

Viana, João Paulo

**Working Paper**

## Dois anos de Bolsa Verde: Seria a meta alcançável?

Texto para Discussão, No. 2017

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Viana, João Paulo (2014) : Dois anos de Bolsa Verde: Seria a meta alcançável?, Texto para Discussão, No. 2017, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121677>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2017

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## DOIS ANOS DE BOLSA VERDE: SERIA A META ALCANÇÁVEL?

João Paulo Viana





# 2017

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Rio de Janeiro, dezembro de 2014

## **DOIS ANOS DE BOLSA VERDE: SERIA A META ALCANÇÁVEL?**

João Paulo Viana<sup>1</sup>

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Bernardo Abreu de Medeiros

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 MÉTODOS.....	10
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	11
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	20
REFERÊNCIAS .....	22



## SINOPSE

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (BV) – tem como foco a população rural carente em áreas prioritárias definidas pelo governo federal, tais como unidades de conservação (UCs) de uso sustentável, projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados e áreas ocupadas por comunidades ribeirinhas agroextrativistas. O BV é executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e faz parte do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Para terem acesso ao benefício, as famílias devem atender a requisitos socioeconômicos (renda mensal *per capita* menor do que R\$ 70) e ambientais (residir em área que cumpra os requisitos estabelecidos pelo Código Florestal com relação à vegetação nativa, a qual também deve possuir os instrumentos de gestão ou documentos de regularização apropriados). Os beneficiários recebem o correspondente a R\$ 300 por trimestre. Após dois anos de implementação, o BV alcançou 44.388 famílias em 24 estados e 730 municípios, pagando pouco mais de R\$ 69 milhões em bolsas. Beneficiários do Pará receberam 62,9% do total aplicado pelo BV (R\$ 43,5 milhões), seguidos pelos amazonenses (R\$ 6,3 milhões ou 9,1%), baianos (R\$ 4,8 milhões ou 7,0%), mineiros e acreanos (R\$ 2,7 milhões ou 3,9%, cada). Descontadas as 306 famílias excluídas, o programa atingiu 60,4% de sua meta de 73 mil famílias até o final de 2014. Tal meta é factível, desde que haja uma intensificação dos esforços iniciados a partir do segundo semestre de 2013 para localizar famílias que atendam às condicionantes do programa. Sugestões para o aperfeiçoamento do BV são apresentadas e discutidas.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Verde; Plano Brasil Sem Miséria; unidades de conservação; assentamentos; comunidades ribeirinhas; pagamento por serviços ambientais (PSA); Amazônia; biomas.

## ABSTRACT

The Environmental Conservation Support Program - Green Grant (*Bolsa Verde - BV*) is focused on the poor rural people residing in priority areas defined by the Brazilian federal government, such as sustainable use protected areas, environmentally differentiated settlement projects and areas occupied by riverside communities whose agricultural practices are characterized by the systematic extraction of natural resources (ribeirinhos agroextrativistas). The BV is managed by the Ministry for the Environment, and is a



component of the Brazil without Extreme Poverty Plan (*Plano Brasil sem Miséria*). To be eligible for benefits, families must meet the socioeconomic (monthly *per capita* income less than R\$ 70) and environmental requirements (to live in an area that meets the requirements established by the Brazilian Forest Code in relation to native vegetation remnants, which must also possess a management plan or similar documents). The benefit corresponds to R\$ 300 per quarter. After two years under way, the BV has reached 44,388 families in 24 states and 730 counties, paying just over R\$ 69 million in grants. Beneficiaries of the state of Pará received 62.9% of BV total expenditures (approximately R\$ 43.5 million), followed by Amazonas state (R\$ 6.3 million or 9.1%), Bahia state (R\$ 4.8 million or 7.0%), and Minas Gerais and Acre states (R\$ 2.7 million or 3.9%, each) beneficiaries. Discounted the 306 families excluded from BV, the program reached 60.4% of its goal, which corresponds to 73,000 families by the end of 2014. This goal is feasible, provided there is an intensification of the efforts initiated in the second half of 2013 to find families that meet the criteria to enter the program. Suggestions for improvement of the BV are also presented and discussed.

**Keywords:** Green Grant Program; Brazil Without Extreme Poverty Plan; protected areas; rural settlements; riverbank communities; payment for environmental services (PES); Amazon; biomes.

## 1 INTRODUÇÃO

Responsável por uma importante parcela do capital natural do planeta, o Brasil também tem empenhado esforços na conservação desse patrimônio. Exemplo disso é o fato de o país ter sido responsável pela criação de 74% de todas as áreas protegidas do mundo entre 2003 e 2008 (Jenkins e Joppa, 2009). Embora a criação de áreas protegidas tenha praticamente cessado nos últimos anos, o país acumula um importante patrimônio natural protegido na forma de unidades de conservação (UCs). Entretanto, esta riqueza natural contrasta com a pobreza e com as péssimas condições de vida prevalentes nas populações que habitam as áreas rurais (Brasil, 2012a).

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (BV) –, instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, foi desenvolvido com foco na população residente em áreas rurais prioritárias definidas pelo governo federal. Como exemplo, citam-se as UCs de uso sustentável – Reserva Extrativista (Resex); Floresta Nacional (Flona); e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e os projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados – Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); e Projeto de Assentamento Florestal (PAF) (Brasil, 2012a). O foco do BV em tais áreas se deu a partir da constatação de que, embora concentrassem apenas 15,6% da população brasileira, cerca de metade das pessoas em condição de extrema pobreza (47%) residia em áreas rurais (Brasil, 2011; 2012a).

A Lei nº 12.512/2011 designa o Ministério do Meio Ambiente (MMA) como executor do BV e autoriza a transferência de recursos financeiros e a disponibilização de serviços de assistência técnica a famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais no meio rural. Desta forma, o BV não se configura exclusivamente como um mecanismo de pagamento por serviços ambientais.

Destaca-se, ainda, que o programa é um dos componentes do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), instituído pelo Decreto nº 7.492 de 2011. Seu público prioritário são os cerca de 16,2 milhões de brasileiros identificados pelo Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como em situação de extrema pobreza, com renda mensal inferior a R\$ 70.

O BSM possui três eixos de atuação: *i)* garantia de renda; *ii)* acesso a serviços públicos; e *iii)* inclusão produtiva. O programa é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e conta com a participação da Casa Civil e da Secretaria Geral da Presidência da República, bem como de diversos ministérios. Entre estes, além do já citado MMA, estão o da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Saúde; das Cidades; do Trabalho e Emprego; da Integração Nacional; e de Minas e Energia. O BSM conta, ainda, com a participação de bancos públicos, outros órgãos e entidades federais, e parcerias com estados e municípios, setor privado e organizações da sociedade civil (Brasil, 2012b).

A operacionalização do BV se dá em estreita colaboração entre o MMA e o MDS, sendo requisito, conforme a lei, a família estar cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Esta é uma base de dados mantida pelo MDS, que contém informações sobre famílias carentes, com a finalidade de identificá-las e permitir-lhes o eventual acesso a políticas de proteção social. Além deste requisito legal, a implementação do BV buscou a integração com o Programa Bolsa Família, com o objetivo duplo de fazer uso do mesmo sistema de pagamento – por intermédio da Caixa Econômica Federal – e somar benefícios, uma vez que o fato de a família ser beneficiária do Bolsa Família não a impede de acessar o BV. Para o recebimento do benefício, que corresponde a R\$ 300 por trimestre, é também utilizado o cartão do Bolsa Família, ao qual é fixado um adesivo identificando a pessoa portadora como sendo igualmente atendida pelo BV. O pagamento se dá por até dois anos, passível de renovação (Brasil, 2012a). Para acessar o programa, a família deve atender a requisitos sociais e ambientais.

Os requisitos ambientais são relacionados à qualidade ambiental das unidades territoriais prioritárias, que devem possuir diagnóstico ambiental que as qualifique. Tal diagnóstico é realizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou pelo Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), a partir da análise da cobertura vegetal da área, com o uso de imagens de satélite (Brasil, 2012a).

O atendimento ao quesito de cobertura vegetal é definido considerando o Código Florestal – Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. De acordo com esta lei, todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de reserva legal. No caso dos imóveis localizados na Amazônia Legal, a reserva deve ser de 80% para aqueles situados em área de florestas, de 35% para os situados em área de cerrado, e de 20%,

em área de campos gerais. Para as demais regiões do país, a reserva legal deve ser de 20% da área do imóvel.

Além de qualificadas do ponto de vista do cumprimento da legislação ambiental, as áreas devem possuir instrumentos de gestão ou documentos de regularização. No caso dos assentamentos, os documentos necessários são a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), o Plano de Recuperação do Assentamento (PRA), ou o Contrato de Concessão de Uso (CCU). As UCs, por sua vez, devem possuir o Plano de Manejo ou o Plano de Uso; enquanto as ocupações ribeirinhas devem possuir o Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) (Brasil, 2012a).

Com relação às condicionantes sociais, a verificação de seu atendimento se dá a partir da elaboração de um cadastro dos potenciais beneficiários pelo MMA. As informações necessárias são disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no caso de assentamentos; pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no caso de UCs; e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), no caso de ocupações ribeirinhas agroextrativistas. Bases de dados, com o registro de famílias residentes nestas unidades territoriais prioritárias, são encaminhadas ao MDS, que cruza as informações com os dados do CadÚnico e verifica se a família possui registro, se possui renda menor do que R\$ 70 por pessoa e se é beneficiária do Bolsa Família. Uma vez atendidas tais condições, bem como as condicionantes ambientais (cobertura vegetal da área e existência de instrumento de gestão), a família é qualificada para acessar o BV.

O passo seguinte é a emissão do Termo de Adesão ao Programa (TAP) pelo MMA. O TAP explicita as regras do BV e os compromissos da família com a conservação ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, entre os quais a necessidade de cumprir o disposto no instrumento de gestão ou de regularização da unidade territorial que a família habita. O MMA repassa os TAPs ao Incra, ICMBio e SPU, cujos técnicos vão a campo para apresentar o termo às famílias, verificando o interesse destas em aderir. Em caso afirmativo, a adesão é efetivada pela assinatura do termo (Brasil, 2012a).

A implementação do programa começou em junho de 2011, e os pagamentos foram iniciados em outubro do mesmo ano. O BV está, portanto, em plena execução e tem como meta atender a 73 mil famílias até o final de 2014. Este trabalho tratará

da dinâmica de implementação do programa no período que vai de outubro de 2011 a setembro de 2013, avaliando o processo e ainda se a meta proposta é alcançável. Esta pesquisa atualiza e expande avaliação anterior (Viana, 2013) e, ainda, subsidia parcialmente a elaboração de estudo de caso sobre políticas públicas socioeconômicas e de desenvolvimento que contribuem para alavancar a conservação e a recuperação de ecossistemas no Brasil, desenvolvido por solicitação do Secretariado da Convenção sobre a Diversidade Biológica (Viana, no prelo).

## 2 MÉTODOS

Os dados utilizados na pesquisa foram obtidos no *site* do programa e consistem de listagens mensais de pagamento do benefício,<sup>1</sup> em que constam, para cada beneficiário, as seguintes informações: *i*) nome; *ii*) número de identificação social (NIS); *iii*) município; *iv*) estado; e *v*) valor recebido. Cada beneficiário corresponde a uma família. Além das listagens de pagamentos, foram utilizadas planilhas que relacionam, mensalmente, os(as) beneficiários(as) acrescentados(as) ao programa.

Tais planilhas continham as seguintes informações: *i*) órgão responsável pelo cadastramento; *ii*) nome da área rural prioritária onde reside o(a) beneficiário(a); *iii*) código da área rural; *iv*) nome do(a) beneficiário(a); *v*) estado; *vi*) município; *vii*) NIS antigo (quando existe); *viii*) NIS ativo; e *ix*) data da inclusão no programa. Foram realizadas, ainda, entrevistas com gestores do BV, que disponibilizaram informações complementares sobre este.

As informações levantadas geraram um banco de dados geográfico, o que permitiu a produção de mapas para visualizar os resultados e a realização de análises com a agregação espacial considerando os biomas brasileiros. A alocação da qualificação de bioma para os municípios foi obtida a partir do cruzamento da malha municipal com a malha dos biomas brasileiros. Nesta pesquisa foi utilizada base cartográfica disponibilizada pelo IBGE na escala de 1:250.000. Por último, a viabilidade do alcance da meta do BV foi avaliada a partir do melhor ajuste do incremento mensal cumulativo de novas famílias ao programa pelo método dos mínimos quadrados. O melhor ajuste foi definido a partir do maior coeficiente de determinação (Zar, 1984).

---

1. As listas podem ser acessadas no seguinte endereço: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/fam%C3%ADlias-benefici%C3%A1rias>>.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A tabela 1 apresenta os valores dos desembolsos mensais do programa, a quantidade de novos beneficiários adicionados por mês e a quantidade mensal de pagamentos, que também corresponde ao número de famílias atendidas. Entre outubro de 2011 e setembro de 2013, o valor total desembolsado pelo programa alcançou R\$ 69.047.700, atingindo um contingente de 44.388 famílias, com quase 230 mil pagamentos operacionalizados.

TABELA 1  
**Valor pago, número de novos beneficiários e pagamentos operacionalizados mensalmente pelo BV (out. 2011-set. 2013)**

Ano	Mês	Valor pago (R\$)	Número de novos beneficiários <sup>1</sup>	Número de pagamentos
2011	Outubro	1.073.100	3.577	3.577
	Novembro	1.184.700	3.947	3.949
	Dezembro	498.600	1.662	1.662
2012	Janeiro	3.109.800	6.791	10.366
	Fevereiro	1.381.500	656	4.605
	Março	566.400	231	1.888
	Abril	3.183.600	292	10.612
	Maiο	1.413.300	108	4.711
	Junho	1.652.700	3.616	5.509
	Julho	5.280.600	7.009	17.602
	Agosto	1.707.900	987	5.693
	Setembro	1.691.700	144	5.639
	Outubro	5.721.000	1.544	19.070
	Novembro	2.260.200	1.848	7.534
	Dezembro	2.236.200	1.819	7.454
2013	Janeiro	5.926.500	700	19.755
	Fevereiro	2.699.400	1.469	8.998
	Março	2.474.100	747	8.218
	Abril	6.321.300	1.153	20.761
	Maiο	2.965.200	876	9.884
	Junho	2.963.100	1.659	9.877
	Julho	6.668.700	1.466	22.229
	Agosto	3.090.900	383	10.269
	Setembro	2.977.200	1.704	9.924
<b>Total</b>		<b>69.047.700</b>	<b>44.388</b>	<b>229.786</b>

Fonte: MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/fam%C3%ADias-benefici%C3%A1rias>>.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Segundo gestores do BV, quando da exclusão de famílias do programa, são retiradas do sistema *online* de monitoramento todas as informações correspondentes a tais beneficiários. Dessa forma, os valores apresentados nesta tabela diferem ligeiramente daqueles disponibilizados no *site* do MMA. Conforme os levantamentos realizados para este estudo, 306 famílias teriam sido excluídas do programa até setembro de 2013. Assim, o número total de famílias após dois anos de execução é de 44.082. O MMA não disponibiliza em seu *site* informações sobre a identidade das famílias e sobre o motivo da exclusão.

A maior parte das famílias beneficiadas pelo programa no período é oriunda de assentamentos (61,6%), seguindo-se famílias residentes em UCs de uso sustentável (32,3%) e, por último, famílias ribeirinhas (5,5%) (tabela 2). De maneira mais específica, os PAEs, as Resex e os projetos de assentamento tradicionais (PAs) são as categorias de áreas prioritárias que têm provido o maior número de famílias para o programa. São, também, as categorias que acumulam a maior quantidade de áreas: 200, 52 e 513, respectivamente.

Em 2008, ao divulgar a lista dos cem maiores desmatadores da Amazônia, o MMA colocou seis assentamentos do Incra no topo da lista (Fatorelli e Mertens, 2010). Mais recentemente (2012), o Ministério Público Federal apontou assentamentos da reforma agrária como responsáveis por um terço do desmatamento na região, o que resultou em um compromisso do Incra de reduzir em 80% o desmatamento nas áreas sob sua responsabilidade, além de adotar medidas para a regularização ambiental destas.<sup>2</sup> A importância de famílias provenientes de assentamentos sugere que a regularização ambiental destas áreas estaria acontecendo.

TABELA 2  
Origem das famílias beneficiadas (out. 2011-set. 2013)

Tipo	Categoria	Número de áreas	Número de Famílias	(%)	(R\$ milhão)	(%)
Assentamentos	PA	513	9.422	21,2	11,0	16,0
	PAE	200	17.134	38,6	31,1	45,0
	PAF	3	76	0,2	0,1	0,2
	PDS	15	692	1,6	0,9	1,2
<b>Subtotal</b>		<b>731</b>	<b>27.324</b>	<b>61,6</b>	<b>43,1</b>	<b>62,3</b>
UCs	Flona	11	622	1,4	0,5	0,7
	RDS	1	41	0,1	<<0,1	0,1
	Resex	52	13.673	30,8	22,7	32,9
<b>Subtotal</b>		<b>64</b>	<b>14.336</b>	<b>32,3</b>	<b>23,2</b>	<b>33,7</b>
Ocupações ribeirinhas	43 municípios		2.420	5,5	2,2	3,2
Sem informação		-	2	<<0,1	<<0,1	<<0,1
Fora do BV		-	306	0,7	0,5	0,8
<b>Total</b>			<b>44.388</b>	<b>100,0</b>	<b>69,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MMA.  
Elaboração do autor.

2. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/incra-se-compromete-a-reduzir-em-80-desmatamento-na-amazonia-legal>>.

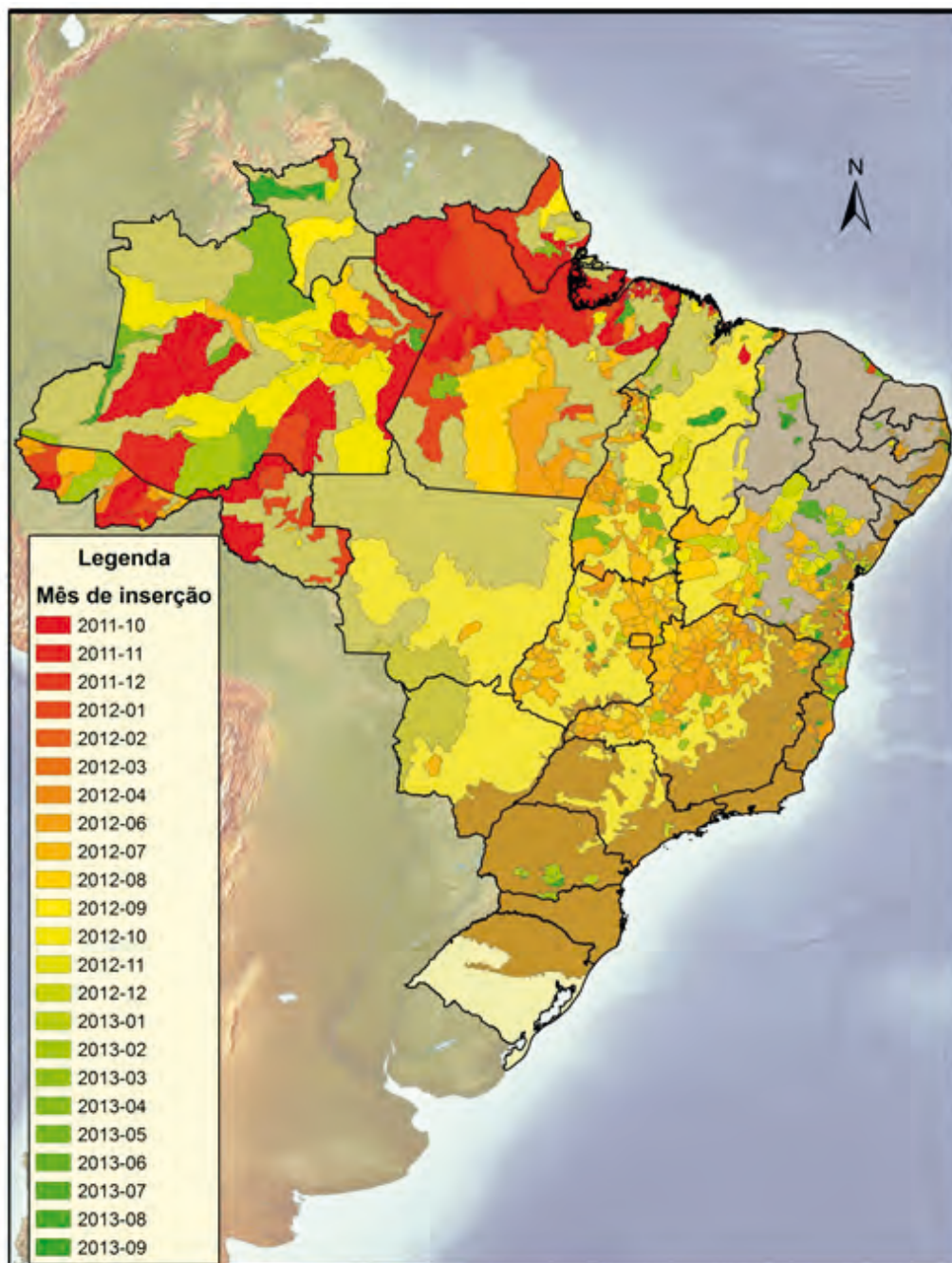
A implementação do BV priorizou, inicialmente, a região Norte, onde foram identificados maior concentração de áreas de conservação ambiental federais e maior público elegível (MMA, 2012). Os municípios com maior número de famílias beneficiadas e que receberam maior volume de pagamentos estão nesta região e, em particular, no estado do Pará (mapas 1, 2 e 3). Os maiores beneficiados foram Santarém/PA (4.155 famílias, R\$ 7,5 milhões ou 10,9% dos pagamentos), Bragança/PA (2.432 famílias, R\$ 5,1 milhões ou 7,4% dos pagamentos) e Breves/PA (1.697 famílias, R\$ 3,2 milhões ou 4,7% dos pagamentos) (mapas 2 e 3). O Pará concentrava 83,4% das famílias atendidas quando do lançamento do programa, mas a participação tendeu a diminuir ao longo do tempo, alcançando 54,0% em setembro de 2013. A partir de maio de 2012, o BV passou a se expandir para outras regiões e estados, em especial para as regiões Nordeste (Bahia) e Sudeste (Minas Gerais) (mapa 1 e gráfico 1).

O número de estados e municípios atendidos aumentou ao longo do período considerado. Apenas três estados ainda não haviam sido alcançados pelo programa após dois anos de implementação: Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Deve-se ressaltar, entretanto, que a presença do BV ainda é incipiente em várias Unidades da Federação. Por exemplo, em setembro de 2013, existiam menos de doze famílias beneficiadas nos estados de São Paulo, Roraima, Ceará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Dezenove estados contribuíam com apenas 16,5% das famílias beneficiadas em setembro de 2013 (gráfico 1). Após dois anos de execução, 62,9% do total aplicado pelo BV foi pago aos beneficiários paraenses (R\$ 43,5 milhões), seguido dos amazonenses (R\$ 6,3 milhões ou 9,1%), baianos (R\$ 4,8 milhões ou 7,0%), mineiros e acreanos (R\$ 2,7 milhões ou 3,9%, correspondentes a cada um). Em setembro de 2013, o BV atingia 730 dentre os 5.570 municípios do país (gráfico 1).



MAPA 1

Municípios atendidos pelo BV: mês de inserção (out. 2011-set. 2013)



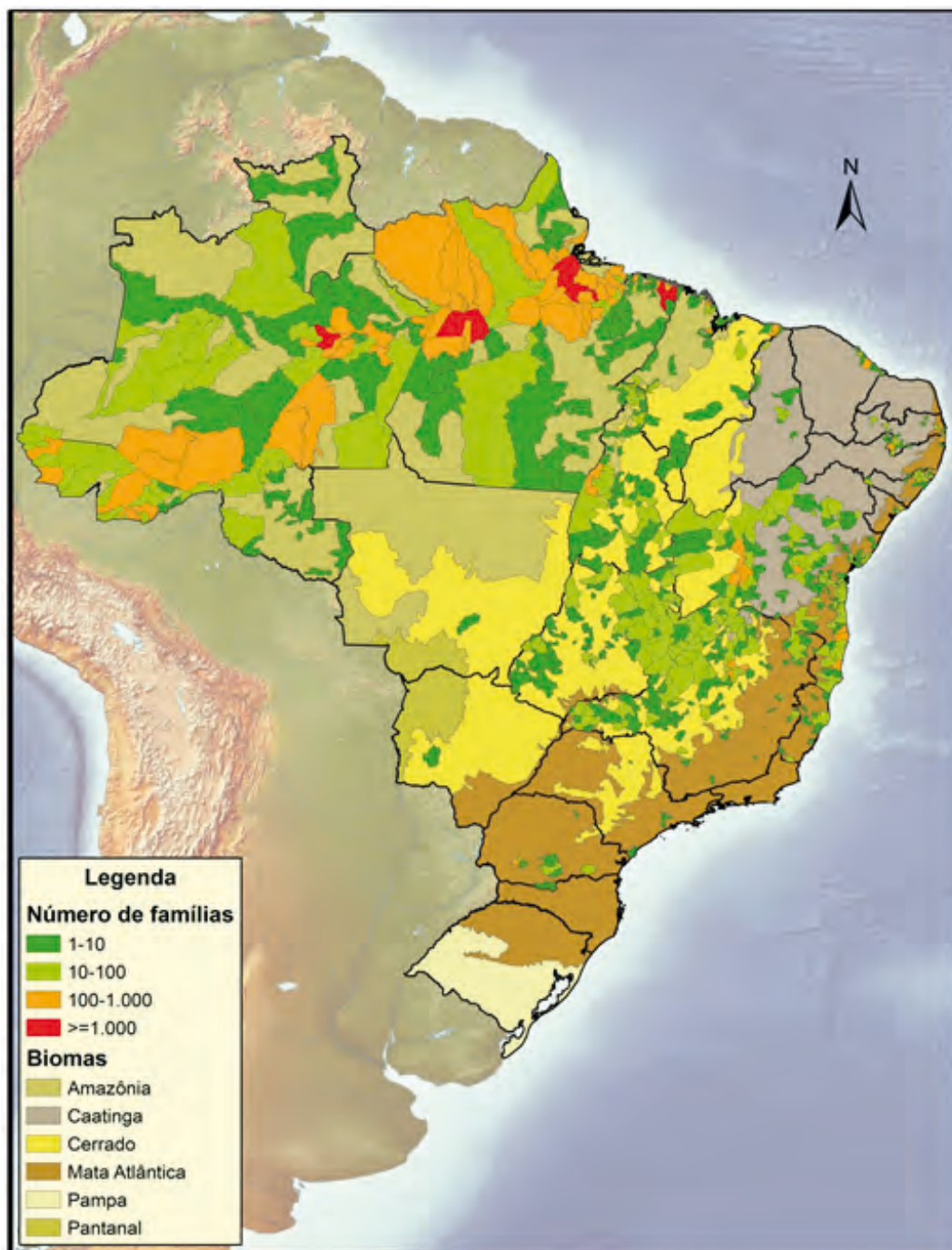
Fonte: MMA.

Elaboração do autor.

Obs.: para a confecção da camada correspondente ao fundo dos mapas foram utilizados dados disponibilizados pelo site Natural Earth. Disponível em: <[www.naturalearth.com](http://www.naturalearth.com)>.

MAPA 2

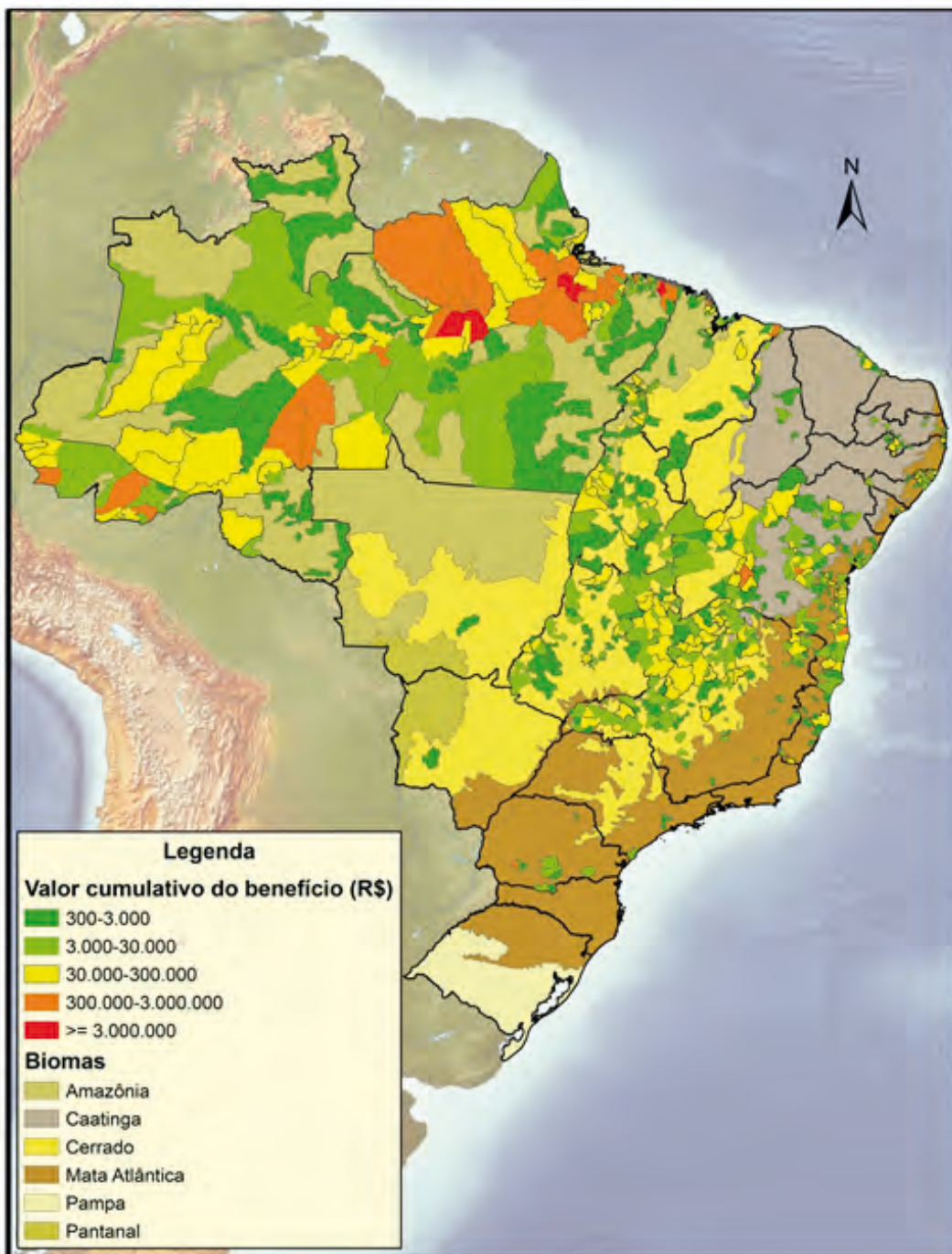
Municípios atendidos pelo BV: número de famílias beneficiadas (out. 2011-set. 2013)



Fonte: MMA.  
Elaboração do autor.

MAPA 3

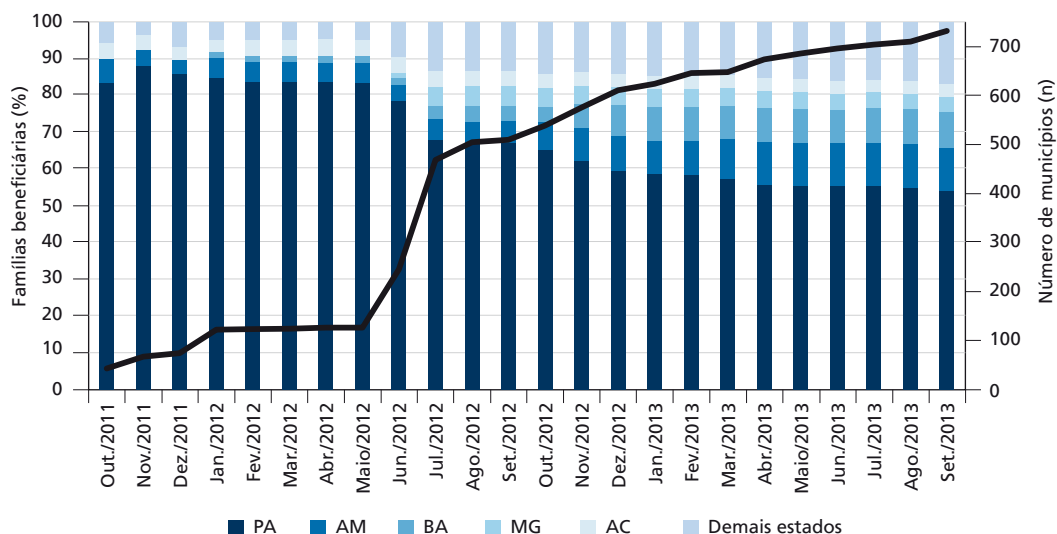
Municípios atendidos pelo BV: valor cumulativo do benefício (out. 2011-set. 2013)



Fonte: MMA.  
Elaboração do autor.

GRÁFICO 1

**Participação das famílias beneficiadas por estado e número de municípios atendidos pelo BV (out. 2011-set. 2013)**



Fonte: MMA.  
Elaboração do autor.

O grande número de famílias beneficiárias oriundas do estado do Pará é explicado pela importância deste como foco das ações governamentais relacionadas à criação de UCs de uso sustentável (Resex, RDS e Flona), aos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados e à regularização fundiária de ocupações ribeirinhas (tabela 3). Assim, embora a importância do estado tenha diminuído com a expansão do BV para outras regiões do país, provavelmente manterá sua importância como provedor de beneficiários. É possível que a proporção de famílias beneficiárias oriundas do Amazonas aumente, pois este estado também possui importante participação nas ações que têm sido priorizadas no fornecimento de beneficiários para o BV (tabela 3).

TABELA 3

**Quantidade de assentamentos ambientalmente diferenciados e número de famílias assentadas pelo Incra, quantidade de municípios e número de famílias atendidas pelo projeto de regularização de ocupações ribeirinhas da SPU, e quantidade e área de UCs de uso sustentável (Resex, RDS e Flona) gerenciadas pelo ICMBio, nos estados do Pará, Amazonas, e demais estados brasileiros alcançados por tais ações**

	Assentamentos		Ocupações ribeirinhas		UCs	
	Quantidade (n)	Famílias (n)	Municípios (n)	Famílias (n)	Quantidade (n)	Área (km <sup>2</sup> )
Pará	343	78.339	47	32.494	35	109.365
Amazonas	71	24.230	13	491	18	115.572
Demais estados	98	11.074	13	541	72	63.266
<b>Total</b>	<b>512</b>	<b>113.643</b>	<b>73</b>	<b>33.526</b>	<b>125</b>	<b>288.203</b>

Fontes: Assentamentos (dados disponibilizados pela Divisão de Criação e Implantação de Projetos de Assentamento do Incra, dez. 2012); Ocupações Ribeirinhas (SPU, 2010); UCs (dados disponibilizados pelo Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, dez. 2012).

Elaboração do autor.

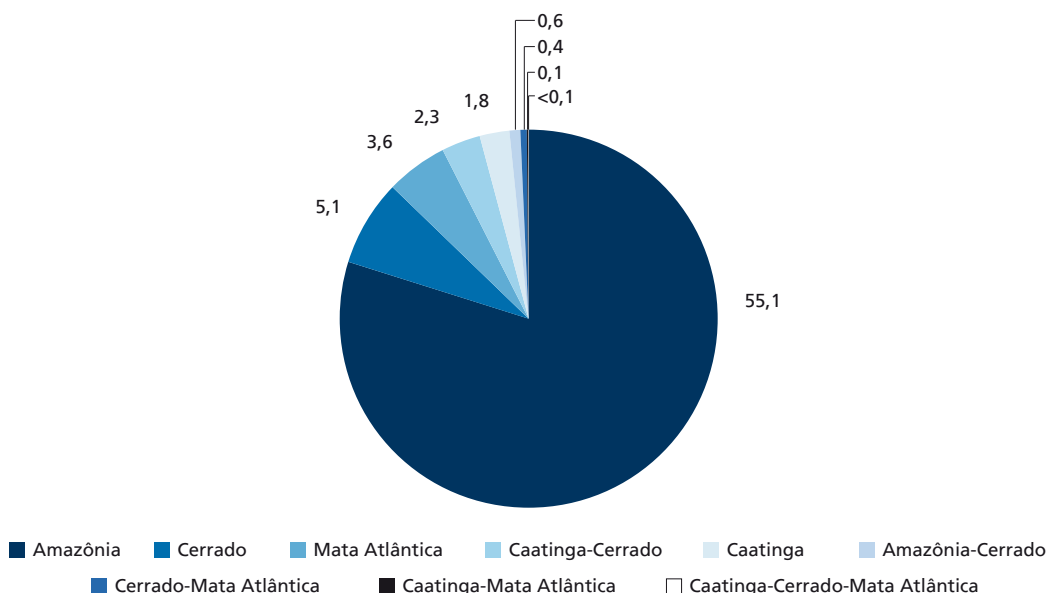
A grande participação da região Norte do Brasil, e em particular a do estado do Pará, corresponde também a um foco do programa BV no bioma Amazônia, que recebeu mais de R\$ 55,1 milhões, ou 79,9% do valor total dos pagamentos efetuados nos primeiros dois anos de implementação (gráfico 2). Seguem, em ordem de importância, os biomas Cerrado (R\$ 5,1 milhões ou 7,4%), Mata Atlântica (R\$ 3,6 milhões ou 5,3%) e Caatinga (R\$ 1,8 milhão ou 2,5%). Localidades situadas em regiões de transição entre biomas também foram beneficiadas. Por sua vez, os biomas Pantanal e Pampa ainda não foram alcançados pelo programa.

Como visto, a operacionalização do BV é complexa, envolvendo várias etapas e instituições. Caracteriza-se como um fluxo que se inicia com a identificação e o cadastramento de famílias nas unidades territoriais prioritárias, em seguida, as informações são enviadas para a coordenação do programa em Brasília e, por fim, o TAP é enviado ao campo, para que os responsáveis pelas famílias qualificadas possam assiná-lo, se assim o desejarem. Segundo os gestores do programa, em novembro de 2012, havia aproximadamente 15 mil TAPs com as equipes no campo aguardando assinatura de beneficiários qualificados. Tal acúmulo se explicaria pelas dificuldades logísticas de se chegar às famílias (que normalmente vivem em localidades isoladas), cujo modo de vida muitas vezes implica relocações temporárias, ou mesmo permanentes, em localidades que ofereçam melhores condições de subsistência (Wagley, 1968; Lima-Ayres, 1992; Pinedo-Vasquez *et al.*, 2008).

GRÁFICO 2

**Valor total pago pelo BV nos biomas brasileiros<sup>1</sup> (out. 2011-set. 2013)**

(Em R\$ milhão)



Fonte: MMA

Elaboração do autor.

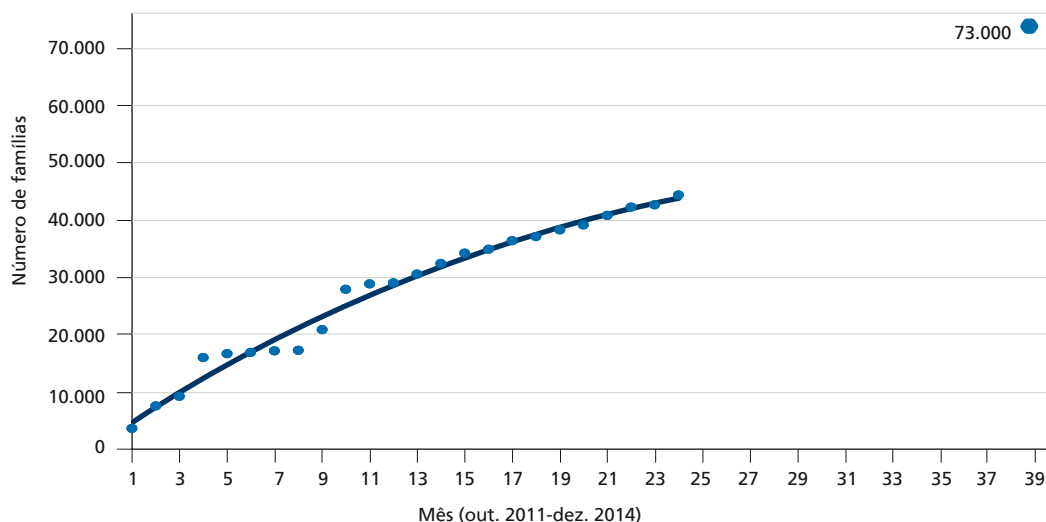
Nota: <sup>1</sup> Os valores de pagamentos por bioma foram gerados a partir da alocação da qualificação de bioma para os municípios, com o cruzamento da malha municipal com a malha dos biomas brasileiros. No caso de municípios que continham mais de um bioma, estes foram alocados em categoria correspondente aos biomas interceptados.

A meta do programa é atender a 73 mil famílias até o final de 2014 (Brasil, 2012a). Após dois anos de sua implementação, as 44.082 famílias beneficiadas representavam o alcance de 60,4% do objetivo. Considerando o ritmo de inclusão de novos beneficiários no programa ao longo desse período, não parece factível que tal meta seja alcançada (gráfico 3).

Entretanto, a partir do segundo semestre de 2013, o MMA iniciou esforço adicional no sentido de localizar potenciais beneficiários para o programa. Os registros mais recentes da evolução do BV, disponibilizados no *site* do programa, mostram a adesão de 9.802 famílias nos seis meses correspondentes ao período de outubro de 2013 a março de 2014, em contraste às 7.241 famílias inseridas nos seis meses anteriores. Dessa forma, cresce a possibilidade da meta ser atingida, como é a expectativa dos gestores do programa. Entretanto, para que isso aconteça, a taxa de inclusão de novas famílias deve ser maior do que a atual, pois, caso o ritmo se mantenha, o número de famílias não chegará a 68 mil em dezembro de 2014.

GRÁFICO 3

**Incremento mensal do número de famílias no BV no período out. 2011-set. 2013 e meta do programa para o final de 2014 (73 mil)**



Obs.: a linha de tendência corresponde ao ajuste de um polinômio do terceiro grau ( $y = 0,422x^3 - 56,251x^2 + 2859,1x + 1839,3$ ,  $R^2 = 0,9831$ ). De acordo com a equação, no 39º mês (dezembro de 2014) o número de famílias alcançaria aproximadamente 53 mil, ou seja, 20 mil a menos do que a meta do programa.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O BV tem um forte direcionamento para a região Norte, ou seja, para o bioma Amazônia. Este foco é consequência da forte incidência de ações governamentais que proveem beneficiários para o programa nessa parte do território nacional. Não há nenhuma indicação de mudança e, no curto prazo, a contribuição do Norte para o BV deve crescer, pois, segundo informações levantadas, os esforços recentes para alcançar novos beneficiários estão sendo direcionados para esta região e, em especial, para o estado do Pará.

Em plena execução, o programa já atingiu 60,4% de sua meta. No entanto, a complexidade de sua operacionalização é um importante componente de risco. São várias instituições envolvidas e pontos de verificação e controle. Estes são necessários, pois se deve assegurar a qualificação apropriada das famílias para acessar o programa. Entretanto, a centralização da coordenação em Brasília, distante dos beneficiários, contribui ainda mais para esta complexidade. Viana (2013) sugere a descentralização para representações estaduais e/ou regionais dos parceiros do MMA na implementação do programa (ICMBio,

Incra, SPU), de forma a tornar mais ágil a execução, ao diminuir a distância entre o público-alvo e a coordenação operacional. Neste sentido, a região Norte – em particular, o Pará – seria prioritária para receber uma unidade gestora descentralizada, por sua importância atual e futura para o programa.

Prosseguindo no sentido da proposição de aperfeiçoamentos para o programa, haveria ganhos importantes em decorrência da implementação dos processos de capacitação de beneficiários e de monitoramento de seu impacto sobre o público-alvo, conforme previsto no projeto do BV. Além disso, o MMA deveria acrescentar ao *site* do programa as informações referentes às famílias que deixaram de receber o benefício, bem como o motivo. A saída da família pode significar tanto o não atendimento das condicionantes socioeconômicas (algo, em princípio, positivo) quanto das ambientais (o que seria, em princípio, algo negativo). A saída poderia ser, ainda, consequência da identificação de problemas nos dados cadastrais das famílias. Seja qual for o motivo (ou motivos), a porcentagem de exclusões (0,7%) é pequena em relação ao total de famílias atendidas pelo programa. A título de comparação, o Ministério da Pesca e Aquicultura cancelou em 2011, após uma operação de controle do perfil dos pescadores, 86,9 mil registros,<sup>3</sup> o que corresponderia a cerca de 8% dos profissionais então inscritos no Registro Geral de Pesca (RGP). Esta porcentagem é mais de dez vezes superior àquela observada no BV.

A meta do programa, alcançar 73 mil famílias até o final de 2014, é factível desde que haja uma intensificação dos esforços iniciados a partir do segundo semestre de 2013 para localizar famílias que atendam às condicionantes do BV. Alcançando-se a meta, a despesa com o pagamento do benefício atingiria R\$ 87,6 milhões por ano. De acordo com estimativas do governo apresentadas na exposição de motivos do decreto que institui o BSM, haveria 213 mil famílias (ou 1,5 milhão de pessoas) nos 145 milhões de hectares que correspondem às florestas públicas comunitárias brasileiras. Estas famílias estariam distribuídas da seguinte forma: 76% em terras indígenas (TIs); 17% em UCs de uso sustentável (Resex e RDS); e 7% em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados (PAEs, PDS e PAFs). Cabe notar que esta estimativa não incluiu, à época, os PAs, que agora correspondem à terceira mais importante fonte de famílias para o BV. No entanto, povos indígenas, pelo menos enquanto moradores de TIs, ainda não foram beneficiados. A inclusão de terras indígenas no programa contribuiria indubitavelmente

---

3. Disponível em: <[http://sepaq-pa.blogspot.com.br/2011\\_04\\_01\\_archive.html](http://sepaq-pa.blogspot.com.br/2011_04_01_archive.html)>.



para aumentar a possibilidade de atingimento da meta, ao mesmo tempo em que expandiria seus benefícios para uma parcela extremamente carente da população rural brasileira. A inserção de povos indígenas deverá, necessariamente, contar com o apoio e mediação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e considerar, dentre outros, aspectos culturais e de organização social desta diversificada parcela da população brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Programa de apoio à conservação ambiental** – Bolsa Verde: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente – histórico, gestão e monitoramento, balanço geral. Brasília: MMA, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Devolutiva diálogos governo** – sociedade civil: Plano Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2012b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/dialogos-governo-sociedade-civil/dialogos-2012/Devolutiva.pdf>>.

FATORELLI, L.; MERTENS, F. Integração de políticas e governança ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. **Ambiente & sociedade**, Campinas, v. 13 n. 2, p. 401-415, 2010.

JENKINS, N. C.; JOPPA, L. Expansion of the global terrestrial protected area system. **Biological conservation**, v. 142, p. 2.166-2.174, 2009.

LIMA-AYRES, D. M. **The social category caboclo**. Tese (Doutorado) – King's College, Cambridge, Reino Unido, 1992.

PINEDO-VAZQUES, M. *et al.* Urbano e rural: famílias multi-instaladas, mobilidade e manejo dos recursos de várzea na Amazônia. **Novos cadernos NAEA**, Belém, v. 11, n. 2, p. 43-56, 2008.

SPU – SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Balanço de governo (2003/2010):** ação da SPU na Amazônia Legal. Brasília, 2010. Disponível em <[http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/BALANCO%202003-2010\\_SPU%20AMAZONIA%20LEGAL\\_CGAL\\_23nov2010.pdf](http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/BALANCO%202003-2010_SPU%20AMAZONIA%20LEGAL_CGAL_23nov2010.pdf)>.

VIANA, J. P. Avaliação de duas ações governamentais recentes em apoio a extrativistas – garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade e Bolsa Verde. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2013. v. 2, p. 399-420.

\_\_\_\_\_. **Leveraging public programmes with socio-economic and development objectives to support conservation and restoration of ecosystems**: the Price-support Policy for Sociobiodiversity derived Products and the Green Grant Programme of Brazil. Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, Montreal, Canadá. No prelo.

WAGLEY, C. **Amazon town**: a study of man in the tropics. New York: Alfred A. Knopf, 1968.

ZAR, J. **Biostatistical analysis**. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1984.

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

