com sustentabilidade, especialmente, este último, um tema cada mais relevante em um país que depende cada vez mais do setor agrícola para fazer face à necessidade de fazer sua balança de pagamentos ser superavitária e tornou-se tão estratégica para a produção agrícola que o choque entre expansão da produção agrícola e a conservação ambiental tornou-se parte importante da agenda nacional.

Acreditamos que a ausência de arranjos que respondam às diversas facetas que as políticas públicas ambientais precisam atender é um dos empecilhos para que as mesmas tenham maior efetividade. Reside, por fim, um último motivo que é a percepção de que o Programa Bolsa Verde representa exemplo bem elucidativo de como uma boa estruturação de um arranjo institucional adequado pode ser uma alavanca na efetividade de políticas públicas e, em especial, de políticas públicas ambientais. A inclusão de quase 70 mil famílias, em um período inferior a três anos de existência do programa, considerando que o público beneficiário do Bolsa Verde está localizado em localidades longínquas dos centros urbanos e em territórios que, historicamente, foram secundarizados pelas políticas públicas do Estado brasileiro, demonstra a adequação do arranjo para este objetivo, embora ainda haja muito a alcançar. Assim, o presente estudo pretende compreender de que modo as características do

arranjo institucional contribuem para o alcance desses resultados ou impõem obstáculos ao desenvolvimento e aprimoramento do programa, reconhecendo que, até aqui, o arranjo conseguiu ser suficientemente eficiente para incluir as pessoas no programa.

Uma destas questões é indicar que arranjo institucional é o adequado para cada uma das demandas ambientais brasileiras e de como a configuração de um arranjo institucional adequado tem importância no êxito de políticas públicas ambientais.

O presente artigo é dividido em 6 partes. Primeiro apresenta-se o referencial teórico que dá sustentação à reflexão proposta sobre os arranjos institucionais. Na sequência, fundamenta-se um argumento do caráter intrínseco entre combate à pobreza e conservação ambiental, uma opção teórica, pois, como o texto demonstra, há outras percepções sobre estes fenômenos e suas possíveis conexões. Depois, descreve-se o programa, e seus objetivos. Na quarta parte, analisamos a estrutura do arranjo institucional do Programa Bolsa Verde e na quinta parte a conexão do mesmo com os resultados e entraves à execução do Programa. Por fim, temos a nossa conclusão.

Arranjos Institucionais: uma abordagem analítica

A conceituação de arranjo institucional foi estabelecida de forma original por Davis e North citados por Fiani (2013). Assim, um arranjo institucional seria, de acordo com Davis e North (1971), o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir. Por exemplo, um mercado, com as suas regras peculiares – como uma bolsa de valores ou uma bolsa de cereais -, ou as regras que presidem uma aliança entre empresas – como uma joint-venture – seriam casos de arranjos institucionais. Desse modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular, no sentido de específica, como se coordena um conjunto também específico de atividades econômicas em uma sociedade (FIANI, 2011, p.4).

Esse conceito de arranjo institucional, originalmente elaborado para a dinâmica econômica do mercado concorrencial, foi paulatinamente assimilado pelas políticas públicas. Neste aspecto, arranjos institucionais são compreendidos como as regras específicas estabelecidas pelos agentes para definir a forma de coordenação das políticas, “delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste e as formas de relação entre os atores” (PIRES & GOMIDE, 2013, pg. 8). Nas palavras de Gabriela S. Lotta e José Carlos Vaz (2012):

as grandes mudanças recentes da administração pública brasileira tem impulsionado um processo de inovações em arranjos institucionais que podem ser organizados em três grandes eixos de mudanças: - relações federativas, melhorando a forma de coordenação entre os entes federativos nas políticas públicas; - intersetorialidade, na busca de políticas públicas que integrem diferentes setores voltando-se para tratamento de problemas ou focos específicos; - inclusão de novos atores, seja da sociedade civil, sejam organizações não governamentais, na tomada de decisão e na execução das políticas públicas (LOTTA & VAZ, 2012).

Consideramos que a reflexão sobre a instituição de arranjos institucionais adequados é essencial para o êxito das políticas públicas. Um arranjo institucional é suficientemente adequado quando integra todos os agentes públicos e/ou privados que precisam participar do mesmo para que a política pública seja exitosa, além dos elementos de articulação e coordenação entre eles. Considera-se “exitosa” aquela política pública que consegue atingir as metas previstas e, bem mais do que isso, atende ao propósito a que ela foi criada.

Experiência paradigmática, embora ainda em curso, é a da revitalização da indústria naval descrita por Pires, Gomide e Amaral (2013). Os autores demonstram, com clareza peculiar, como a indústria naval brasileira que chegara a ser a segunda maior indústria no ranking de encomendas para construção de navios no fim da década de 70 e a significar 4% (quatro por cento) da indústria no mundo, na década de 80 sofrera um duro revés com forte retração, foi revitalizada a partir de um arranjo institucional que integrou os agentes essenciais para a sua retomada. Segundo os autores: “Pôde-se identificar que o arranjo atual, quando comparado ao que vigorou no passado, apresenta maiores capacidades, tanto políticas quanto técnico-administrativas.”. E estas capacidades superiores foram essenciais para o resultado alcançado. E o resultado não é desprezível, pois: “Se, em 2003, o setor naval empregava 3 mil pessoas no Brasil, em 2012, já contava com 62 mil trabalhadores (AMORIM, 2012). De acordo com o Sinaval, a indústria naval brasileira terá, em 2016, 100 mil oportunidades de emprego, número que pode até quadruplicar se forem computados os postos gerados nos setores subsidiários de equipamentos e serviços. Em fase de expansão, o setor tem movimentado mais de R\$ 3 bilhões por ano.” (PIRES, GOMIDE E AMARAL, 2013).

Ao analisar o Programa Bolsa Verde, também vamos incorporar o referencial teórico analítico sobre arranjos institucionais, no que toca à necessária diferenciação entre capacidade técnico-administrativa e capacidade política (PIRES E GOMIDE, 2014, p.20). Capacidade técnico-administrativa aqui entendida, segundo os autores citados, como contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações

coordenadas e orientadas para a produção de resultados. Já a capacidade política entendida como a capacidade de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

Como registram os autores: “É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na toma da decisão, na promoção da accountability e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas”.

O instrumental teórico apóia, decisivamente, a fazer a análise da política pública ou programa, identificando, inicialmente, os objetivos da política, verificando de qual tipo é ele, quanto tempo ele tem, em que espaço de tempo ele foi pensado para ser executado e, em que espaço territorial ele é executado, considerando que os objetivos envolvem tensões, incoerências e divergências. Em um segundo momento, a análise parte para a identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente (burocráticos, da sociedade civil, político partidários). Um terceiro passo é identificar os processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre estes atores na gestão da política. No quarto passo, são avaliadas as capacidades estatais: capacidades políticas, analisando se o arranjo inclui os diversos atores ou impactados pela realização da política/programa, se possui espaços e processos para a expressão e o processamento/mediação de conflitos, se lida com processos de controle externo e com transparência dos dados. Por fim, deve ser feita a avaliação dos resultados observados, avaliando, assim, em que medida as características do arranjo institucional ajudaram a explicar o sucesso e o fracasso das políticas, bem como, se a presença ou a ausência de certas “capacidades” na estruturado arranjo institucional deram contribuição para os resultados alcançados ou influenciaram o descumprimento de metas e/ou objetivos.

A Conservação ambiental, a Erradicação da pobreza e o Programa Bolsa Verde

Corroborando o entendimento de APOLONI; NUNES; GAIVIZZO e ALVES (2014) é preciso reconhecer que o estabelecimento de metas de erradicação da pobreza está conectado com a idéia de direitos humanos e previsto em vários documentos internacionais. Um dos mais recentes, foi firmado entre 190 países que participaram da Cúpula do Milênio, promovida em setembro de 2000, pela Organização das Nações Unidas: a Declaração do Milênio, que estabeleceu, entre oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a erradicação da extrema pobreza até 2015.

No Brasil, a partir de 2003, houve um impulso muito forte da ação estatal com o objetivo de erradicar a pobreza e, este objetivo é consolidado agora no denominado “Plano Brasil Sem Miséria”. O Plano foi instituído em 2011, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

A abordagem do Plano reconhece, estrategicamente, o caráter multifacetado da pobreza e seus múltiplos impactos na sociedade. Este é um elemento central e que se coloca como essencial, porque localiza em que momento político a criação de um Programa como o Bolsa Verde ocorre: quando no interior do Estado ganha proeminência o foco na condução de políticas articuladas de combate à pobreza.

Dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, indicaram um número de 16,2 milhões de pessoas na faixa da extrema pobreza no Brasil, sendo que destas 47% se concentravam na zona rural.

Influenciados por estes e outros dados e pela prioridade política dada ao combate à pobreza, cada vez mais gestores públicos passaram a reconhecer que a degradação ambiental é uma grande barreira para a redução da pobreza, ao mesmo tempo em que, para alcançar as metas de conservação ambiental, é necessário avançar na erradicação da pobreza. Esta conexão impulsionou a criação de políticas que conjugam iniciativas ambientais e de redução de pobreza em vários países. O Bolsa Verde é uma destas iniciativas.

O Brasil é portador de grande diversidade fundiária, tendo cada grupo diferentes territorialidades (LITTLE, 2002) e níveis de reconhecimento e suporte do estado brasileiro.

Visando atuar neste cenário, o governo brasileiro instituiu em 2011, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa

Verde (PBV), que é um programa de transferência de renda com condicionalidades socioambientais. O PBV tem como público os povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares localizados em áreas prioritárias.

A escolha dos objetivos, territórios e público-alvo do PBV reconheceu que existe um grande número de brasileiros, em situação de extrema pobreza, distantes dos centros urbanos e vivendo em áreas com cobertura vegetal relevante e, em nestes territórios, ainda muito preservada. Reconheceu também que a manutenção destes índices de preservação é estratégica para o país. Partiu também, do reconhecimento de que estes brasileiros sofrem com uma “dupla invisibilidade” - por sua condição de pobreza e pelo fato de pertencerem a segmentos distantes dos grandes centros urbanos, fatores que contribuem para a dificuldade das políticas públicas chegarem até eles.

Desde os debates iniciais de sua elaboração, o programa Bolsa Verde traz a matriz da idéia de pagamento por serviços ambientais. A sua execução, de algum modo, não deixou de reconhecer que a sua existência é também um reconhecimento de que estas populações mantêm uma forte relação com a conservação de ativos ambientais em áreas relevantes para todo o país.

Temos como referência que o modo mais adequado para a conservação ambiental em territórios como estes e muitos outros, que ainda não foram beneficiados pelo PBV, é a inclusão da perspectiva das populações rurais no conceito de conservação a partir do reconhecimento de sua identidade, valorização de seu saber, melhoria das condições de vida e garantia de sua participação na construção de uma política de conservação da qual sejam beneficiadas.

O Programa Bolsa Verde: contexto, objetivos e resultados

O Programa Bolsa Verde, cujo nome oficial é “Programa de Apoio à Conservação Ambiental” foi instituído em 14 de outubro de 2011, pela Lei n.º 12.512/11 e regulamentado pelo Decreto n.º 7.572/11. O Programa concede, trimestralmente, um benefício de R\$ 300,00 (trezentos reais) às famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação nas áreas definidas na legislação aplicável. O benefício é concedido pelo prazo de dois anos, podendo ser renovado. Este programa é parte do Programa “Brasil Sem Miséria” e é destinado àqueles que desenvolvem atividades de conservação ambiental, entendidas como a manutenção da cobertura vegetal identificada pelo diagnóstico ambiental e o uso

sustentável dos recursos naturais, em reservas extrativistas, florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável federais e assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária. Territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais também podem ser inclusos no Programa, além de outras áreas rurais definidas por ato do Poder Executivo, muito embora nem todos os públicos identificados como beneficiários pela lei, já tenham sido incluídos no Programa, a exemplo de indígenas e quilombolas. O Programa caracteriza-se como uma transferência de renda condicionada e representa um passo importante na direção de reconhecer e recompensar comunidades tradicionais e agricultores familiares pelos serviços ambientais que prestam à sociedade e tem os seguintes objetivos: incentivar a conservação dos ecossistemas (manutenção e uso sustentável), promover a cidadania e melhoria das condições de vida, elevar a renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural, e incentivar a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional.

Atualmente, o Programa Bolsa Verde beneficia 68.638 (Sessenta e oito mil, seiscentos e trinta e oito) famílias, até 30.10.2014 (BRASIL, 2014) e tem como meta chegar a 70.000 famílias em 2015, quando se encerra o atual ciclo orçamentário (PPA 2011-2015). Entretanto, o ritmo de execução indica que a meta de 70.000 (setenta mil) famílias, deverá ser alcançada, antes do prazo final do ciclo orçamentário do PPA, que estabeleceu esta meta. O Bolsa Verde tem como referência a cobertura vegetal e a manutenção de determinado patamar de conservação desta cobertura vegetal, nos territórios, que é acompanhada através de uma metodologia específica para o monitoramento ambiental. Para acompanhar isso, há um crescente investimento em monitoramento. O monitoramento ambiental do programa envolve as seguintes estratégias: a) monitoramento regular da cobertura vegetal das áreas onde estão localizadas as famílias beneficiárias do programa, por meio do rastreamento orbital via satélite da cobertura vegetal dessas áreas, que no início da implantação do Programa era realizado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e ratificado por laudo técnico do Ibama no caso de áreas na Amazônia Legal e realizado diretamente pelo Ibama nas demais regiões do país. Mais recentemente, está firmada uma parceria para elaboração desses laudos pela Universidade Federal de Lavras com uma tecnologia mais apropriada e b) monitoramento amostral como visitas periódicas a famílias, visando avaliar o impacto socioambiental e o desempenho da política, esta última espécie de monitoramento que ainda está por ser realizado e, quando começar, será executado pela Universidade Federal Rural do

Rio de Janeiro. Está pactuado para executar monitoramento amostral de 1.000 (Hum mil) famílias, entre as 68.638 (Sessenta e oito mil, seiscentos e trinta e oito) um monitoramento superior a 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do total dos beneficiários.

A questão da intersetorialidade, em programas focados em conservação ambiental, é essencial. Há muitas divergências na sociedade civil, na academia e entre os próprios agentes públicos, acerca da conexão entre pobreza e ausência de conservação ambiental. Para alguns, a pobreza e a conservação ambiental são temas distantes, já que seria possível fazer conservação de ativos ambientais, mesmo em um ambiente de concentração de riquezas e de muita pobreza. Para outros, entres os quais o autor deste artigo se inclui, a pobreza é um problema a mais para ser enfrentado quando se quer garantir a conservação ambiental, já que populações sem acesso a bens materiais para uma vida digna e sem acesso a serviços públicos mínimos tendem a avançar sobre os ativos ambientais (vegetação, águas e mananciais, etc.) e utilizá-los de forma indiscriminada para tentar sobreviver.

Em verdade, uma análise mais detalhada, vai fazer o observador perceber que a pobreza causa devastação ambiental e/ou dificulta a conservação ambiental. E esta constatação serve tanto para grandes extensões rurais do bioma amazônico, quanto para as grandes cidades. Assim, em nosso entendimento, os objetivos de combater a pobreza e conservar o meio ambiente se complementam.

O Arranjo Institucional do Programa Bolsa Verde

A gestão do Programa Bolsa Verde está a cargo de um grupo interministerial, o Comitê Gestor do Programa. O Comitê é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, e conta com a participação da Casa Civil da Presidência da República; dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Desenvolvimento Agrário; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Fazenda. Participam ainda, representantes de órgãos federais responsáveis pela gestão das áreas, dentre os quais o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Secretaria de Patrimônio da União – SPU.

O Comitê Gestor é uma instância de decisão do Programa e possui como principais atribuições: i) aprovar o planejamento do Programa, compatibilizando os recursos disponíveis com o número de famílias beneficiárias; ii) definir a sistemática de monitoramento e avaliação

do Programa; e iii) indicar áreas prioritárias para a implementação do Programa. Desse modo, o espaço do Comitê é o principal espaço de articulação de todas as ações do PBV.

O Programa também possui uma instância de monitoramento das metas estabelecidas, a “Sala de Situação” do Plano Brasil Sem Miséria, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para além dessas duas instâncias de gestão do Programa, cada órgão tem suas responsabilidades específicas. O Ministério do Meio Ambiente é órgão responsável por coordenar, executar e operacionalizar o PBV, observadas as indicações do Comitê Gestor. A sua equipe central está localizada na Gerência de Gestão Socioambiental do Departamento de Extrativismo do Ministério do Meio Ambiente.

Como órgão gestor do Cadastro Único, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o responsável por fazer, a partir dos dados do Cadastro, a identificação das famílias que preenchem os requisitos sociais para entrar no Programa e articular, junto aos municípios, a inclusão das famílias identificadas em situação de extrema pobreza que ainda não constem de sua base de dados.

Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o ICMBIO são responsáveis por levantar e disponibilizar ao MMA a base de dados georreferenciada dos projetos de assentamento e unidades de conservação, coordenando a identificação, seleção e inclusão das famílias.

Fazendo a ligação entre os níveis federal e local, os órgãos responsáveis pela gestão das áreas contempladas pelo Programa – o ICMBIO, INCRA e SPU – são encarregados de fornecer as listas atualizadas de famílias potencialmente beneficiárias e realizar a indicação de gestores locais, que prestarão o apoio para implementação do Programa nas áreas de referência. Observe-se, no particular, que o Programa Bolsa Verde, embora use a referência do cadastro único, organizado a partir da ação do gestor municipal, no âmbito do Bolsa Família, não tem nenhum laço institucional com os municípios.

Chegando finalmente às áreas, os gestores locais do Programa – gestores vinculados ao ICMBIO, INCRA e SPU, em coordenações distribuídas em diferentes regiões do país - são responsáveis por coletar as assinaturas das famílias nos termos de adesão ao Programa e encaminhá-los ao Ministério do Meio Ambiente. Também devem prestar informações e esclarecimentos sobre o Bolsa Verde e atuar no monitoramento ambiental. Por fim, eles ainda podem auxiliar os municípios na localização das famílias em condição de extrema pobreza para inclusão no CadÚnico.

Como agente operador do Programa tem-se a Caixa Econômica Federal (CEF), responsável, dentre outras questões, por organizar e apoiar a logística de pagamento do benefício. A CEF também é agente operadora do Programa Bolsa Família.

De acordo com as definições do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde (2014), relatadas com detalhes por APOLONI; NUNES; GAIVIZZO e ALVES (2014), o fluxo operacional do PBV deve seguir os seguintes passos:

- 1) indicação de áreas pelos órgãos parceiros – os órgãos responsáveis pela gestão das áreas priorizadas para o Programa;
- 2) realização do diagnóstico ambiental, coordenado pelo MMA;
- 3) validação e publicação das áreas aptas, pelo Comitê Gestor;
- 4) fornecimento da base de dados oficial de famílias pelos órgãos parceiros ao MMA;
- 5) identificação do perfil de renda das famílias cadastradas e beneficiárias do Programa Bolsa Família, por meio do cruzamento da base de dados de famílias com o Cadastro Único, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- 6) seleção de famílias com perfil, e inserção no cadastro do Programa Bolsa Verde, pelo MMA;
- 7) coleta de assinatura do Termo de Adesão ao Programa pelos órgãos parceiros;
- 8) envio de termos de adesão assinados ao MMA, que realiza a análise de conformidade do preenchimento do Termo de Adesão;
- 9) indicação dos potenciais beneficiários para a Caixa Econômica Federal, pelo MMA;
- 10) inserção das famílias na folha de pagamento do Programa, pela Caixa Econômica Federal.

Em algumas dessas etapas, o MMA já firmou parcerias para a execução dos trabalhos. O diagnóstico ambiental é atualmente realizado através de uma parceria com a Universidade Federal de Lavras (UFLA). Essa parceria engloba também ações para o aprimoramento do sistema de monitoramento ambiental.

Já a atividade de coleta de assinaturas dos termos de adesão pode ocorrer de distintas maneiras, de acordo com a estratégia elegida no PBV. O fluxo padrão é aquele em que os gestores locais realizam a coleta. Porém, ao se deparar dificuldade para a coleta dos termos, foram estudadas e implementadas uma gama de estratégias, como a realização de um grande mutirão em 2013 e a contratação de uma empresa para fazer este trabalho em campo, que já está contratada.

A estruturação deste arranjo foi essencial para o principal êxito inicial do Programa: alcançar uma inclusão acelerada de famílias, numa perspectiva de “adesão voluntária”. Observe-se que, diferentemente, do Bolsa Família, o Programa Bolsa Verde, o beneficiário adere ao Programa e às suas condicionalidades, sendo a principal a de manter o patamar de

conservação dos ativos ambientais do território, seja unidade de conservação federal de uso sustentável, projeto de assentamento da reforma agrária diferenciado ou os espaços territoriais dos ribeirinhos indicados pela SPU. Ter o cadastro único do governo federal como referência inicial, sem a necessidade de criar uma nova base de dados e contar com esta base de dados já estabelecida, com credibilidade entre os demais agentes públicos e, com uma equipe experimentada para manusear estes dados, foi essencial para este êxito inicial.

A questão que sobrevém é se este arranjo atual é suficiente para dar conta dos desafios seguintes. Uma vez que não se trata de manter as famílias que estão na extrema pobreza em programas de transferência de renda, mas, como fazer para elevar o patamar de renda médio destas populações sem que isso coloque em risco a conservação dos ativos ambientais. Do mesmo modo, é preciso analisar se as dificuldades ainda encontradas na execução do programa em seus outros aspectos, como da conservação ambiental. É de se dizer que entre dirigentes, gestores e analistas ambientais que executam o programa, há um reconhecimento, uníssono, da necessidade de se fazer o que é denominado de “fortalecimento do componente ambiental do programa”. Isto muito em função de uma percepção de que há um conjunto de tarefas a ser executadas no curso da implementação do programa que ainda não ganharam corpo, diante da prevalência, até o presente momento, do perfil de “programa de transferência de renda” ou seja, do componente social do mesmo. Seja porque a extrema pobreza é uma das prioridades do governo em que se criou e implementa o Programa Bolsa Verde, seja diante da percepção de alguns, de que o elemento ambiental, ainda em muito a avançar. O que seria exatamente fazer isso e que arranjo institucional seria necessário para fazer isso é o que vamos ver a seguir.

Avaliando as relações entre o arranjo, suas capacidades e os resultados do programa

Nesta etapa analisamos as relações entre o arranjo institucional do programa Bolsa Verde, as “capacidades” existentes ou não no programa, como esta existência ou não de capacidade desenvolvida no programa contribui ou não com o desempenho do programa e iniciar, sem concluir, uma reflexão sobre adequações que deveriam ser feitas no arranjo para que ele possa cumprir, com êxito, os objetivos do programa. Uma das grandes lacunas na elaboração e implementação das políticas para o público agroextrativista é a ausência de dados sobre sua população, que possam fornecer um retrato das suas condições sociais e

econômicas. Nesse sentido, os dados fornecidos pelo CadÚnico, em especial por meio da iniciativa de cadastramento dos grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE's) são de extrema relevância. Ter como base o cadastro único do governo federal, foi um elemento essencial para que, hoje, o Programa Bolsa Verde já esteja próximo da meta estabelecida, uma vez que não foi necessário alinhar, em outro cadastro específico, os dados dos potenciais beneficiários e sim, apenas confrontar os dados já existentes com os outros requisitos do Programa, a exemplo da necessária cobertura vegetal no território.

Já o envolvimento dos órgãos que fazem a gestão dos territórios onde, residem os beneficiários do Programa Bolsa Verde (ICMBio, INCRA e SPU), permitiu dialogar com os gestores locais, na busca de potenciais beneficiários, sendo que estes já conhecem o perfil destas populações e sabem como acessar o programa. É bem verdade, que para chegar ao número alcançado, foi preciso organizar um esforço extra, um mutirão e, por último contratar uma empresa, para colher os termos de adesão, mas, o conhecimento prévio destes órgãos das populações e do seu perfil, bem como, o modo de acessá-los, foi essencial do êxito no objetivo de inclusão de famílias.

De outro lado, é necessário verificar que o sucesso até o atual momento se dá, quando se analisa, a meta estabelecida de inclusão de 70 (setenta mil famílias) considerado o prazo estabelecido, do fim do ciclo orçamentário do PPA, que vai se encerrar ao fim de 2015 (SIOP) e a meta já está muito próxima de ser alcançada. É preciso, no curso da análise, verificar se não seria possível ter obtido melhor resultado se arranjo fosse melhor implementado.

Além dos elementos já indicados, o êxito no atingimento destes números, se deve ao alto grau de profissionalismo das equipes, do fato do Ministério do Meio Ambiente nos últimos anos ter incorporado um grande número de analistas ambientais efetivados por meio de concurso público, o que deu estabilidade aos relacionamentos intersetoriais e interinstitucionais que são essenciais para executar um programa com a complexidade operacional e multiplicidade de objetivos que o Bolsa Verde tem. Isso garantiu perenidade nos vínculos e registros garantido das informações, com uma periodicidade que, até agora, supera outras iniciativas.

Um outro elemento descritor de alta capacidade técnica-administrativa do atual arranjo institucional foi a utilização da Caixa Econômica Federal (CEF) como operador financeiro do programa. Com grande capilaridade em todas as regiões do país, inclusive aquelas mais distantes dos grandes centros e, já testada pela experiência de programas muito mais robustos,

a exemplo do Bolsa Família, a participação da CEF no arranjo institucional do programa Bolsa Verde significou uma garantia de tranquilidade e mais uma demonstração de que assimilar experiências exitosas anteriores, assim como no uso do cadastro único como base de dados iniciais, é uma prática que deve ser adotada com mais intensidade na administração pública brasileira. Evidencia-se, assim, à toda prova, que ser mais pragmático e buscar não “sair do zero”, quando se inicia a execução de uma nova política pública, pode fazer toda diferença. Esta é uma, das muitas, “lições positivas” do Bolsa Verde.

O Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde, embora não tenha tido um funcionamento contínuo nos primeiros momentos do programa, no atual momento, tem pleno funcionamento com reuniões regulares do seu colegiado pleno e a constituição de grupos de trabalho específicos para debater questões mais específicas e mais precisas, a exemplo da elaboração de resoluções que regulem critério de exclusão de famílias de territórios que não cumpram a cobertura vegetal, o monitoramento da cobertura vegetal ou do monitoramento amostral, até o serviço da empresa contratada para fazer a coleta de termos de adesão nas unidades territoriais.

De outro lado, ter um arranjo com órgãos tão distintos e com forma de organização diferentes de sua ação, sobre os diversos territórios, tem causado diversos contratemplos que resultaram em atrasos em várias ações e os resultados atuais, embora sejam superiores à meta estabelecida poderiam ser muito superiores. Da mesma forma, há, ainda, um conjunto de limitações que o programa precisa superar.

A primeira delas é reforçar o denominado “componente ambiental” do Programa. Este tem sido um choque entre os agentes públicos, estudiosos e outros que acompanham a execução do programa. Uma das principais divergências é o estabelecimento de regras de exclusão de famílias do Programa. De um lado cerram fileiras aqueles que vêm o programa com mais foco no combate à pobreza e defendiam um regramento mais brando, para a possibilidade de exclusão de famílias do Programa e prazos mais largos para a constituição de critérios para analisar as séries históricas para verificar a manutenção ou não, da cobertura vegetal dos territórios onde há beneficiários do Programa Bolsa Verde e, de outro lado, aqueles que defendem um ciclo mais curto de avaliação da cobertura vegetal dos territórios onde vivem os beneficiários do programa. Os primeiros afirmam que excluir, imediatamente, famílias que vivem em unidades territoriais que tiverem algum decréscimo de cobertura vegetal, abandona o critério social e de combate à pobreza do programa e, os últimos, alegam

que manter, como beneficiárias, famílias que vivem em territórios que não cumprem os critérios de cobertura vegetal, implica não respeitar a condicionante ambiental do Programa. Os mais arraigados a esta posição chegam a afirmar que, sem um critério rígido de atenção ao critério de cobertura vegetal, “o Bolsa Verde não pode ser chamado de programa ambiental”. Esta divergência marca o debate da regulamentação das regras de exclusão de famílias e de unidades territoriais do programa, quando não há cumprimento das regras de cobertura vegetal. Essa polêmica reforça a idéia de que os objetivos não são necessariamente ou automaticamente complementares, mas que pode haver tensões na implementação deles. Isso só reforça a importância do arranjo em ser suficientemente articulado e incorporar todos os atores necessários, para ser capaz de conseguir equacionar esta espécie de conflito, incluindo atores, prevendo processos de discussão e negociação e revisão do programa. Neste sentido, o arranjo institucional do Bolsa Verde, foi, mais uma vez, exitoso, uma vez que o conseguiu assimilar estas divergências, processá-las e o Comitê Gestor do programa já estuda um texto uniforme para regular a matéria.

Porém, reforçar o componente ambiental significa muito mais do que esta definição sobre critérios de exclusão ou não de beneficiários. Segundo os seus executores, em especial a equipe central do Departamento de Extrativismo do Ministério do Meio Ambiente é, essencialmente investir pesadamente em capacitação técnico ambiental, focada no envolvimento das famílias beneficiárias nas atividades de conservação e universalizando, entre estas famílias, a compreensão do seu papel na proteção do ativos ambientais de seus territórios, bem como, viabilizar atividades produtivas que permitam ascensão econômica destas famílias e que consigam respeitar a cobertura vegetal existente.

Uma outra questão não resolvida, é a extensão da faixa de renda. Como se pode observar, o Bolsa Verde, em seu aspecto ambiental, busca preservar o patamar previsto no Código Florestal nas unidades territoriais onde vivem populações beneficiárias do programa. É um programa com forte componente territorial. Enquanto isso, as políticas públicas de erradicação da pobreza e da extrema pobreza do Governo Federal, são focadas em “unidades celulares” (indivíduo ou família). Acontece que em determinada unidade territorial (assentamento ambientalmente diferenciado, reserva extrativista ou área com termo de permissão de uso da SPU) podem conviver famílias em situação de pobreza extrema (cujo limite agora é definido pelo governo federal com o valor de R\$ 77,00 per capita/família) com outras famílias em situação de pobreza (R\$154,00 per capita/família). O Bolsa Verde por ser parte do Programa “Brasil Sem Miséria” atinge as famílias em situação de extrema pobreza, o

que provoca uma série de conflitos e desconfortos na execução do programa porque tornou-se comum, um sentimento de insatisfação de famílias que não recebem o benefício e, por este motivo, podem não se sentir envolvidos o suficiente para colaborar na manutenção da cobertura vegetal daquele território, o que é um elemento essencial da concessão ou não do benefício. Percebe-se que o Bolsa Verde e sua concepção, foi, como outros programas semelhantes, incapaz de entender integralmente o território como um elemento central da ação do Estado. Sendo um dos objetivos principais do programa, a manutenção da cobertura vegetal em determinadas unidades territoriais, nos parece incompreensível que o programa não atinja indiscriminadamente toda a população ali residente, até como mecanismo de criar uma sinergia maior para o atingimento do seu objetivo de conservação ambiental. Para isso, há a proposta de nivelar o Bolsa Verde ao Bolsa Família e incorporar todas as famílias na faixa da pobreza e residente nas unidades territoriais ao programa, mas, a proposta não teve, até o presente momento, o devido encaminhamento.

Pensamos que o mais correto é transformar o Bolsa Verde num verdadeiro Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), incorporando todas as famílias residentes nas unidades territoriais que são objeto do programa, independente de sua faixa de renda, mesmo que não fossem pobres, podendo-se distinguir o benefício diante de sua faixa de renda, remunerando melhor os mais pobres. Esse é um debate que deverá seguir se políticas como o Bolsa Verde tiverem continuidade. É bem verdade que, como observou um representante do Ministério da Fazenda, transformar o Bolsa Verde num PSA implica, necessariamente, transmutar a natureza do público beneficiário, já que não só pobres ou extremamente pobres prestarão os tais “serviços ambientais” e, por este motivo, a fonte de financiamento de recursos públicos para o mesmo não poderia ser igual àquela que financia programas para o público da extrema pobreza, como é o caso do Bolsa Verde, contemplado no “Brasil Sem Miséria”. Este é um elemento a ser refletido numa mudança do perfil dos beneficiários do Bolsa Verde, se houver interesse em transmutá-lo em um Programa de Pagamento por Serviços Ambientais.

Uma outra limitação observada, do Bolsa Verde, é a de estímulo a atividades produtivas que respeitem os ativos ambientais que o programa quer ver preservados e a entrega de um amplo programa de capacitação para tanto. O Estado brasileiro, ainda é muito pouco capaz de entregar políticas públicas diferenciadas para estas populações específicas e/ou tradicionais como ribeirinhos, assentados de reforma agrária de projetos de assentamentos diferenciados e extrativistas. Recentemente, o Ministério do Desenvolvimento

Agrário (MDA), através do INCRA, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, lançou Editais para contratação de serviços de ATER (Assistência Técnica Rural) de natureza diferenciada para o extrativismo. Muitos dos contratos firmados tinham como foco os territórios onde vivem as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde, mas, os resultados são bem abaixo do necessário. Em boa medida, além de problemas operacionais, iniciativas como essa não são exitosas porque parte significativa das populações, não consegue reconhecer os serviços contratados como adequados às suas tradições de sobrevivência econômica. As ações de capacitação técnica que poderiam atrair para o arranjo do programa outras instituições de assistência técnica e/ou instituições de educação não tiveram um caminho célere e se encontram em fase embrionária e, em alguns casos, ainda de formatação. Há ainda, dois aspectos a considerar nas dificuldades de implementar estas outras ações do Programa Bolsa Verde. Um deles, talvez o mais relevante, seja a baixa capacidade política do programa. Em sentido contrário ao exemplo do Programa Bolsa Família, no Programa Bolsa Verde, a existência de canais de participação social e controle da sociedade é quase nenhuma. Não existe participação de representação da sociedade civil, sejam beneficiários ou não, no Comitê Gestor, tampouco um colegiado com participação da sociedade em que os gestores do programa devam prestar contas e apresentar resultados permitindo assim, que a sociedade civil em especial as populações beneficiárias, através de suas representações, possam formular propostas de ajustes que permitam aperfeiçoar o programa. Apesar da grande capacidade técnico-administrativa, que o arranjo demonstrou na busca do atingimento da meta de inclusão de famílias, quanto à sua capacidade política, o programa tem grande débito. Isso é mais emblemático, quando se registra que vários documentos do programa reconhecem que as populações que são potencialmente beneficiárias, foram historicamente ignoradas pela ação do Estado, literalmente esquecidas, é como diz uma das lideranças dos extrativistas, estas populações são “os últimos, dos últimos”.

Essa contradição de construir um programa que tem como público beneficiário populações tradicionalmente esquecidas e não estruturar o arranjo institucional com capacidade política capaz de absorver as contribuições da sociedade civil, em especial dos potenciais beneficiários, é uma demonstração de como “não fazer”, em políticas públicas.

Uma outra limitação do arranjo institucional do Programa Bolsa Verde é a inexistência de articulação federativa. O programa, no conjunto de unidades territoriais em que há famílias beneficiadas e são objeto do monitoramento da cobertura vegetal, já ultrapassa mais de 5% (cinco por cento) do território nacional e a esmagadora maioria destes em estados da região

amazônica, em locais distantes, onde a presença do governo federal é bastante reduzida. Assim, tanto para o cumprimento da meta de famílias a serem incluídas quanto para a articulação de outras políticas públicas, a articulação federativa é essencial, até porque extrair da pobreza extrema estas populações, historicamente abandonadas pela ação do estado, necessita de uma sinergia de esforços e de articulação de políticas públicas que não deveriam prescindir dos outros entes federativos além da União. Não é incomum, em colegiados de controle social de âmbito nacional, em que há participação de representação de potenciais beneficiários do programa Bolsa Verde, o registro, por parte destas populações, de que algumas políticas públicas que estão quase que universalizadas no resto do país, como educação e saúde básica, acesso a água potável e salubre e acesso a energia elétrica são muito deficitárias nos territórios onde residem estas populações.

O ajuste necessário no programa deve considerar a necessidade de criar laços com os outros entes da federação e de abrir espaços à participação da sociedade civil, inclusive, para permitir que os ajustes sejam concebidos com a participação dos beneficiários, até para buscar que a adesão, aos objetivos de conservação ambiental do programa, sejam efetivada com mais ênfase pelas populações beneficiárias. É bem verdade, que esta incorporação da articulação federativa deve considerar a importância do peso que o programa tem em cada Estado. Há uma distribuição muito irregular dos beneficiários entre as unidades da federação, portanto, em poucas delas o Programa já tem um peso que justifique uma articulação mais profunda. Como registrou a Gerente de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente, quando abordada, a articulação federativa deve pressupor uma expansão numérica dos beneficiários. Concordamos com este entendimento, mas, pensamos que nos estados com mais beneficiárias, a exemplo do Pará, a iniciativa poderia ser iniciada.

Outra questão a ser analisada é a conexão do Bolsa Verde com outras políticas executadas pelo Ministério do Meio Ambiente. Como exemplos, temos o PPCDAM - Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, lançado em 2004 como resposta governamental às crescentes taxas de desmatamento na Amazônia. Tem como objetivo promover a redução das taxas de desmatamento por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado. Mas, também, do Cadastro Ambiental Rural e da recuperação ambiental das áreas degradadas como política ambiental. O importante é registrar que o Programa Bolsa Verde em seus próximos passos, na

política ambiental do Estado Brasileiro, não pode ficar isolado do conjunto das políticas ambientais, ele já afeta com maior ou menor intensidade, territórios que equivalem a uma área superior a mais de 5% (cinco por cento) do território brasileiro e não pode se converter num programa meramente de transferência de renda a ser executado pelo Ministério do Meio Ambiente, que tem outro foco de ação.

De forma resumida, podemos dizer que falta ao Bolsa Verde o desenvolvimento de capacidades políticas, no sentido entendido na primeira parte do nosso trabalho e que a utilização do CadÚnico do Governo Federal, a utilização de condicionalidades ambientais, o monitoramento ambiental e amostral são capacidades técnicas já desenvolvidas que devem ser aperfeiçoadas e que há, ainda, outras capacidades técnicas para serem desenvolvidas para que o programa possa cumprir todos os seus objetivos.

Conclusão

O presente trabalho apresenta o processo de estruturação do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde (PBV), desde a sua criação em outubro de 2011, incluindo sua estrutura de governança, seus elementos de qualificação e os caminhos abertos enquanto uma política socioambiental nos territórios contemplados focado no arranjo institucional do referido programa, o trabalho busca descortinar os elementos de capacidade técnico-administrativa e capacidades políticas existentes ou não, suas contribuições positivas e o quanto estas servem também como limitações ao avanço do programa. O programa, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente de Brasil, concede, a partir do cadastramento de famílias na base de dados do Cadastro Único do Governo Federal para Programas Sociais e da verificação da análise da cobertura vegetal dos territórios, um benefício no valor de trezentos reais a cada trimestre a famílias em situação de extrema pobreza e que residem em áreas de importância para conservação ambiental e pretende executar ações de capacitação ambiental e atividades econômicas agroextrativistas. Seus principais objetivos são garantir elevação de renda e promover a melhoria na qualidade de vida dessas populações; apoiar a manutenção e uso sustentável dos ecossistemas e incentivar ações de capacitação para seus beneficiários.

Apesar de ter sido concebido à luz das discussões de programas de pagamento por serviços ambientais, o Programa Bolsa Verde, desde seu início, se caracteriza como um programa de transferência de renda condicionada a critérios socioambientais, aliando uma

política de inclusão social com conservação da natureza. Para isso, foram estabelecidos: i) uma estrutura de governança nacional que chega até as 900 unidades territoriais locais; ii) a identificação, localização e inclusão de mais de 68 mil famílias; iii) o monitoramento da cobertura vegetal de mais de 5% do território nacional; iv) um banco de dados e um sistema para sua manipulação; e v) articulação de ações de qualificação como capacitação ambiental e assistência técnica específica ao público agroextrativista.

A partir desta descrição do arranjo, visualizamos o desenvolvimento da política pública e avaliamos o seu potencial na construção de uma percepção inovadora de apoio aos territórios e famílias agroextrativistas, aliando políticas sociais, desenvolvimento sustentável e manutenção de ativos ambientais, numa estratégia que interessa e beneficia o país como um todo.

Ao compartilhar a experiência de mais de dois anos de construção desse programa, pretende-se gerar subsídios para a discussão de alternativas para lidar com a complexidade da questão de fortalecimento das políticas públicas ambientais e como é necessário buscar os melhores arranjos para institucionais para alcançar os objetivos que uma política pública visa atingir. Superar a limitação da quase inexistência de capacidade política, de ausência de articulação federativa, da insuficiência do patamar atual do desenvolvimento de seu componente ambiental e, o seu arranjo institucional de agentes públicos capazes de colaborar nos passos subseqüentes à inclusão de famílias, como a assistência e as atividades de capacitação.

O Programa Bolsa Verde, com seus resultados exitosos, no aspecto de inclusão de famílias beneficiárias, ainda tem muito o que avançar, mas, constitui-se em experiência paradigmática por ter buscado ter um arranjo institucional que buscasse atender à sua necessidade inicial de inclusão de famílias e, agora, precisa dar outros passos para continuar servindo como referência de política pública ambiental. O Bolsa Verde serve, neste particular, como caso positivo, onde o arranjo que levou o programa a ter os resultados até aqui apresentados foi uma construção consciente, para uma estratégia específica, que observou e incorporou o que já tinha sido vivenciado em outras políticas públicas e absorveu estas experiências. Ao mesmo tempo, pode ser uma referência para a construção de políticas públicas ambientais mais estruturadas e organizadas a partir da necessidade de construir arranjos institucionais adequados para atingir os problemas que estas políticas busquem solucionar.

Referências Bibliográficas

APOLONI, Renata Correa; NUNES, Juliana Faria; GAIVIZZO, Larisa Ho Bech; ALVES, Sofia Araújo (2014). Percurso de implementação de uma política socioambiental no Brasil – Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Bolsa Verde. Painel Diversidade no Cadastro Único de Programas Sociais no Brasil: respeita e incluir/Área: Políticas públicas eficazes em un contexto de demandas sociales crecientes. <http://pti.clad.org/web/congreso.php/programa-detallado/conferencias-presentaciones-paneles>

ARRUDA, Rinaldo S.V. (1999). Populações tradicionais e a proteção dos recursos em unidades de conservação. *Ambiente & Sociedade*, Ano II – Nº 5, 2º Semestre de 1999, pp. 79 – 93.

ARRUDA, Rinaldo S.V.; Diegues, A. C. (2000). Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil. Brasília/São Paulo: Ministério do Meio Ambiente, Universidade de São Paulo, 211 p.

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL (1994). Decreto Legislativo nº 2, de 03 de fevereiro de 1994 - aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.

BRASIL (2000). 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 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de julho de 2000.

BRASIL (2008). Decreto nº 6.476, de 5 de junho de 2008 - promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002”, *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 de junho de 2008.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Último acesso em 30.10.2014. Disponível em www.mma.gov.br

BRASIL (2014). Decreto n.º 8.232/2014, de 30 de abril de 2014 - Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.

COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA BOLSA VERDE (2014). Resolução nº 01/2014 do Comitê Gestor do Programa De Apoio À Conservação Ambiental – Bolsa Verde, que institui os procedimentos para inclusão de áreas e ingresso de famílias no Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde.

FERES, Juan Carlos; Villatoro, Pablo (2013). A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.15, Brasília, DF, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 88p.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas. Texto para Discussão 1815. Brasília: IPEA, 2013.

GUSMÃO, Luiz Antônio; MIRANDA, Katiuscia Fernandes; CARNEIRO, Marcelo Sampaio; Amaral Neto, MANUEL (2012). Programa Bolsa Verde: Análise da implantação com foco no fortalecimento do agroextrativismo na Amazônia. Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB.

HUGUENEY, Elisa; MENEZES, Francisco; SCHLESINGER, Sérgio (2013), Avaliação do Programa Bolsa Verde, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, Action Aid, Fundação Ford.

LITTLE, Paul E. (2002). Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade, em Série Antropologia (322). Universidade de Brasília, Brasília.

LOTTA, Gabriela S. & VAZ, José Carlos. Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. In: CLAD, 2013, Montevideo. XVIII Congresso Internacional CLAD. Montevideo: CLAD, 2013.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: CLAD, 2012, Cartagena. XVII Congresso Internacional CLAD. Uruguay: CLAD, 2012.

MMA – Ministério do Meio Ambiente (2014), <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>, 28-09-2014.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014), “O que é Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria”, sítio eletrônico do Plano Brasil Sem Miséria, <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/busca-ativa>, 29-09-2014.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre de Ávila. A imprensa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal. Brasília: IPEA, 2013.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila e AMARAL, Lucas Alves. A Ver Navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. Texto para Discussão 1864. Brasília: IPEA, 2013.

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. 2014.

Entrevistados:

1 – **Aloísio Melo**. EPPG (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Coordenador Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Ministério da Fazenda.

2 - **Ana Luisa Champoloni**. Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda. Titular do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde representando o Ministério da Fazenda.

3 - **Andrea Arean Oncala**. EPPG (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Gerente de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente. Coordena a equipe central do Bolsa Verde no Ministério do Meio Ambiente.

4 – **Bruno Andrade**. EPPG (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Gerente de Projetos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Suplemente do Comitê Gestor representando o MDS.

5 - **Cecilia Manavella**. Analista Ambiental. Integra a equipe central do Bolsa Verde na Gerência de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente.

6 – **Gabriel Henrique Lui**. Analista Ambiental. Ex- Gerente de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente. Atualmente é Diretor do Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente.

6 – **Juliana Nunes**. Analista Ambiental. Integra a equipe central do Bolsa Verde na Gerência de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente.

7 – **Leonardo Tortoriello Messias**. Analista Ambiental. Coordenador Geral de Populações Tradicionais do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio/MMA). Suplente do Comitê Gestor do Bolsa Verde representando o ICMBio.

8 - **Lucas Matias**. Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda. Suplente do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde representando o Ministério da Fazenda.

9 – **Odair Scatolini**. Analista Ambiental. Integra a equipe central do Bolsa Verde na Gerência de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente

10 – **Paulo Guilherme Francisco Cabral**. Agrônomo. Secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente.

11 – **Renata Correa Apoloni**. Analista Ambiental. Integra a equipe central do Bolsa Verde na Gerência de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente

12 – **Sofia Alves**. Analista Ambiental. Integra a equipe central do Bolsa Verde na Gerência de Gestão Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente.

13 – **Sophia de Castro Lacerda**. Assessora Técnica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.