

## PROGRAMA BOLSA VERDE E A DUALIDADE SOCIOAMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL: DA EXCLUSÃO SOCIAL À EXCLUSÃO AMBIENTAL

ROSANA GOMES DA ROSA<sup>1</sup>; MARIA CLARA BARBOSA OLIVEIRA<sup>2</sup>;  
CAROLINA BELASQUEM DE OLIVEIRA<sup>3</sup>; ANA LUIZA DE LEMOS NOBRE<sup>4</sup>;  
JÚLIO CÉSAR MADEIRA<sup>5</sup>; JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande; Universidade Federal de Pelotas –  
rosana.rosa@hotmail.com.br

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pelotas – mcoliveira2@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande – carol-b-o@hotmail.com

<sup>4</sup> Universidade Federal do Rio Grande; Universidade Federal de Pelotas –  
analuizalnobre@gmail.com

<sup>5</sup> Universidade do Vale do Rio dos Sinos; Universidade Federal do Rio Grande –  
juliocesarmadeira@gmail.com

<sup>6</sup> Universidade Federal do Rio Grande – jrcc.pel@gmail.com

### 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa aprofundar uma análise acerca do Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, enquanto instrumento de valoração socioambiental e das políticas públicas tanto de inclusão social quanto de preservação ambiental, em busca da consolidação do desenvolvimento sustentável. O Bolsa Verde foi introduzido como política pública socioambiental através da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011 (MP nº 535/2011) e regulamentado pelo Decreto nº 7.572 de 28 de setembro de 2011. Em outubro do mesmo ano a MP nº 535/2011 foi convertida em lei, através da publicação e entrada em vigor na mesma data, da Lei nº 12.512/2011.

As políticas públicas constituem diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público (SECCHI, 2013). O Bolsa Verde constitui um exemplo de política pública socioambiental justamente por contemplar entre seus objetivos aspectos sociais e ambientais: incentivo à conservação dos ecossistemas (manutenção e uso sustentável); promoção da cidadania e melhoria das condições de vida; elevação da renda da população em situação de extrema pobreza, que exerce atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural; desenvolvimento de ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional aos beneficiários (MMA, 2015).

Devido ao fato de ser elaborado e estabelecido pelo Governo Federal, o Bolsa Verde é caracterizado como política pública governamental (SECCHI, 2013). Desde sua criação essa dualidade entre social e ambiental ficou clara no Bolsa Verde, visto que até mesmo na página institucional que define o programa é referido que é “Programa de Apoio à Conservação Ambiental” e que se trata de um “novo benefício, parte do Programa Brasil Sem Miséria” (MMA, 2015).

Assim, o Bolsa Verde constitui uma política pública de transferência de renda, visto que “atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias” (Silva; Yazbek; Di Giovanni; 2004) mediante componente compensatório relacionado ao ambiente como elemento estruturante. Mas também pode ser considerado pagamento por serviços ambientais (PSA), nos termos da Lei nº 12.651/2012) que prevê o “Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente” (Capítulo X), e institui no artigo 41 que o governo Federal está autorizado a “instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente”, e inclui no inciso I o “pagamento ou incentivo a serviços ambientais

como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais”.

De acordo com informações de Martins e Wink Junior (2014), a população extremamente pobre representa 2,1% do total de residentes no Estado do Rio Grande do Sul. Em termos ambientais o Estado é responsável por abrigar 100% do Bioma Pampa. Assim, embora o Bolsa Verde constitua um paradigma para as políticas públicas socioambientais, pretende-se analisar a dualidade geradas entre esses mesmos pontos: social e ambiental, para verificar possibilidades que justifiquem a inexistência de Bolsa Verde no Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se, portanto, de analisar os critérios para a concessão do benefício e verificar se o Rio Grande do Sul encontra-se fora do programa por razões de exclusão ambiental e/ou social.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida utiliza método de abordagem indutivo, baseado na análise doutrinária e legislativa, visando definição e conceituação dos termos. Como técnica de pesquisa é utilizada a documentação indireta, com fontes secundárias (documental e bibliográfica), e interpretação de preceitos normativos federais buscando definir a natureza do Bolsa Verde entre a política de transferência de valores e o pagamento por serviços ambientais. Através de uma análise quantitativa e qualitativa do Relatório Consolidado do Programa Bolsa Verde<sup>1</sup> buscar-se-á avaliar a situação da ausência de beneficiários no Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, é necessário compreender o significado, características e abrangência do Bolsa Verde, em suas características enquanto política pública, tendo sido concebido como uma ferramenta importante para conciliar desenvolvimento econômico, inclusão social e preservação do meio ambiente. Em seguida, buscar-se-á estabelecer as peculiaridades do Estado do Rio Grande do Sul em relação aos objetivos do programa de benefícios, demonstrando as áreas de relevante interesse social e ambiental, como uma forma de demonstrar quantitativamente a representatividade do Rio Grande do Sul para ter sua população atendida pelo Bolsa Verde. Ao final, pretende-se avaliar a inexistência de beneficiados com o Bolsa Verde no Rio Grande do Sul, questionando se a sua não inclusão decorre de critérios sociais e/ou ambientais.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao realizar uma análise envolvendo o Bolsa Verde, como uma política pública de caráter socioambiental, é necessário considerar que a questão ambiental surge “como sintoma de uma crise de civilização” (LEFF, 2000. p. 302). Daí a necessidade de elaboração e execução de políticas públicas com a integração de saberes interdisciplinares e com governança transetorial, tal como foi a formulação do Bolsa Verde em suas bases.

Em sua origem (MP nº 535/2011 convertida na Lei nº 12.512/2011) o Bolsa Verde foi definido como “Programa de Apoio à Conservação Ambiental”. No artigo 3º, incisos I e II do Decreto nº 7.572/2011, que regulamentou o benefício, está previsto que seus objetivos são “incentivar a conservação dos ecossistemas” (I); e

<sup>1</sup> Disponível em <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>>.

“promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerce atividades de conservação dos recursos naturais nas áreas de que trata o art. 5º” (II).

Pela determinação contida no citado artigo 5º, são “beneficiárias do Programa Bolsa Verde as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental”, inseridas em áreas de: Florestas Nacionais (FLONAS), Reservas Extrativistas Federais (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais (RDS); Projetos de Assentamento (PA'S), Projetos de Desenvolvimento Sustentável, e outras áreas rurais indicadas pelo Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde e definidas pelo Ministério do Meio Ambiente (incisos I, II e III). Para a inclusão no programa as áreas devem possuir instrumento de gestão dos territórios e apresentar diagnóstico ambiental favorável (artigo 4º, § único do Decreto nº 7.572/2011).

Tratam-se, portanto, de critérios cumulativos, onde a família beneficiária deve, simultaneamente, estar inserida nas áreas determinadas, bem como estar em extrema pobreza, para tanto considerada a renda per capita de R\$ 77,00 (setenta e sete reais), instituída no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 7.492/2011 (Plano Brasil Sem Miséria). De acordo com o Relatório Consolidado<sup>2</sup> do Bolsa Verde atualmente estão cadastrados 73.083 beneficiários, sendo que o Rio Grande do Sul é a única unidade federativa brasileira que não apresenta qualquer registro de família beneficiada.

Em termos ambientais o Rio Grande do Sul possui grande importância, uma vez que em seu território está inserido o Pampa, que é o único bioma contido em apenas uma Unidade da Federação, e ocupa cerca de 63% da área do estado. Sua vegetação é predominantemente constituída de gramíneas e arbustos esparsos, sendo que cerca de 54% da cobertura vegetal do Pampa foi desmatada até 2009 (IBGE, 2012). De se ressaltar que o Rio Grande do Sul registra três FLONAS (Canela, Passo Fundo e São Francisco de Paula)<sup>3</sup>, e 343 Projetos de Assentamentos (PA's) que ocupam uma área de 293.095,51 hectares e atendem a 12.565 famílias, de acordo com o Painel dos Assentamentos (INCRA, 2015).

Referido painel informa ainda que das famílias que vivem atualmente em PA's (12.565), cerca de 30,28% (3.805) possuem renda que as insere no conceito de extrema pobreza (menor que R\$ 77,00), é possível concluir que o Rio Grande do Sul apresenta requisitos suficientes à possuir beneficiários do Bolsa Verde, mormente porque dos PA's existentes no Rio Grande Sul (343), ao menos 21% (73) deles estão inseridos dentre os municípios que mais desmataram o bioma pampa no período 2008-2009 (MMA, 2011), e em todos eles há famílias que estão em condições em extrema pobreza e – portanto – totalmente aptas a integrar o programa Bolsa Verde.

#### 4. CONCLUSÕES

O que se verifica dos dados coletados junto aos órgãos oficiais (MMA, INCRA, IBGE) é que o Rio Grande do Sul apresenta famílias em condições a integrar o Bolsa Verde, bem como que a inexistência de beneficiados não pode ser justificada com os requisitos da Lei nº 12.512/2011. Em que pese a lei seja

<sup>2</sup> Dados atualizados até julho de 2015. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>>. Acesso em 26 de julho de 2015.

<sup>3</sup> Disponível em <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consultar-relatorio-de-ucs>>

destinada à famílias em situação de extrema pobreza residentes em FLONAS, RESEX, RDS e PA's, é a situação dos Projetos de Assentamentos que chama maior atenção no Rio grande do Sul.

Ao demonstrar que cerca de 21% dos PA's existentes no Rio Grande do Sul estão situados nos 20 municípios com maior índice de desmatamento do bioma Pampa, e que em cada um desses assentamentos existe pelo menos uma família com renda inferior a R\$ 77,00 per capita, resta evidenciada a dualidade socioambiental na inexistência de beneficiários do programa no Rio Grande do Sul. Referida constatação implica o reconhecimento de que as famílias que preenchem os requisitos para receber o benefício se encontram hoje em situação tanto de exclusão social, quanto de efetiva exclusão ambiental, forçando o reconhecimento de inexistência de justiça socioambiental, com impactos negativos tanto para a sociedade quanto diretamente para o meio ambiente.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**IBGE. Indicadores de desenvolvimento sustentável.** 2012. Disponível em <[hftp://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursos\\_naturais/indicadores\\_desenvolvimento\\_sustentavel/2012/ids2012.pdf](http://geoftp.ibge.gov.br/documentos/recursos_naturais/indicadores_desenvolvimento_sustentavel/2012/ids2012.pdf)>. Acesso em 25 de junho de 2015.

**INCRA. Painel dos Assentamentos.** 2015. Disponível em <<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>>. Acesso em 25 de junho de 2015.

**LEFF, Enrique. Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável.** Blumenau: Furb, 2000.

**MARTINS, Clitia Helena Backx; WINK JUNIOR, Marcos Vinícius.** Pobreza extrema em municípios do Rio Grande do Sul: evidências da multidimensionalidade. **Textos para Discussão FEE N° 114.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2014.

**MMA. Dados do Monitoramento do desmatamento de três biomas.** 2011. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7455-mma-divulga-dados-do-monitoramento-do-desmatamento-de-tres-biomas>>. Acesso em 25 de junho de 2015.

**MMA. Bolsa Verde.** 2015. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>>. Acesso em 02 de julho de 2015.

**SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

**SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004