



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

TAINÃ BAPTISTA GONÇALVES

**PROGRAMA DE APOIO À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL,
BOLSA VERDE: ANÁLISE DAS COALIZÕES INFLUENTES
NA SUA EXECUÇÃO**

Brasília – DF

2015

TAINÃ BAPTISTA GONÇALVES

**PROGRAMA DE APOIO À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL,
BOLSA VERDE:**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Prof^ª Dr^ª Suely Mara Vaz
Guimarães de Araújo

Brasília

2015

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pelas bênçãos, saúde, graças e experiências a mim concedidas e por toda a força que me motivou a realização desse trabalho.

À minha família, em especial meu pai Fernandes, minha mãe Telma e minha irmã Taiane, por sempre acreditarem na minha capacidade, por todo incentivo, auxílio, carinho e paciência.

À minha avó Maria de Lourdes que é para mim um ponto de equilíbrio, por todo amor, cuidado, preocupação, carinho e fé que deposita em mim. Minha história não seria completa se ela não estivesse sempre ao meu lado.

Às minhas queridas tias e amigas, principalmente à Arielly Dias, por todas as palavras de motivação, apoio e de confiança.

Ao meu namorado Vinícius Rodrigues que acompanhou o processo de elaboração desse trabalho e as emoções envolvidas nessa etapa, por todo o incentivo e apoio que me deu ao longo dessa trajetória.

À minha orientadora professora Suely, pela atenção e cuidado que teve comigo durante esse tempo de elaboração. Uma profissional exemplar e dedicada que transparece amor por aquilo que se põe a fazer. Parabéns por ser essa mulher e professora tão responsável e determinada.

À todos os professores que passaram pela minha vida acadêmica e que contribuíram não só para minha formação profissional, mas também para meu desenvolvimento pessoal.

*“Há uma força motriz mais poderosa que o vapor, a
eletricidade e a energia atômica: a vontade”*

(Albert Einstein)

RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise do Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, utilizando por base o Advocacy Coalition Framework, também conhecido como Modelo de Coalizões de Defesa. Procurou-se averiguar de que forma o posicionamento dos gestores que atuam na política tem influenciado a sua execução, além de buscar identificar quais as coalizões predominantes atuantes na política pública em foco. Também se realizou uma análise da interação entre essas coalizões nos processos decisórios relacionados ao Ministério do Meio Ambiente sobre erradicação da pobreza e conservação ambiental, uma investigação de quais foram as principais ações implementadas em sua execução desde sua criação em 2011 e também se averiguou quais são as categorias de crenças prevalecentes nas ações que conformam o programa nos anos mais recentes. Para tal, foram feitas entrevistas com alguns atores do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e com alguns membros do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Câmara dos Deputados e nas ONGs Instituto Socioambiental (ISA), e Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), ademais se realizou uma análise documental e observação participante. Os resultados indicam que após quatro anos de implemenção a política tem se mostrado promissora, nota-se um crescimento do programa a nível nacional que atinge um número cada vez maior de famílias, mas começa a dar indícios de que novas revisões de critérios deverão ser pensadas.

SUMÁRIO

<u>1 INTRODUÇÃO</u>	8
1.1 Aspectos gerais.....	8
1.2 Descrição da política pública.....	9
1.3 Justificativa.....	13
1.4 Unidade de análise.....	14
1.5 Pergunta Norteadora.....	17
1.6 Objetivos.....	18
<u>2 REFERENCIAL TEÓRICO</u>	19
2.1 Aspectos Gerais.....	19
2.2 Premissas.....	20
2.3 O sistema de crenças.....	21
2.4 Hipóteses de coalizão, mudança política e aprendizados políticos.....	23
<u>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</u>	24
<u>4 DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA</u>	28
4.1 As Funções dos Órgãos Federais no PBV.....	28
4.2 O Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Bolsa Verde.....	31
4.2.1 Análise dos principais aspectos do Programa com base no ACF.....	31
4.2.2 Percepção dos gestores da MMA, MDS, SPU, ICMBio, e Inbra sobre a política.....	33
4.2.2.1 Divergências.....	35
4.2.3 Principais aspectos da gestão Marina Silva e da gestão Izabella Teixeira.....	36
4.2.4 Análise do histórico do orçamento federal destinado ao PBV.....	37
4.2.5 Papel do Governo Federal.....	38
<u>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	40
<u>REFERÊNCIAS</u>	41
<u>APÊNDICES</u>	43

1 INTRODUÇÃO

1.1 Aspectos Gerais

O foco desse trabalho é o Programa de Apoio a Conservação Ambiental - Bolsa Verde, que é o atual programa governamental a tratar, de forma conjunta, conservação ambiental e superação da pobreza em unidades de conservação de uso sustentável, projetos de assentamento e outras áreas rurais. A política foi criada no âmbito no Plano Brasil Sem Miséria em 2011 e estabelece quatro eixos prioritários para atuação, além de indicar as orientações gerais e as diretrizes para cada um deles. São eles:

- incentivar manutenção e uso sustentável dos ecossistemas;
- promover a cidadania e a melhoria das condições de vida;
- aumentar a renda da população em situação de pobreza que exerça atividade de conservação dos recursos naturais no meio rural;
- incentivar a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional.

O programa foi criado pelo Governo Federal, formando um conjunto de medidas de transferência de renda e inclusão produtiva para enfrentar a condição de extrema pobreza vivida por povos e comunidades no meio rural. Foi instituído pela Medida Provisória nº 535, de 02 de junho de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, e regulamentado pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011.

A execução e coordenação do Programa é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, que define suas normas complementares. A União é responsável por transferir recursos financeiros e por disponibilizar serviços de assistência técnica as famílias. A Caixa Econômica Federal tem a função de Agente Operador do Programa, mediante remuneração e condições a serem definidas com o Governo Federal.

[...] metas da erradicação da pobreza vem sendo enfatizada por meio de diferentes instrumentos assinados pelos países no âmbito das Nações Unidas, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Reunião da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social (1995).

Os órgãos gestores das áreas selecionadas para o Programa são as instituições do Governo responsáveis pela implementação de políticas públicas no determinado território. Os projetos de assentamentos são geridos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); as unidades de conservação, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza (ICMBio); e os territórios ocupados por ribeirinhos, pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

O desafio do Bolsa Verde, como uma política socioambiental, é enfrentar dois pontos cruciais, de um lado, mudar o estágio atual de degradação dos ecossistemas provocado por modelos produtivos insustentáveis, e por outro lado, e ao mesmo tempo, promover a consolidação de formas de agricultura e desenvolvimento rurais praticados de forma sustentável.

1.2 Descrição da Política Pública

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde, conforme detalha a Lei nº 12.512/2011, apesar de ter sido criado com base nas discussões de programas de pagamentos por serviços ambientais, desde que entrou em vigor com as famílias beneficiárias, tem sido caracterizado como um programa de transferência de renda condicionada a critérios socioambientais.

Parte do Plano Brasil Sem Miséria, no eixo de inclusão produtiva, ele alia a superação da pobreza à conservação ambiental, através de incentivos de como manter as áreas de forma sustentável, promovendo a elevação da renda dessas populações, bem como incentivando a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental.

Nesse contexto, o benefício é no valor de R\$300,00 (trezentos reais) trimestralmente concedido às famílias que estejam no perfil estabelecido pelo conjunto de critérios territoriais, sociais e ambientais. Esses critérios são primeiramente definidos pela Lei e Decreto que regem o PBV, e depois priorizados pelo Comitê Gestor do Programa, que orienta o fluxo de identificação e seleção de áreas e famílias beneficiárias.

Depois que as áreas e as famílias são selecionadas e inseridas no Programa, o gestor da área cumpre o dever de levar até elas o termo de adesão ao Programa para a assinatura, onde o responsável pela família se compromete a cumprir os acordos estabelecidos na área para a conservação e o uso sustentável local. O encarregado pela entrega do termo de adesão também tem o papel de conscientizar e capacitar as famílias sobre os objetivos do Programa.

As exigências para o recebimento da bolsa é que a família tenha renda *per capita* igual ou menor que R\$77,00 (setenta e sete reais), esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), seja beneficiária do Programa Bolsa Família, e se comprometa a desenvolver atividades de uso sustentável dos recursos naturais das áreas onde moram. Depois de inserida no Programa a família pode realizar o saque do benefício em agências da Caixa Econômica Federal (Caixa), casas lotéricas e similares, por meio do cartão do Bolsa Família, do Cartão Cidadão ou via boleto bancário em agências da Caixa.

Um ponto interessante quanto à seleção do titular familiar para o recebimento da bolsa é a priorização do cadastro de mulheres, mesmo critério utilizado no Programa Bolsa Família, pelo fato de elas serem em sua maioria responsáveis pela administração dos gastos do lar e pela criação dos filhos (APOLONI, 2014, p. 6).

As áreas definidas para inclusão no programa são as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, ou seja, áreas de conservação ambiental com prática de atividades de uso sustentável pela comunidade local assegurando a renovação dos recursos naturais e dos processos ecológicos; Projetos de Assentamento instituídos pelo Incra; e territórios ocupados por ribeirinhos sob a gestão da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Conforme descrito na Lei nº 12.512/2011:

Art. 3º. Poderão ser beneficiárias do Programa de Apoio à Conservação Ambiental as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvem atividades de conservação nas seguintes áreas: (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

I – Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais;

II – projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo INCRA;

III- territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, e

IV – outras áreas rurais definidas como prioritárias por ato do Poder Executivo.

Para isso, como critérios ambientais, essas áreas devem obrigatoriamente atender aos percentuais de cobertura vegetais estabelecidos para o bioma, monitorados por meio de diagnóstico ambiental feito por imagens de satélite anualmente.

O PBV considera atividades de conservação ambiental o uso sustentável dos recursos naturais e a manutenção da cobertura vegetal da área onde a família está inserida. Segundo o *site* do MMA são exemplos dessas atividades: manejo florestal sustentável, madeireiro ou não madeireiro; sistemas agroflorestais; enriquecimento florestal com espécies nativas; agricultura

e pesca praticada segundo diretrizes de sustentabilidade; demais atividades sustentáveis e agroecológicas que não conflitem com o previsto no instrumento de gestão da área.

Como citado anteriormente, o PBV surge em 2011, durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, sendo suas diretrizes embasadas pelo Plano Brasil Sem Miséria e pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável.

A trajetória do conjunto histórico das normas brasileiras de proteção à fauna, à flora e a biodiversidade é antiga, dado no Brasil-colônia mesmo que inicialmente caracterizado pelo ideário utilitarista dos colonizadores.

O primeiro Código Florestal instituído pelo Decreto nº 23.793/1934, classificava as florestas entre protetoras, com finalidades próximas as atualmente remetidas às Áreas de Preservação Permanente (APPs); remanescentes, notadamente as que conformassem parques nacionais, estaduais ou municipais; modelo, as florestas plantadas com número limitado de espécies nativas ou exóticas cuja disseminação na região fosse conveniente; e de rendimento, compreendendo as situações não abrangidas pelas classes anteriores (art. 3º) (ARAÚJO, 2011, p. 182).

Em 1965 o Código Florestal foi restituído pela Lei nº 4.771/1965, passando a regulamentar também sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs), reserva legal e as regras referentes a atribuições governamentais relativas à exploração florestal. Sendo o debate das alterações do Código Florestal e, de forma geral, das normas federais voltadas a regular o controle do desmatamento historicamente tem sido marcado pela polarização com ambientalistas de um lado e setor produtivo de outro (ARAÚJO, 2011, p. 188).

Teve-se também a criação da Lei nº 6.938 de 1981 dispondendo sobre a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e instrumentos de política ambiental, contemplando importantes termos de políticas públicas para o meio ambiente.

A maior inovação na área da legislação ambiental se deu na Constituição de 1988 que traz o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos e prevendo responsabilidades de assegurar esse direito ao Poder Público e a sociedade civil.

A partir da instituição da Constituição de 1988 foram aprovadas cerca de trinta leis federais no campo do direito ambiental. Entretanto, optou-se por analisar aqui cinco casos, por serem objetos de referencia para a criação do Programa Bolsa Verde: Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos

Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF) e a Lei que dispõe sobre o Serviço Florestal Brasileiro.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais foi instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, reconhece povos e comunidades tradicionais como grupos com reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica próprios transmitidos pela tradição, e que faça uso equilibrado dos recursos naturais.

A Lei nº 8.629, de fevereiro de 1993, dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. A política é voltada para produtores e trabalhadores rurais, e inclui nos seus dispositivos de planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

O Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade, segundo o site do MMA, foi criado pelo Governo Federal para promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, a assistência técnica e extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos.

Instituído pelo Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar visa o desenvolvimento sustentável, geração de trabalho e renda e valorização agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pelos povos e comunidades tradicionais.

E por fim, tem-se a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), institui o Serviço Florestal Brasileiro (SFP), e trata sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável

Com a ideia de promover o desenvolvimento social às pessoas dessas áreas isoladas dos grandes centros urbanos o Programa Bolsa Verde divide-se em três eixos: a transferência de renda que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam os direitos sociais básicos das áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias. A análise a ser desenvolvida na pesquisa pretenderá abranger esses três eixos, para averiguar a execução e as mudanças ocorridas no Programa.

Quanto às instâncias de gestão e execução, o PBV exige a atuação conjunta de diferentes órgãos das mais diversas áreas da federação, com a coordenação de um grupo

interministerial, o chamado Comitê Gestor do Programa, regulamentado pelo Decreto nº 7.575/2011.

O Comitê é o principal espaço de articulação de todas as ações do PBV, é responsável pelas decisões do Programa e possui como principais objetivos: 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 implementação do Programa (APOLONI, NUNES, GAIVIZZO, ALVES, 2013).

Nessa perspectiva, os arranjos institucionais englobam principalmente o Ministério do Meio Ambiente, que conta com a ajuda 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. Também participam representantes de órgãos federais responsáveis pela gestão das áreas, entre os quais o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Secretaria de Patrimônio da União.

Com base nisso, já é possível inferir como são importantes e complexos tais arranjos institucionais, uma vez que há múltiplos órgãos de diferentes esferas envolvidos, e que devem planejar ações e estratégias coordenadas para o sucesso da política pública em tela.

1.3 Justificativa

O tema desenvolvimento social e cuidados ambientais foi escolhido por se tratar de dois assuntos que geram divergências ideológicas intensas, não só no aspecto que versa se deve ou não haver regulamentação e controle governamental sobre a questão, como também quais são as melhores estratégias para isso. Além disso, a atenção governamental sobre o tema cresceu fortemente, sobretudo nos últimos anos, quando em 2000 foi estabelecido pela Organização das Nações Unidas, um documento que entre oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estava a erradicação da extrema pobreza até 2015. Como reflexo da inserção do tema na agenda, houve a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo governo brasileiro em 2011 com o objetivo de superar a situação de extrema pobreza da população em todo território nacional. Segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 16,2 milhões de pessoas se encontravam na faixa de extrema pobreza no Brasil, sendo que destas 47% se concentravam na zona rural o governo viu a necessidade de

criar uma política de auxílio à essa população (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Outro motivo que despertou o interesse no tema é que se trata de uma área multidisciplinar, que vai além da saúde, assistência básica, trabalho e educação dessas famílias e se relaciona com outros diversos aspectos, como a conscientização sobre cuidados ambientais, preservação e cultivo sustentável.

O presente relatório é reflexo de uma análise que buscou compreender como o posicionamento dos gestores que participam do processo decisório da política pública em tela afeta a sua execução. Sabe-se que cada ser humano, por meio de suas experiências, forma diferentes visões de mundo e variadas percepções do que lhe cerca. Pensando nisso, a política pública foi analisada com base no Modelo de Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework* - ACF), modelo de análise desenvolvido por Sabatier e seus parceiros (1993, 1999, 2007), que trata de elementos como valores e ideias e serve de apoio para a compreensão dos processos decisórios que geram e perpassam as políticas públicas. Realiza um estudo do papel das ideias que movem os atores governamentais e não governamentais que atuam em cada política, além de defender algumas variáveis que devem ser levadas em consideração ao se analisar uma política pública, entre elas a que propõe que os atores se agrupam por compartilharem as mesmas crenças. Sendo assim, esse modelo de análise e seus conceitos guiaram a elaboração do presente trabalho.

1.4 Unidade de Análise

Para o Modelo de Coalizões de Defesa a unidade de análise mais apropriada para entender a mudança nas políticas públicas são os subsistemas de políticas públicas, entendidos como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas que regularmente tentam influenciar as decisões em casa área de atuação governamental (FRANÇA, 2002).

Pelas restrições temporais para elaboração da pesquisa, o presente trabalho, para fins de delimitação da análise, concentrou-se no posicionamento dos gestores que atuam no Programa Bolsa Verde, sobretudo os principais atores do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e também foi possível analisar o posicionamento de alguns membros do Instituto Socioambiental (ISA), da Câmara dos Deputados, do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Natureza (ICMBio) e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

O Ministério do Meio Ambiente foi escolhido como principal unidade de análise por ser um órgão com papel primordial na coordenação, execução e operacionalização do PBV. Ele será analisado segundo preconiza o ACF, ou seja, com foco no posicionamento dos gestores e seu reflexos na execução do PBV.

Conforme o Decreto nº 7.572/2011, o Programa é regido pelas disposições complementares a serem estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Comitê Gestor. Como mencionado, o MMA tem importantes atribuições sobre o PBV, a seguir expostas:

Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011

Art. 1º O Programa de Apoio à Conservação Ambiental instituído pela Medida Provisória 535, de 2 de junho de 2011, denominado Programa Bolsa Verde, será regido por este Decreto e pelas disposições complementares a serem estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Comitê Gestor do Programa; (Incluído pelo Decreto nº 7.572, de 2011)

Art. 2º Cabe ao Ministério do Meio Ambiente coordenar, executar e operacionalizar o Programa Bolsa Verde, observadas as indicações do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde.

Parágrafo único. O Programa Bolsa Verde será executado por meio da transferência direta de recursos financeiros, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente; (Incluído pelo Decreto nº 7.572, de 2011)

Art. 10. Compete ao Ministério do Meio Ambiente:

I - coordenar, executar e operacionalizar o Programa Bolsa Verde;

II - definir as normas complementares do Programa;

III - consolidar e tornar pública a lista das famílias beneficiadas pelo Programa, com base nos critérios e procedimentos estabelecidos pelo Comitê Gestor;

IV - disponibilizar ao agente operador a lista das famílias beneficiárias do Programa que comporão a folha de pagamento e outras informações necessárias;

V - elaborar e fazer divulgar material educativo pertinente ao Programa Bolsa Verde;

VI - capacitar os gestores locais para a operacionalização do Programa Bolsa Verde, bem como para ações de conservação ambiental, assistindo-os nas informações que lhes forem necessárias acerca do Programa Bolsa Verde;

VII - desenvolver e manter cadastro contendo informações sobre as famílias beneficiárias, áreas e atividades de conservação ambiental;

VIII - supervisionar a execução financeira do Programa Bolsa Verde;

IX - atestar os documentos comprobatórios de cumprimento das etapas estabelecidas para liberação dos recursos;

X - estabelecer os instrumentos de controle do cumprimento das etapas estabelecidas para a liberação dos recursos às famílias beneficiárias;

XI - coordenar a realização do diagnóstico e do monitoramento ambiental das áreas contempladas pelo Programa Bolsa Verde;

XII - elaborar o Termo de Adesão a ser assinado pelas famílias beneficiárias, contendo os requisitos de enquadramento e outros critérios previstos neste Decreto;

XIII - coordenar a identificação, seleção, inclusão em cadastro do Programa Bolsa Verde e a assinatura do Termo de Adesão pelas famílias que desenvolvam atividades de conservação ambiental nas Unidades de Conservação e que se enquadrem nos critérios de participação do Programa;

- XIV - verificar o cumprimento dos requisitos ambientais estabelecidos para a transferência dos recursos aos beneficiários;
- XV - identificar as famílias que deverão ser excluídas do Programa por descumprimento do Termo de Adesão;
- XVI - levantar e disponibilizar a base de dados georreferenciada das Unidades de Conservação previstas no inciso I do caput do art. 5º e a relação das famílias beneficiárias que nelas desenvolvam atividades de conservação ambiental, na forma definida em ato do Ministério; e
- XVII - propor o planejamento do Programa Bolsa Verde a seu Comitê Gestor; (Incluído pelo Decreto nº 7.572, de 2011).

Como visto acima, o MMA é o protagonista no Programa e por isso, foi escolhido como principal órgão para estudo e para a realização da imersão.

Assim como o ministério, outros órgãos federais fazem parte do grupo interministerial que auxiliam no processo de execução do PBV. Esse grupo é conhecido como o Comitê Gestor do Programa, presidido pelo MMA e composto pela Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Fazenda, e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Segue abaixo as normas básicas nesse sentido:

Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011

Art. 9º O Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde será composto por representantes titulares e suplentes dos seguintes órgãos:

- I - Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;
- II - Casa Civil da Presidência da República;
- III - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- IV - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- V - Ministério da Fazenda; e
- VI - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

§ 1º Os membros do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde e os respectivos suplentes serão indicados pelos órgãos que o compõem e designados por portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 2º A participação no Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde será considerada serviço público relevante, não remunerado; (Incluído pelo Decreto nº 7.572, de 2011).

Art. 11. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, no âmbito do Programa Bolsa Verde:

- I - levantar e disponibilizar ao Ministério do Meio Ambiente a base de dados georreferenciada dos projetos de que trata o inciso II do art. 5º do caput e a relação das famílias assentadas nestas localidades, na forma definida em ato do Ministério do Meio Ambiente;
- II - coordenar a identificação, seleção, inclusão em cadastro do Programa e assinatura do Termo de Adesão das famílias nos assentamentos instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e que se enquadram nos critérios de participação do Programa, informando-as ao Ministério do Meio Ambiente; (Incluído pelo Decreto nº 7.572, de 2011).

Art. 12. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no âmbito do Programa Bolsa Verde:

- I - fornecer informações de ordem técnica necessárias à implementação do Programa Bolsa Verde, no que lhe couber;

II - identificar, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal, a partir de listagem enviada pelo Ministério do Meio Ambiente, as famílias que preenchem os requisitos para inclusão no Programa Bolsa Verde;

III - articular junto aos Municípios a inclusão no Cadastro Único para Programa Sociais do Governo federal, das famílias identificadas em situação de extrema pobreza que ainda não constem de sua base de dados;

IV - acompanhar os resultados alcançados pelo Programa Bolsa Verde, conforme sistemática de monitoramento e avaliação do Plano Brasil sem Miséria; e

V - articular a capacitação das equipes de técnicos para a identificação e o referenciamento das famílias com o objetivo de promover o acesso aos serviços e equipamentos da rede sócio-assistencial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; (Incluído pelo Decreto nº 7.572, de 2011).

Art. 13. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa, mediante condições pactuadas com o Ministério do Meio Ambiente.

Parágrafo único. Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em instrumento específico, realizar, entre outros, os seguintes serviços:

I - organizar e operar a logística de pagamento do benefício;

II - fornecer as informações sobre o pagamento do benefício necessárias ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Verde por parte dos órgãos do Governo federal designados para tal fim; e

III - elaborar relatórios solicitados pelo Ministério do Meio Ambiente; (Incluído pelo Decreto nº 7.572, de 2011).

1.5 Pergunta Norteadora

A principal motivação dessa pesquisa foi compreender como o posicionamento dos atores que atuam no Ministério do Meio Ambiente e em outras organizações que auxiliam no Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde afeta a sua execução e desenvolvimento.

Conforme já comentado, as questões erradicação da pobreza e conservação ambiental suscitam calorosos debates, pois há grande diversidade de posicionamentos sobre como o Poder Público e a sociedade devem atuar. Alguns defendem a preservação de forma rigorosa, outros apoiam o desenvolvimento do país sem grandes ideais ambientais. Alguns lutam pela conservação de qualquer bioma independentemente se já é protegido por lei ou não, outros apostam na ideia de que as áreas estabelecidas como unidades de conservação de proteção integral já são suficientes para a proteção ambiental, e que as demais podem ser desmatadas para cultivo visando o crescimento econômico.

É justamente essa multiplicidade de pensamentos e opiniões que instigou a pesquisa, bem como a adoção ao ACF como base teórica da análise, uma vez que esse modelo de análise coloca em relevo as diferenças e correspondências dos posicionamentos dos atores individuais e coletivos (organizações) envolvidos. Para entender como funciona a execução do PBV, foi preciso compreender como pensam aqueles que participam ativamente dos

processos decisórios afetos a ele. Por isso, a pergunta que norteou a elaboração desse trabalho foi:

De que forma o posicionamento dos gestores que atuam no Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde tem influenciado sua execução?

Conforme detalhado no Capítulo 2 Referencial Teórico, será possível compreender, por meio do embasamento científico, porque e como o aspecto subjetivo, valores, crenças, pensamentos, ideias, experiências e posicionamentos dos gestores interferem e impactam na execução e condução das políticas públicas.

1.6 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa foi averiguar de que forma o posicionamento dos gestores que atuam no Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde tem influenciado a sua execução. Os objetivos específicos que permitiram o alcance do objetivo geral são:

O primeiro objetivo específico busca mapear quais são as principais coalizões existentes no momento atual, que participam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde. Para averiguar os posicionamentos dos gestores e como eles impactam na política analisada, é preciso identificar quais são as coalizões de defesa predominantes, e por consequência, quais são os pensamentos e posições prevalecentes.

Com o desenvolvimento da pesquisa, o segundo objetivo envolve uma análise da interação das coalizões mais influentes. Nessa continuação, busca-se compreender se as interações nas arenas decisórias são conflituosas ou tendem ao consenso, se alguma coalizão costuma ser mais flexível que as outras, quais se unem para proteger suas ideologias que porventura sejam similares ou convergentes, se alguma coalizão é isolada e não busca apoio de outras, qual é a mais influente e como se comporta com as demais etc.

Considerou-se relevante investigar, também, quais foram as principais ações implementadas no âmbito do PBV desde sua criação em 2011. Ao buscar fazer o levantamento dessas ações, também se tornou possível perceber como foi o comportamento das coalizões de defesa identificadas na construção e execução de planos, projetos e procedimentos do PBV, como se relacionaram em na implementação do Programa, como influenciaram na delimitação e definição dessas ações, como participaram para acompanhá-

las, se e como tentaram modificar os rumos de cada execução, entre outros aspectos que se tornam relevantes para a consecução do objetivo geral.

Conforme será detalhado no capítulo do Referencial Teórico, as crenças existentes são classificadas em algumas categorias, que dizem respeito ao grau de flexibilidade de mudá-las. Por isso, algumas crenças são mais maleáveis, mais fáceis de serem transformadas. Já outras são mais difíceis de modificar, por estarem mais arraigadas e se ligarem a aspectos mais fundamentais dos sistemas de crenças dos grupos de atores. Compreender as crenças predominantes nos atores envolvidos na política pública é de extrema importância, pois essa percepção pode explicar muitos fenômenos e aspectos da execução que é dada à política pública em foco. E para uma melhor compreensão do objetivo geral desse trabalho o capítulo subsequente trás uma análise relativa ao referencial teórico utilizado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aspectos Gerais

Para o embasamento teórico do presente trabalho será utilizado o modelo desenvolvido por Sabatier e seus parceiros (1993, 1999, 2007), o chamado Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), em inglês conhecido como *Advocacy Coalition Framework* (ACF). A escolha do ACF se deve pelo fato deste modelo focar as ideias e os valores relacionados às políticas públicas. Concebe a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões de atores que defendem um conjunto de crenças específicas sobre a questão política em que atuam. Trata-se de uma perspectiva de análise bastante aplicado na área das políticas ambientais.

Em termos de aplicação empírica à política sobre meio ambiente, será usado o trabalho Política Ambiental no Brasil no Período 1991-2011: Um estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom, de Suely Araújo e Paulo Calmon, que usa o ACF para fazer uma análise comparativa dos principais processos decisórios das agendas verde e marrom nesse período, embasando o sistema de crenças dos diferentes grupos de atores.

O referido modelo foi elaborado em 1988 por Sabatier e Jenkins-Smith, mas, devido à necessidade de atualização para a adequação com os novos formatos de políticas públicas, sofreu revisões, sendo que sua versão mais recente data de 2007. O modelo visa compreender

a formulação das políticas públicas e os processos que as fazem mudar ao longo do tempo (VICENTE; CALMON, 2011). O ACF também gera uma base de apoio para se entenderem os processos decisórios que criam determinadas leis e as alterações normativas efetivas por meio delas, tais como as dificuldades encontradas para se concretizar as devidas mudanças institucionais.

O modelo abarca elementos como ideias, valores e a competição entre organizações, atores e fatores externos, mas que estão ligados indiretamente com a dada política. Os elementos incorporados no modelo são formulados para se detectar e analisar as possíveis coalizões existentes no processo de uma política pública, firmado pela experiência tida na relação de coordenação e conflito entre os diferentes atores envolvidos do processo decisório.

2.2 Premissas

Além da percepção sobre a importância geral do sistema de crenças, o ACF foi proposto com base em cinco premissas: (i) o papel central desempenhado pelas informações científicas e técnicas nas diferentes fases das políticas públicas; (ii) o reconhecimento de que mudanças importantes no âmbito das políticas públicas somente podem ser compreendidas em períodos de dez anos ou mais; (iii) o entendimento de que o subsistema de políticas públicas, assim entendido conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio, deve ser considerado como unidade básica de análise; (iv) a assunção de que nos subsistemas de políticas públicas participam um amplo conjunto de atores, incluindo não apenas membros dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também atores governamentais pertencentes a outros níveis de governo, assim como consultores, cientistas, intelectuais, membros da mídia e outros formadores de opinião; e (v) a perspectiva de que políticas públicas e programas governamentais podem ser mais bem compreendidos como representações dos sistemas de crenças dos stakeholders diretamente envolvidos (ARAÚJO, CALMON, 2012).

2.3 O sistema de crenças

Conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 221, 1999, p. 133), o sistema de crenças inerentes às políticas públicas pode ser organizado conforme uma estrutura hierárquica e disposta segundo grau decrescente de resistência a mudanças:

- *deep core* - axiomas normativos e ontológicos fundamentais;
- *policy core* – posições mais importantes sobre a política, concernentes às estratégias básicas para se atingirem os valores do *deep core* no âmbito do subsistema;
- *secondary aspects* – decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o *policy core*.

Os conceitos sobre a natureza humana, as prioridades relativas em relação a valores fundamentais como segurança, liberdade, poder, saúde, conhecimento, amor, beleza e outros, os critérios básicos de justiça distributiva, identidade sociocultural e até mesmo a proteção do meio ambiente como valor são consideradas exemplos de crenças que fazem parte do *deep core* (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p.252).

Já as informações e orientações sobre as prioridades básicas e a identificação de grupos sociais, bem como as causas básicas do problema, distribuição adequada de autoridade entre, por exemplo, governo e mercado e entre diversos níveis de governo, prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública, e preferências políticas de destaque são colocadas no *policy core*.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 134) explicam que as preferências políticas que se inserem no núcleo política (*policy core*) são aquelas que abrangem todo o subsistema, são altamente salientes e são objeto de conflito relevante por algum tempo. Essas preferências de destaque são crenças que projetam como o subsistema de políticas públicas deveria ser, provêm um guia para o comportamento estratégico das coalizões, unem aliados e dividem oponentes (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 195).

São exemplos de crenças do nível *secondary aspects* preferências políticas de menor destaque; crenças de menos amplitude referentes à seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas. Mudanças nesse nível são relativamente fáceis (BONAFONT, p. 104).

Um dos aspectos mais importantes do ACF é que ele estabelece critérios claros para diagnosticar mudanças de maior e de menor porte (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1999, p. 147). As alterações no núcleo político (*policy core*) são de maior porte, menos frequentes e normalmente causadas por fatores exógenos ao subsistema, como questões macroeconômicas ou mudanças governamentais. Alterações nos aspectos instrumentais são de menor e

mais associadas a fatores cognitivos, ou seja, relacionadas à concretização do aprendizado orientado a políticas públicas.

Segue abaixo a figura do diagrama do ACF na sua versão mais recente elaborada por Sabatier e Weible (2007, p. 202) e posteriormente reformulada por pelos mesmo autores (2009, p. 123).

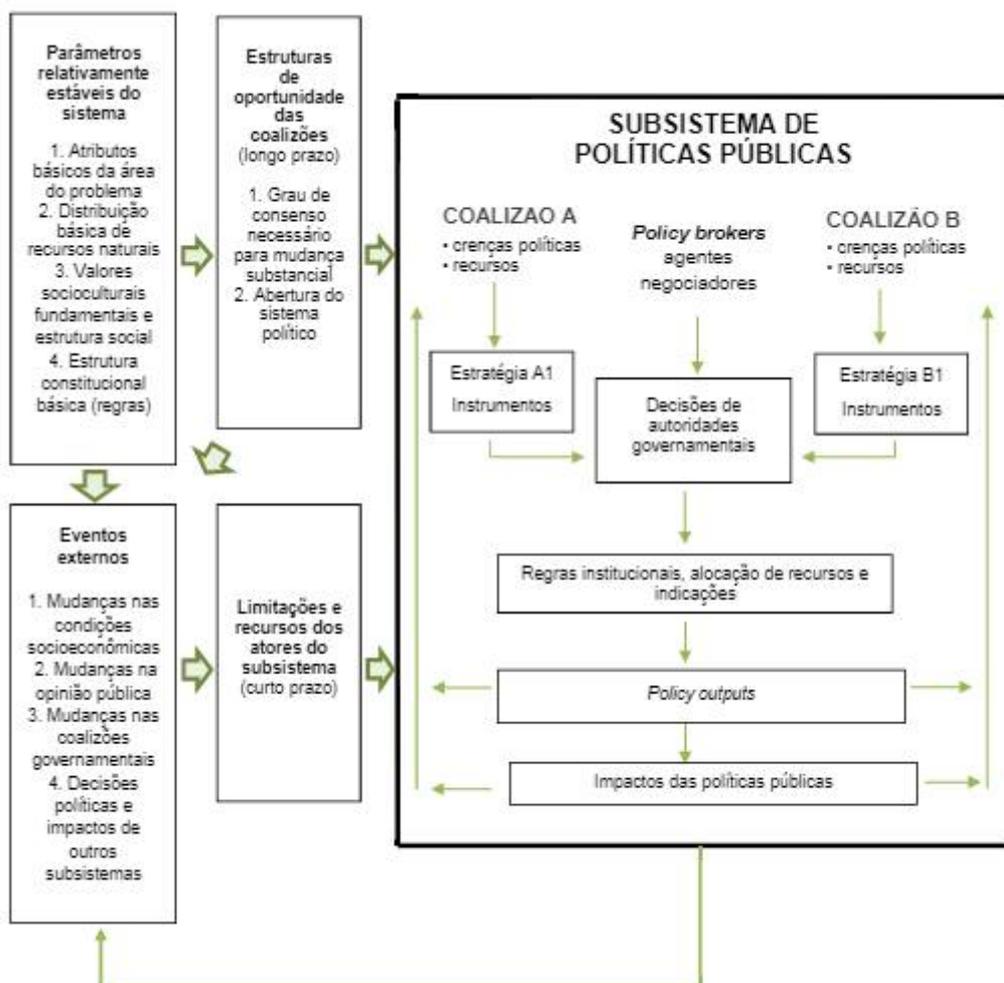


Figura 1 – Diagrama do ACF

Fonte: (ARAÚJO, CALMON, 2012, p. 6).

2.4 Hipóteses de coalizão, mudança política e aprendizado político

Na pesquisa sobre a agenda verde com base também no ACF, foram identificadas quatro coalizões de defesa atuando. Em cada uma delas, participam uma grande variedade de atores, agentes governamentais inclusive (Araújo, 2003-2006). Os conflitos disseram respeito,

entre outros pontos, às Unidades de Conservação (UCs) a serem priorizadas, ao grau de preocupação com os direitos das populações humanas residentes nas áreas protegidas ou em seu entorno e à abertura, ou não, a processos democráticos de tomada de decisão na criação e gestão das UCs, (Araújo, Calmon, 2012). As principais crenças dessas quatro coalizões estão sintetizadas abaixo:

SUBSISTEMA DA AGENDA VERDE: PRINCIPAIS CRENÇAS			
<i>Tecnocratas esclarecidos</i>	<i>Socioambientalistas</i>	<i>Desenvolvimentistas modernos</i>	<i>Desenvolvimentistas tradicionais</i>
prioridade para a preservação dos recursos naturais	foco na conciliação entre uso sustentável e preservação	foco no uso sustentável dos recursos naturais	visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro
defesa de um Estado caracterizado mais por sua atuação vigorosa do que por seus aspectos democráticos	ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais	defesa de um Estado mínimo	defesa de um Estado com presença marcante (no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico)
prioridade para o conhecimento técnico-científico	valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais	prioridade para o conhecimento técnico-científico (algumas vezes em conjunto com o saber tradicional e os aspectos culturais)	valorização dos aspectos culturais (ou, em certas manifestações extremadas, desconsideração do conhecimento como valor)
tendência ao entendimento de que as decisões governamentais devem estar centralizadas na União	defesa da atuação integrada dos diferentes níveis de governo	defesa da descentralização ponderada das decisões governamentais (a centralização na União é necessária em algumas decisões importantes sobre instrumentos econômicos)	defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política de biodiversidade e florestas (com a União concentrando decisões no campo econômico)
ênfase nos instrumentos regulatórios	valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental	valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental	oposição aos instrumentos de política ambiental e às unidades de conservação
prioridade para as unidades de conservação de proteção integral	prioridade para as unidades de conservação de uso sustentável	prioridade para as unidades de conservação de uso sustentável	
	preocupação elevada com as peculiaridades regionais e locais.	defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	

Figura 2 - Agenda verde e coalizões de defesa: principais crenças

Fonte: (Araújo, Calmon, 2012, p. 8).

Busca-se sintetizar as quatro coalizões identificadas na pesquisa realizada por Araújo e Calmon (2012) relativas à análise comparativa entre as agendas verde e marrom, e utilizá-las como base para a análise empírica do presente trabalho.

O Bolsa Verde, como já foi mencionado, é um Programa novo com apenas quatro anos de implementação, além disso, com base nas entrevistas realizadas no MMA pode ser

constatado que atualmente apenas um grupo de seis atores trabalha em sua coordenação, por isso pressupõe-se que não há a existência de um subsistema consolidado dentro do Programa.

Por isso, a meta traçada pelo trabalho é identificar as coalizões existentes atualmente no Ministério do Meio Ambiente e no Comitê Gestor do Programa e analisar como essas possíveis coalizões estão interferindo no processo de execução do PBV. Mas antes de apresentar os resultados obtidos, o próximo Capítulo trás a explicação do processo de realização da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia da Residência em Políticas Públicas (RPP) propõe para a realização da pesquisa a utilização de quatro pilares que auxiliam a obtenção de dados para a construção da análise. São eles: observação participante, entrevistas, análise documental e o diário de campo, como técnica de registro das informações coletadas.

De início, na fase de elaboração do projeto, após definição da política pública e do referencial teórico mais adequado para a construção do trabalho, realizou-se breve pesquisa exploratória via *Internet* para o levantamento de informações que fornecessem subsídios para a composição do problema de pesquisa, que foi denominado pergunta norteadora. As principais ferramentas foram o *site* do Ministério do Meio Ambiente e uma publicação sobre o PBV intitulada “Histórico, Gestão e Monitoramento, Balanço Geral” (2013), e o *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, onde foram realizadas buscas sobre o Plano Brasil Sem Miséria e o PBV. Os instrumentos mencionados subsidiaram um entendimento inicial acerca da estruturação do Programa.

Uma vez que a escolha da política e a base teórica estavam consolidadas, e a pergunta norteadora definida, passou-se à elaboração e conclusão do projeto no primeiro semestre de 2015. A imersão foi estipulada para o período de 17/09/2015 a 02/10/2015, mas a última entrevista só foi realizada dia 06/10/2015.

Os quatro pilares que compuseram a realização dessa pesquisa ocorreram simultaneamente, mas para uma melhor compreensão do que consiste cada um será realizada uma explicação abaixo.

A observação participante dá-se por meio da presença do pesquisador na organização escolhida. Esse método permite que o pesquisador ganhe o papel de observador com esse

contato, e assim, tem a oportunidade de participar do cotidiano da vida dos atores e acompanhar o cenário em que a política pública está inserida. É uma das formas de coletar dados e para ser concluída com êxito, essa etapa deve-se encerrar com um olhar reflexivo acerca dos dados coletados e das observações feitas. Com isso, o pesquisador é parte do contexto que está em observação, ao mesmo tempo modificando e sendo modificado por este contexto (CRUZ NETO, 2003).

Ao vivenciar um pouco da rotina da organização e conversar com atores que trabalham diretamente com o programa, tem-se a chance de observar os procedimentos utilizados, o comportamento desses atores, as atividades mais comuns e, além disso, é uma boa chance de fazer questionamentos e tirar dúvidas diretamente com os gestores acerca do que está sendo percebido.

Ligada a observação participante está o diário de campo, utilizada para o registro das informações coletadas e percebida durante a imersão na organização.

Foram realizados cinco diários de campo para construção desta pesquisa. Os dois primeiros contemplaram uma dimensão descritiva, cujas anotações se basearam na observação da infraestrutura física, da separação de documentos da organização, dos procedimentos operacionais para realização das atividades e da divisão de trabalho, entre outros aspectos.

Como a primeira atividade que compôs a imersão foi a ida ao Ministério do Meio Ambiente, os dois primeiros diários abrangeram percepções obtidas durante as visitas, como, por exemplo, dentro de que secretaria funciona o programa, quem são os atores que trabalham à frente dele atualmente, quantas pessoas, se existem de grupos da sociedade civil participando diretamente do programa etc.

O terceiro e quarto diário tiveram por foco a dimensão analítico-reflexiva, que propõe um aprofundamento de questões que precisam de mais elucidações, quais ocorrências necessitam de uma investigação mais cuidadosa, de modo que esse aperfeiçoamento no entendimento permita mais subsídios para que a pergunta norteadora seja respondida e os objetivos contemplados.

Na elaboração do quinto e último diário, já é necessário que se tenha alcançado uma compreensão das situações observadas, tendo a observadora capacidade de analisar o que foi observado com base na pergunta norteadora, nos objetivos e na unidade de análise do trabalho, e que os documentos necessários para a elaboração do relatório final já tenham sido obtidos.

Já a análise documental consiste em uma triagem dos documentos que se relacionem com os objetivos e pergunta norteadora da pesquisa. Em seguida, faz-se uma revisão dos

mesmos, para verificar o que pode ser extraído e se essas informações condizem com a realidade da política. A coleta de dados provenientes de fontes documentais está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser recolhidas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois conforme delimitam Marconi e Lakatos (2006, p. 62).

Para os fins a que essa pesquisa se destina, o foco de análise mais importante e útil é perceber o posicionamento dos gestores que atuaram no processo de formulação do Programa, e o posicionamento e as crenças do atual Comitê Gestor que trabalha na atual execução.

Não foi possível obter documentos quanto à execução do programa desde 2011 e seus relativos resultados, pois como já mencionado no momento esse documento ainda está em seu processo de elaboração com previsão para início de 2016. Mas existem trabalhos que aplicam o ACF em políticas públicas ambientais apenas com bases documentais, como é o caso da autora Suely Araújo em sua tese de mestrado intitulada de “Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas” 2007.

Diante disso, a análise documental se restringiu aos referenciais teóricos que embasam o trabalho, o ACF e o trabalho de Araújo e Calmon (2012), e a alguns documentos fornecidos pelos entrevistados, tais como: “Bolsa Verde Erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente” (2013); “Relatório da implantação do Programa Bolsa Verde: uma análise com foco no fortalecimento do Agroextrativismo na Amazônia” (2013); “Sistematização da Experiência do Programa Bolsa Verde. Conservação Ambiental e Superação da Pobreza na Região Amazônica” (2013); e o “Protocolo de Monitoramento Ambiental Bolsa Verde” (2014), que no caso ainda não abarcam uma análise geral sobre a atual situação do PBV.

Por fim, como método utilizado tem-se também as entrevistas, que levam à obtenção de dados objetivos e subjetivos. Os dados objetivos podem ser extraídos “de fontes secundárias, tais como censos, estatísticas e outras formas de registros. Em contrapartida, o segundo tipo de dados se relaciona aos valores, às atitudes e às opiniões dos sujeitos entrevistados” (CRUZ NETO, 2003). Para a composição do trabalho, a modalidade de entrevista utilizada foi a estruturada, ou seja, as perguntas foram previamente formuladas, visando a obter respostas dos entrevistados para as mesmas perguntas.

Pode-se afirmar que as entrevistas constituíram o instrumento mais forte desse estudo. Ao total foram nove entrevistados: das organizações governamentais foram dois membros do MMA, um da Câmara dos Deputados, um do MDS, um do INCRA, um do ICMBio, um da SPU, e um membro de cada uma das ONGs IEB e ISA.

Do MMA, foram entrevistados: Sofia Alves (Analista Ambiental da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável) e Andréa Oncala (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Do ISA, Adriana Ramos (Coordenadora do Programa e Políticas de Direitos Socioambientais); da Câmara dos Deputados, Roseli Ganem (Consultora Legislativa na Área de Meio Ambiente); do IEB, Ailton Dias (Diretor Técnico); do MDS, Bruno Teixeira (Gerente de Projeto da Secretária Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza); do Incra, Joseth Souza (Chefe Substituta da Divisão de Gestão Ambiental); do ICMBio, Mara Nottingham (Coordenadora de Políticas em Comunidades Tradicionais); e da SPU, Heloísa Aquino (Coordenadora da Secretaria Geral da Amazônia Legal).

Os pontos levantados nas pesquisas foram referentes a visão de cada ator sobre o atual modelo de seleção dos beneficiários, a estrutura do Programa, a seleção dos locais prioritários, quais pontos saíram e quais permaneceram em pauta governamental.

No próximo capítulo, se realizará um mapeamento da política pública e a conexão com os dados coletados com o modelo de análise adotado.

4 DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA PÚBLICA

Este ano, está sendo realizada uma pesquisa coordenada pelo MMA para diagnosticar como anda a execução do programa no geral, ou seja, desde a sua coordenação até a interação direta com as famílias. A pesquisa visa coletar dados para apurar as falhas, impasses e todos os resultados positivos obtidos nesses quatro anos de Bolsa Verde. Mas o relatório, segundo o ministério, só ficará pronto no início de 2016 e, por isso, não poderá contribuir para a finalização desse trabalho.

Outro ponto relevante para o diagnóstico, que contribui significativamente para a definição da coalizão predominante na gestão do MMA, com base no ACF, é a quantidade de atores envolvidos diretamente com a política pública atualmente. No MMA, órgão máximo do Programa, apenas uma equipe composta por seis atores trabalham em sua coordenação, e esse número, segundo as entrevistas, diminuem ainda mais nos restantes órgãos federais integrantes do Comitê Gestor.

Por fim, conformado com a ideia de que não há um subsistema dentro do Programa Bolsa Verde para ser analisado dentro dos critérios do ACF, o diagnóstico da pesquisa voltou-se a analisar a execução do Programa, os pontos mais focalizados e o orçamento

governamental destinado no seu início e atualmente, para o diagnóstico das principais crenças e coalizões envolvidas no processo de coordenação e execução da política pública.

4.1 As Funções dos Órgãos Federais no PBV

A gestão do Programa Bolsa Verde está a cargo de um grupo interministerial, o Comitê Gestor. Presidido pelo Ministério do Meio Ambiente, com a participação dos Ministérios do Desenvolvimento Social; do Desenvolvimento Agrário; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão, e pela Casa Civil da Presidência da República.

O organograma do Comitê Gestor pode ser melhor visualizado:

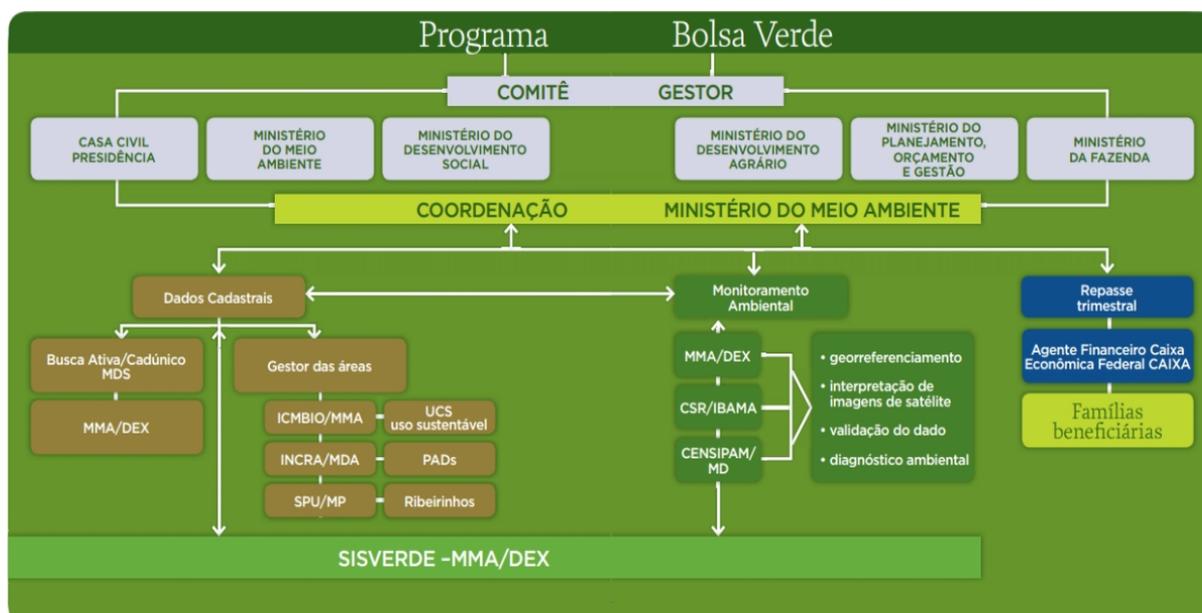


Figura 3 – Organograma do Programa Bolsa Verde

Fonte: (Erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente 2013, p. 40, 41).

A Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA é o cerne de gerenciamento do Programa. A equipe passou por algumas mudanças desde sua criação em 2011, mas atualmente é formada por cinco pessoas além do gerente do departamento, dando a entender que as ações do Programa Bolsa Verde não são tão relevantes para a atual gestão do ministério.

É de responsabilidade do MMA receber de seus órgãos parceiros ICMBio, Incra e SPU as bases de famílias e o perímetro das determinadas áreas estabelecidas pelo programa. Ele verifica as condicionalidades sociais e ambientais, e se o ingresso da família for aprovado

pelos critérios de seleção, o MMA retorna para os respectivos órgãos fazerem a coleta das assinaturas para o termo de adesão.

Para a verificação das condicionalidades ambientais, o MMA recolhe os dados gerais das áreas encaminhados pelos órgãos e faz o diagnóstico ambiental da cobertura vegetal via satélite das áreas, verificado o percentual de cobertura vegetal. Se as áreas estiverem de acordo com a legislação ambiental, Lei nº 12.651/2012 (nova Lei Florestal), e com os percentuais de proteção ambiental previstos, a área entra no programa.

As condicionalidades sociais são analisadas e aprovada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio do cruzamento de dados com o CadÚnico. O MDS devolve a listagem para o MMA, dizendo se a determinada família está no CadÚnico e no Bolsa Família. Assim é feito o rol das famílias aptas a fazer parte do programa com base nas condicionalidades sociais.

Recebendo o termo de adesão de volta, o ministério o coloca em seu banco de dados e elabora uma lista de indicação de famílias para a Caixa Econômica Federal. Essas famílias passam a ingressar na folha de pagamento do MMA, onde vão receber o benefício de R\$300,00 de três em três meses.

Dentro do MDS, órgão integrante do Comitê Gestor, existe Secretária Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza que gerencia o Plano Brasil Sem Miséria, responsável pela gestão do Cadastro Único, pela avaliação do andamento e alcance das metas do Programa, e pela identificação das famílias que se enquadram nos requisitos sociais.

Operacionalmente, além desse monitoramento, o MDS por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, faz o cruzamento das bases de dados do perfil das famílias que é verificado no Cadastro Único. É uma das principais funções do MDS receber esse conjunto de dado das áreas que estão sendo contempladas, e consolidá-lo, cruzar com o Cadastro Único, e devolver para o MMA para eles darem continuidade ao processo de adesão.

Na Secretaria de Patrimônio da União (SPU) é a Coordenação Geral da Amazônia Legal, responsável pelas regularizações fundiárias dentro da Amazônia Legal, que coordena e faz a ligação entre os níveis federal e local, além de fornecer as listas de famílias beneficiárias dessas áreas atualizadas, realizar a indicação dos gestores locais, que auxiliarão no apoio para a implementação do PBV nas bases, coletar as assinaturas das famílias no termo de adesão e encaminhá-los ao MMA, prestar informações sobre o Bolsa Verde, atuar no monitoramento ambiental e auxiliar os municípios na localização das famílias em situação de extrema pobreza.

A autarquia Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é responsável então por encaminhar as listas das famílias das Unidades de Conservação para o MMA, onde é feito o devido levantamento sobre a aptidão dessas famílias para a entrada no programa. Quando o MMA finaliza a checagem, ele retorna o parecer positivo para o ICMBio, que vai atrás da coleta de assinaturas para o termo de adesão das famílias. O mesmo processo realizado pela SPU.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tem o trabalho de receber os termos assinados pelas regionais, relativo aos assentados da reforma agrária, e fazer a análise da regularidade do beneficiário. Constatando que não há irregularidade por parte da família, o Incra envia ofício ao MMA, para que sejam feitas as análises sociais e ambientais dessas famílias.

4.2 O Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Bolsa Verde

4.2.1 Análise das principais aspectos do Programa com base no ACF

A conservação ambiental e a erradicação da extrema pobreza são dois pontos distintos, mas interligados quando se trata do desenvolvimento sustentável no Brasil. A primeira visa controlar o desmatamento ocasionado pelo crescimento urbano e incentivar a conscientização da população de que ela precisa indispensavelmente do meio ambiente e seus recursos naturais para viver por isso há necessidade de cuidar. A segunda procura combater a pobreza vivida por muitas famílias brasileiras especificamente aquelas que vivem longe dos centros urbanos, que apresentam maiores dificuldades de receber auxílio básico e que precisam de assistência do governo para superar essa condição.

Teixeira (MDS, 2015) apresenta como os principais pontos do programa a junção desses dois eixos, o social e o ambiental, melhorar as condições de renda, produção da família, e também incentivar a conservação ambiental. Segundo ele, essas duas vertentes não podem ser dissociadas quando se trata da população que vive em áreas florestais.

O fato de o programa servir como uma renda suplementar, e não uma substituição de outros programas, é o fator mais importante na concepção de Ramos (ISA, 2015), além do fato de ele valorizar o modo de vida florestal dessas comunidades. Nota-se, na visão da entrevistada, a presença do sistema de crenças da coalizão socioambientalista (ARAÚJO, 2007; 2013). Na verdade, em sua essência, o PBV, reflete essa visão sobre a política ambiental, mas a sua aplicação prática pode expor outros tipos de posicionamentos dos atores.

Na visão de Souza (Incrá, 2015) ambos os aspectos são priorizados como iguais, o social de estar ajudando essas famílias específicas com a renda, e o ambiental, que incentiva as famílias a conservar para continuar recebendo o benefício.

Para Nottingham (ICMBio, 2015), o ponto mais importante é a distribuição de renda que o PBV proporciona, auxiliando as famílias no poder de compra de itens necessários. Na questão da conservação ambiental, o impacto é muito pequeno ainda, porque as famílias confundem muito ainda o Bolsa Verde com o Programa Bolsa Família. Vê-se, assim, que o ideário socioambientalista pode não estar tendo concretude.

Para Aquino (SPU, 2015), o ponto mais importante é conservação ambiental, apontando o surgimento do programa voltado justamente para a questão da conservação ambiental, mas que na prática ele tem sido mais de transferência de renda. O que mostra que a gestão no MMA está mais preocupada com políticas de governo, no caso a da transferência de renda, do que com a conservação ambiental, sendo caracterizada pela crença da coalizão desenvolvimentista moderna (ARAÚJO; CALMON, 2012).

Já no entendimento de Ganem (Câmara dos Deputados, 2015), o ponto forte do programa é o fato dele ser um programa social de distribuição de renda, de acabar com a pobreza e a miséria no campo, muito mais que a conservação em si.

Os questionamentos acerca dos principais pontos abordados pelo programa não variam muito, todos recaem sobre a ideia da junção entre transferência de renda e condicionais ambientais. Os beneficiários são famílias que vivem em áreas da reforma agrária, de regularização fundiária, ribeirinhas e unidades de conservação para uso sustentável, ou seja, todas essas famílias já recebiam alguma assistência do governo, até porque para receber o PBV ela, obrigatoriamente, tem que receber o Bolsa Família, sendo assim o benefício do Bolsa Verde é apenas um estímulo para quem já está nessas áreas incentivando a relação mais sustentável com o meio ambiente.

Na visão de Dias (IEB, 2015), o Bolsa Verde traz o nível comunitário, famílias e organizações locais o debate sobre conservação da floresta, o viés de educação, conscientização, de formação das pessoas Dias. Porém, pelo que pode ser percebido, especialmente pelas entrevistas realizadas no MMA, MDS, Incra e SPU, órgãos federais com atuação direta nas ações do PBV, é que o um dos maiores impasses do Programa atualmente é a falta de capacitação dos beneficiários sobre a conservação, reflexo da falta de recursos de pessoal com formação para atuar nessa etapa do Programa

Por tratar de um Programa relativamente novo, ainda não se pode verificar com tanta clareza seus resultados e impactos. Mas segundo a entrevistada Alves (MMA, 2015), existe

um monitoramento amostral realizado anualmente que constata melhoria nas condições de vida das famílias beneficiadas em relação as que não são atendidas pelo PBV.

Como já mencionado anteriormente, está sendo feita uma pesquisa etnográfica, um balanço comparativo do Programa Bolsa Verde para obtenção de resultados mais claros desses anos de funcionamento desde sua criação em 2011, com base em uma série histórica e aprofundamento da análise ambiental, fazendo um comparativo entre a cobertura vegetal e a evolução dessa cobertura em relação à cobertura vegetal fora dessas áreas.

Mas sabe-se, devido alguns estudos, que assim como no Programa Bolsa Família, as mulheres que recebem o benefício passaram a estudar mais, pela despreocupação proporcionada pela entrada da renda extra do orçamento da casa. E em relação às questões ambientais, segundo a entrevistada Oncala (MMA, 2015), o MMA obteve depoimentos de pessoas que receberam caças ilegais e entregaram para o Ibama, por medo de perder o benefício. Resta saber se houve também aprendizado por parte dessas famílias em termos de proteção ambiental, como previsto no ideário socioambientalista.

4.2.2 Percepção dos gestores do MMA, MDS, SPU, ICMBio e Incra sobre a Política

A unidade de análise aplicada nessa pesquisa se concentrou no posicionamento dos atores que atuam no programa, sobretudo nos órgãos que fazem parte do Comitê Gestor e nos órgãos federais responsáveis pela gestão das áreas, sendo as entrevistas as fontes mais relevantes para coleta de dados. O posicionamento dos atores é fundamental para a análise feita com base no ACF.

De acordo com o *feedback* nesses últimos quatro anos, a população beneficiada dos assentamento da reforma agrária estão mantendo o acordo de conservação justamente para não perder a renda do Bolsa Verde. Mas o programa falha no quesito educação ambiental, na capacitação da equipe de ponta e dos gestores regionais para um melhor auxílio e explicação, porque muitas famílias sabem que existe o benefício do Bolsa Verde mas não sabem como e porque funciona, Souza (Incra, 2015).

Quanto ao modelo de seleção dos locais prioritários do programa não houve queixa por parte dos entrevistados, pois inicialmente o PBV atendia apenas povos e comunidades do Estado Amazônia, mas atualmente ele já é de nível nacional e todos os biomas passaram a ser contemplados. Segue abaixo a figura do mapa do Brasil com as respectivas localidades beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde de 2012.

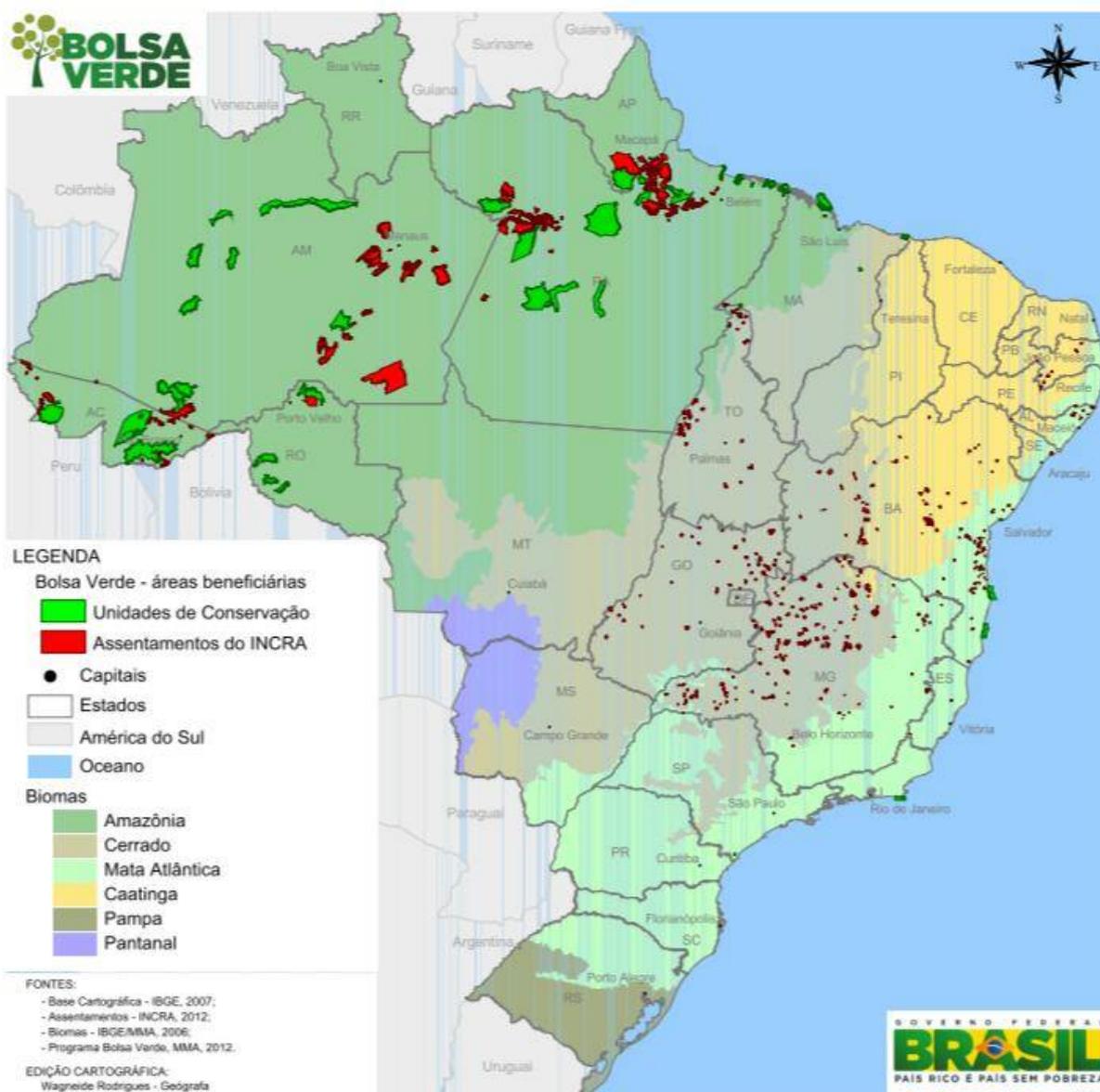


Figura 4 – Cartografia Programa Bolsa Verde

Fonte: (Wagneide Rodrigues, 2012).

A coleta de assinaturas dos termos de adesão é na visão de Souza (Incrá, 2015), o maior impasse enfrentado pelo programa atualmente, não só por falta de recursos financeiros, gastos com passagens e diárias, mas falta de recursos humanos também, de servidores para ir a campo.

Na visão de Ramos (ISA, 2015) a condicionalidade social estabelecida pelo programa prejudica a entrada de muitas famílias que necessitam desse auxílio, propondo que o benefício atinja todas as famílias que vivem em áreas florestais e contribuem para a conservação. Outro ponto levantado por Ramos (ISA, 2015), é o trabalho conjunto que o Bolsa Verde deveria

fazer com outras políticas públicas (educação, saúde e saneamento básico) para reduzir a pobreza nessas áreas, e a criação de políticas de valorização dos produtos da floresta, garantindo que essas famílias consigam ter geração de renda.

Ainda na opinião de Ramos (ISA, 2015), um dos aspectos negativos é priorizar a áreas que já recebem algum tipo de assistência do governo, como assentamentos da reforma agrária e regularização fundiária, deixando de abranger povos isolados que não são assistidos em sua região.

Para Alves (MMA, 2015), o maior impasse do PBV é ter uma estrutura que cuide da parte operacional do programa e outra relacionada à melhoria de vida dessas pessoas decorrente da união com políticas de assistência básica e de geração de renda por meio do trabalho feito à base dos produtos naturais.

Com um levantamento das opiniões dos atores pode ser percebido com maior frequência que a Gestão do MMA está mais preocupada atualmente em abranger um número cada vez maior de beneficiários para diminuir os índices de extrema pobreza no país, do que com o aumento e capacitação da gestão de pessoal do PBV, tanto em nível de coordenação quanto de execução, o que reflete diretamente na falta de pessoal para trabalhar com a capacitação dos beneficiários sobre conservação ambiental. Expondo na pesquisa que o Ministério do Meio Ambiente está sob gestão de um grupo de Desenvolvimentistas tradicionais, que com base em (Araújo, Calmon, 2012), tem uma visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro, com defesa de um Estado com presença marcante no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico.

4.2.2.1 Divergências

As divergências identificadas quanto à percepção da rede de atores se dá no tocante do foco do programa, alguns entrevistados afirmam que o foco maior é a transferência de renda do que a conservação em si, pois essas pessoas contribuem de forma mínima para o desmatamento, pelo contrário, elas já auxiliam na conservação pois em sua maioria essas famílias vivem do cultivo e dos recursos naturais das áreas onde vivem. Já outros entrevistados acreditam as condicionalidades ambientais e sociais apresentam o mesmo peso no programa.

Outro ponto que divergiu bastante entre os entrevistados é o entendimento do programa como um Programa de Pagamento por Serviços Ambientais. Os atores do MMA, MDS e SPU afirmam que o Bolsa Verde não faz parte do PSA, sendo um programa de

transferência de renda com condicionalidades ambientais. Já segundo Dias (IEB, 2015) e SOUZA (Incra, 2015), a medida que o programa tem cláusulas de adesão de famílias e elas se comprometem a trabalhar na conservação para receberem o benefício ele é sim considerado um PSA.

Outra clara contraposição de posicionamentos se dá quanto à mudança de gestão da Marina Silva para a ministra Isabella Teixeira. No posicionamento da maior parte dos entrevistados, a atual ministra tem uma visão mais voltada para a viabilização às políticas de governo, voltada para o desenvolvimento e agricultura, Ramos (ISA, 2015), e na Marina havia uma maior valorização das comunidades tradicionais, ampliação e interação ambiental com as outras áreas de governo, sempre pautando a abordagem socioambiental. Já segundo Nottingham (ICMBio, 2015), não se pode falar se houve mudanças no processo do programa devido a troca de governo, pois o próprio PBV entrou em vigor na segunda gestão, mas se tratando de uma visão geral do MMA pode-se dizer que Teixeira está dando continuidade ao que foi proposto por Marina Silva, como se deu o fortalecimento do Conselho Nacional dos Extrativistas.

4.2.3 Principais aspectos da gestão Marina Silva e da gestão Izabella Teixeira

Com base no referencial teórico “Política Ambiental no Brasil no Período 1991-2011: Um Estudo Comparado as Agendas Verde e Marrom” de Araújo (2013) e nas entrevistas, constatou-se que na gestão Marina Silva houve um foco maior no público que o MMA trabalha (povos e comunidades tradicionais, extrativistas), acredita-se que por conta da forte ligação pessoal com esse público devido suas origens.

Marina Silva deu início a importantes políticas públicas de meio ambiente como: a Política Nacional de povos e Comunidades Tradicionais, tornando mais visível os diversos seguimentos de extrativistas, seringueiros, quebradeiras de coco e de babaçus, pescadores, catadores de mangaba, etc. Além de intensificar as Unidades de Conservação de Uso Sustentável e das Reservas Extrativistas. Afirmando que o Ministério do Meio Ambiente assumiu posições predominantemente de socioambientalistas, a partir de 2003, com a entrada da Senadora Marina Silva (Araújo, 2013).

Houve um foco maior em políticas voltadas para esses povos e comunidades, com o exemplo do Plano Nacional de Produtos da Sociobiodiversidade que teve início em sua gestão. Trabalhou com uma resistência dentro do próprio Governo Federal, lutando pelas questões ambientais e pela valorização dos povos e comunidades tradicionais. O

socioambientalismo foi a marca do MMA durante toda a gestão Marina Silva. Contudo, a classificação do órgão muda para desenvolvimentista moderno, com resultado ainda pouco distante dos socioambientalistas (Araújo, 2013).

No período entre 2002 e 2006, verificou-se, no período de Marina Silva no MMA, uma aproximação clara entre os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos (Araújo, 2013).

Na gestão da Ministra Izabella Teixeira, que assumiu o MMA em 2012, predomina a forte relação com a preservação ambiental, com enfoque no trabalho do governo atual, ou seja, trabalhar de acordo com as pautas do governo (grandes obras, grandes empreendimentos) tornando isso possível. A ministra prioriza a unicidade entre as áreas de governo, trabalhando. Se analisadas apenas as manifestações da Ministra Izabella Teixeira, obtém-se a confirmação de que a classificação do órgão muda para o desenvolvimentista moderno, com resultado ainda pouco distante dos socioambientalistas (Araújo, 2013).

Também foi na gestão Izabella Teixeira que se iniciou o Plano Brasil Sem Miséria, qual possibilitou a criação do Bolsa Verde. Com uma diferença de foco, em relação a gestão Marina, ela trabalha a relação dos povos e comunidades tradicionais, porém, com aspectos mais amplos (Código Florestal), e com uma resistência menor perante as demais áreas de governo. Com a gestão voltada para a agricultura, extrativismo, a preservação, e uma maior preocupação econômica, desenvolvimentista e não dentro de um aspecto ambiental.

Observa-se que em relação ao Programa Bolsa Verde, há uma preocupação com números, ou seja, em abranger um número cada vez maior de beneficiários, não se preocupando em capacitá-los e até mesmo incentivar políticas de valorização e geração de renda dessa população.

4.2.4 Análise do histórico do orçamento federal destinado ao PBV

É interessante para a obtenção dos resultados desse trabalho a análise do histórico do orçamento federal destinado para a execução do Programa Bolsa Verde. É possível por meio desses dados, aferir o grau de importância do mesmo dentro do Governo Federal e conseqüentemente para a gestão do MMA e que quem deveria lutar pela valorização do Programa entre as decisões governamentais.

Segundo o trabalho realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), intitulado “Programas e ações para as áreas protegidas e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC”, o Programa Bolsa Verde tem se mostrado mais forte a cada ano. Com

uma verba orçamentária de R\$ 91 milhões em 2013 e R\$ 106 milhões em 2014. O balanço apresentada um total de 58.950 famílias beneficiadas estando 18.780 famílias no cadastro do ICMBio (famílias no interior de UCs), 35.022 famílias no cadastro do Inera (famílias em projetos de assentamento) e 5.148 famílias no cadastro da SPU (ribeirinhos). Ainda conforme o trabalho, esta ação, expressa em termos de recursos e execução, deve-se por estar no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria. Mas os dados de ações ligadas a outras iniciativas, como as ações de promoção do manejo sustentável, indicam que além da bolsa pouco tem chegado até estas famílias. Por isso, o Programa necessita de uma avaliação mais qualitativa por parte dos órgãos responsáveis pela sua execução e gestão.

Esse fator caracteriza o ideário da atual gestão do MMA de desenvolvimentista moderno com a defesa da descentralização ponderada das decisões governamentais, visando a centralização na união em algumas decisões importantes sobre o processo decisório, com a valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental (Araújo; Calmon, 2012).

4.2.5 Papel do governo federal

O governo federal tem o papel de fortalecer as políticas de conservação ambiental, estabelecendo aplicações de rígidas leis para quem desmatar, desde o cidadão comum até os grandes fazendeiros, madeireiros e grandes empresas. Deve-se criar políticas de incentivos e desincentivos para aqueles que pensarem em desmatar, como isenção de impostos ou taxas para as empresas adotarem políticas sustentáveis, pois hoje há um custo de oportunidade muito maior para aqueles que desmatam. Criação de políticas que incentivem a garantia de renda para esses povos, como políticas de valorização dos produtos extraídos das florestas, funcionando como fonte geradora de renda. E também a criação de políticas que trabalhem junto com o PBV, políticas de educação, saúde e saneamento básico que atenda essas famílias e as incentivem a permanecer nessas áreas.

Ele tem o papel potencialmente relevante para a implantação dos instrumentos econômicos, defendem a descentralização apenas de parte das decisões governamentais relativas à política ambiental. Para eles, o controle do desmatamento e da degradação ambiental impõe, sobretudo, o fomento a atividades sustentáveis. Apoiam a integração dos licenciamentos ambiental e urbanístico nas áreas urbanas, em posicionamento decorrente de sua postura pragmática, com foco em resultados (Araújo, 2013).

A visão geral dos entrevistados revelou-se positiva em relação ao papel do governo federal, mas acreditam que sua atuação deixa a desejar no que se refere às políticas de proteção ambiental. Constatando que a atenção quase nula com a aplicação da Lei de Gestão das Florestas Públicas pode indicar que a tendência do governo federal atualmente, considerado como um todo, seja a aproximação com os desenvolvimentistas tradicionais, e não com os desenvolvimentistas modernos. As concessões florestais constituem instrumento típico dos desenvolvimentistas modernos, que valorizam os mecanismos de mercado e a participação ativa da iniciativa privada na solução dos problemas ambientais (Araújo, 2013).

4.2.6 Síntese dos resultados à luz da teoria

Já vimos no capítulo do referencial teórico que as coalizões se formam dentro de cada subsistema, e que essas são um conjunto de atores que se unem por compartilharem objetivos, valores e ideias. Sendo, as políticas públicas resultado da competição entre essas coalizões. Considerando que Programa Bolsa Verde é relativamente novo, e apresenta um quadro pequeno de atores envolvidos em sua coordenação, com um grupo de apenas seis atores, não existe um subsistema dentro Programa, sendo assim, não é possível atender a todas as premissas do ACF e fazer uma análise de cada uma dentro do próprio Programa. Primeiro, que o Programa Bolsa Verde completa apenas quatro anos, portanto, o quesito temporal de um mínimo de 10 anos do modelo não pode ser analisado. Ainda que a unidade de análise tenha sido o posicionamento dos gestores que estão à frente do processo decisório da política, o olhar se estendeu à contemplar a dimensão intergovernamental, visando compreender os principais atores envolvidos com a política e como é dada sua relação com o governo, mesmo que de forma superficial, devido a limitação do tempo. A quarta premissa, uma vez que a política pública foi investigada com base no sistema de crenças dos atores envolvidos, pode ser considerada a mais evidente no trabalho, e por último, as informações documentais foram analisadas visando um aprofundamento no estudo, mas devido a falta de documentos relacionados aos resultados e prováveis mudanças do programa desde sua criação, essa análise se deu de forma bastante limitada.

Sendo se estendeu a analisar a principal coalizão que influencia o Programa atualmente com base nas principais crenças encontradas no subsistema da Agenda Verde, elaborada pelos autores Araújo e Calmon (2012). Como visto anteriormente, esse subsistema pois um quadro com suas principais crenças divididas entre: tecnocratas esclarecidos (prioridade para a preservação dos recursos naturais); socioambientalistas (foco na

conciliação entre uso sustentável e preservação); desenvolvimentistas modernos (foco no uso sustentável dos recursos naturais com defesa de um Estado mínimo); e desenvolvimentistas tradicionais (visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo).

O ideário do Programa Bolsa Verde é todo socioambientalista. Mas como ele foi iniciado na gestão Izabella Teixeira, Ministra que apresenta, segundo o referencial teórico, uma característica de desenvolvimentista moderna, por ter forte relação com a preservação ambiental, e enfoque no trabalho do governo atual. Ela não valoriza em sua pauta as ideias do Programa, prevalecendo apenas a quantidade de beneficiários atendidos, e falhando na capacitação e valorização dos mesmos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que o Programa Bolsa Verde, apesar de novo com apenas quatro anos de existência, tem-se consolidado e realizado importantes avanços. E mesmo englobando dois pontos tão distintos, conservação ambiental e desenvolvimento social, pode-se notar um futuro promissor. Mas também começa a dar sinais de que uma revisão em alguns pontos de sua gestão é necessária para dar mais eficiência ao serviço de ponta e para que o programa alcance mais pessoas em condições semelhantes.

A análise documental, bem como as entrevistas realizadas confirmam que o programa tende a permanecer de uma forma por determinado tempo enquanto permanecer no poder a coalizão que a criou, tendo esta como dominante, mesmo que as coalizões minoritárias tentem melhorar sua posição no subsistema.

A mudança de governo Marina Silva para o governo Isabella Teixeira no Ministério do Meio Ambiente não acarretou impactantes mudanças no programa. No geral pode ser constatado que a gestão Marina priorizava a valorização dos povos e comunidades tradicionais, ampliação e interação ambiental com as outras áreas de governo, sempre pautando a abordagem socioambiental, e já a ministra Isabella Teixeira apresenta uma viabilização às políticas de governo e no que tange o PBV está sendo priorizado maiores adesão ao programa do a aplicação de capacitação aos gestores regionais e também às próprias famílias para que essas consigam se desenvolver economicamente sozinhas.

Para finalizar, com base no exposto em toda a análise e como recomendação para um ponto problemático, nota-se urgência na união de outras políticas de assistência social com o

programa, pois o Bolsa Verde não acarretará em mudanças significativas na vida desses povos sozinho. É importante pensar que uma política de transferência de renda é relevante num momento inicial, mas que com o passar do tempo precisa-se que outras políticas auxiliares fomentem a geração de renda própria da família. No caso específico do programa analisado nesse trabalho, nota-se a importância de trabalhar principalmente políticas de educação, saúde, saneamento básico e a criação de alguma política pública de valorização do extrativismo, para que essas famílias sejam motivadas a continuar em suas terras e conseguir retirar da terra seu próprio sustento. Embora essa mudança não seja na política e sim na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o Comitê Gestor pode auxiliar na concretização dessa revisão.

REFERÊNCIAS

RAMOS, Adriana. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [set. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

GANEM, Roseli. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [out. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

DIAS, Ailton. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [out. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

ALVES, Sofia. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [set. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

ONCALA, Andréa. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [set. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

TEIXEIRA, Bruno. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [set. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

SOUZA, Joseth. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [set. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

NOTTINGHAM, Mara. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [set. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

AQUINO, Heloísa. **Depoimento sobre o programa bolsa verde** [set. 2015]. Entrevistadora: Tainã B. Gonçalves. Brasília, DF, 2015.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Política ambiental no Brasil no período 1992/2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília - 2013.

ARAÚJO S.; CALMON P. **Política Ambiental no Brasil no Período 1991-2011: Um Estudo Comparado as Agendas Verde e Marrom**. - 2012.

FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política de Controle de Drogas Ilícitas no Brasil, no período 1998/2000**. Tese (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Brasília - 2002.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Tese (mestrado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília - 2007.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Origem e Principais Elementos da Legislação de Proteção à Biodiversidade no Brasil**. Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas – 2011.

APOLONI; FARIA; GAIVIZZO; ALVES. **Percorso de implementação de uma política socioambiental no Brasil – Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Bolsa Verde**. – Ministério do Meio Ambiente – 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/8928> Acesso em: 18 de out. 2015

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/livro-o-brasil-sem-miseria/copy_of_livro-o-brasil-sem-miseria Acesso em: 19 de out. 2015

CAMPELLO; FALCÃO; COSTA. **O Brasil Sem Miséria**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 2014.

CABRAL; CALORIO; ONCALA; MANAVELLA; FARIA; SCATOLINI; ALVES; BINDO; LISBÔA. **Bolsa Verde Erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente** – Ministério do Meio Ambiente - 2013.

LEI Nº 12.512, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011. Disponível em:
[file:///C:/Users/henrique/Downloads/Lei_n%E6%A6%9512_512%20Bolsa%20Verde.doc%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/henrique/Downloads/Lei_n%E6%A6%9512_512%20Bolsa%20Verde.doc%20(1).pdf) Acesso em: 11 de out. 2015.

DECRETO Nº 7.572, DE 28 DE SETEMBRO DE 2011. Disponível em:
[file:///C:/Users/henrique/Downloads/Decreto_n_7572_28_09_11%20Bolsa%20Verde%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/henrique/Downloads/Decreto_n_7572_28_09_11%20Bolsa%20Verde%20(1).pdf) Acesso em: 11 de out. 2015.

LEI Nº 11.284, DE 2 DE MARÇO DE 2006. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm Acesso em: 09 de nov. 2015.

DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm Acesso em: 09 de nov. 2015.

LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm Acesso em: 09 de nov. 2015.

DECRETO Nº 6.874, DE 05 DE JUNHO DE 2009. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6874.htm Acesso em: 09 de nov. 2015.

GUSMÃO; MIRANDA; CARNEIRO; NETO. **Relatório da implantação do Programa Bolsa Verde: uma análise com foco no fortalecimento do Agroextrativismo na Amazônia**. – Ministério do Meio Ambiente e Instituto Internacional de Educação do Brasil - 2013.

ROMIER, S; NETO, M. **Sistematização da Experiência do Programa Bolsa Verde. Conservação Ambiental e Superação da Pobreza na Região Amazônica**. – Ministério do Meio Ambiente e Instituto Internacional de Educação do Brasil - 2013.

SECRETARIA DE EXTRATIVISMO E DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL.
Protocolo de Monitoramento Ambiental Bolsa Verde. – Ministério do Meio Ambiente – 2014.

NETO, O. C. **O Trabalho de Campo Como Descoberta e Criação.** In: MINAYO, M. C. S. (org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 22ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

MARCONI, M., LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006.

Apêndice

Apêndice A – Roteiros de Entrevista

Roteiro de entrevista utilizado para membros do MMA, MDS, SPU, ICMBio, INCRA, IEB, ISA e Câmara

- Tempo que possui cadeira no processo do PBV
- Tempo de atuação no tema

1- Explique como funciona o Programa Bolsa Verde. Como é sua estrutura? Quantas pessoas trabalham diretamente com o programa?

2- Quais os pontos mais importantes abordados pelo programa? Esses pontos são suficientes para ajudar na erradicação da pobreza nessas áreas e, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente?

3- Como é feita a seleção dos beneficiários do programa? Quantas pessoas são beneficiadas hoje? Esse modelo é o mais adequado?

4- Como é feita a seleção dos locais prioritários para o programa? Por quê? Em sua opinião essa seleção é justa?

5- Por que, pelas ações desse programa, tentar auxiliar a proteger a Amazônia e não o Cerrado (ou a Caatinga)?

6- Houve diferenças quanto a execução do programa desde sua criação? Essas mudanças decorreram de mudanças na gestão no MMA? Explique.

7- Qual é o maior impasse que o programa tem enfrentado? Quais os limites do programa, em sua opinião?

8- O que poderia ser melhorado na formulação e implementação do Bolsa Verde para que ele seja mais eficaz?

- 9-** De forma mais ampla que o Bolsa Verde, quem na sua opinião deve ser beneficiário dos programas de PSA? Qual Bioma deve ser priorizado nos programas de PSA? Por que?
- 10-** Como equilibrar instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos de política ambiental (entre eles o pagamento por serviços ambientais), na sua opinião? Que tipo de instrumento de política ambiental deve ser priorizado?
- 11-** O que mudou da gestão Marina Silva para a Gestão Isabella Teixeira no MMA, na sua visão?
- 12-** Na sua visão, como o empreendedor privado e a sociedade civil podem (ou devem) participar dos programas ambientais? Quais são os limites da ação estatal nesse campo?
- 13-** Na sua opinião, que tipos de Unidade de Conservação é mais relevante, as UCs de uso sustentável ou as UCs de Proteção Integral?
- 14-** Você preferiria ser chamado de ambientalista ou socioambientalista? Por que?