

# **AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE**

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

Aluna: Melina Silva Pereira Laboissière

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Lui

Brasília – DF

Maio/2020

## **AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE**

Melina Silva Pereira Laboissière  
Controladoria-Geral da União (CGU)  
Instituto Nacional de Colonização e  
Reforma Agrária (Incra)

CONTROLE SOCIAL, POLÍTICA PÚBLICA, CONSERVAÇÃO AMBIENTAL.

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde foi uma importante política pública voltada para erradicação da pobreza e conservação ambiental. No entanto, no decorrer de sua implantação e execução, apresentou uma série de lacunas em relação ao seu monitoramento, principalmente no que se refere à conservação dos recursos naturais, e ao controle social.

O estudo aqui apresentado aborda a concepção e estruturação do Programa do Bolsa Verde, os êxitos alcançados durante sua vigência e as deficiências ocorridas no seu monitoramento. Além disso, reflete sobre a importância da participação cidadã na fiscalização das políticas públicas ambientais a partir do modelo do Programa Bolsa Verde.

Outra a finalidade é de apresentar os atuais recursos e ferramentas disponíveis no Governo Federal, mais especificamente na Controladoria-Geral da União, que permitem e estimulam a participação da sociedade no monitoramento das políticas públicas e serviços públicos, e sua possível aplicação em programas de pagamento por serviços ambientais.

BRASÍLIA

2020



Escola Nacional de Administração Pública

## Introdução

No final do ano de 2019, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) divulgou a estimativa da taxa de desmatamento para os nove estados da Amazônia Legal Brasileira, que representava um aumento de 29,54% em relação a taxa de desmatamento apurada pelo PRODES<sup>1</sup> 2018. Segundo eles, foi considerado como desmatamento a remoção completa da cobertura florestal primária por corte raso, independentemente da futura utilização destas áreas<sup>2</sup>.

O desmatamento sempre esteve presente na história do Brasil, com início no seu descobrimento e em constante crescimento, agravado pela desigualdade social, pela pobreza nas zonas rurais, pela ocupação irregular de terras públicas e ausência de regularização fundiária, além da limitação dos recursos naturais.

Para promover o crescimento sustentado, enfrentar o avanço do desmatamento e proporcionar a manutenção da vegetação nativa, o Governo Federal lançou o Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde (PBV), que surgiu por meio da implementação do Plano Brasil sem Miséria, instituído em 2011, como um programa de transferência de renda com condicionalidades socioambientais. O Programa vigorou até o ano de 2017 e encontra-se suspenso, tendo em vista que não foi previsto na linha orçamentária desde janeiro de 2018.

O presente estudo aborda a importância de uma política pública ambiental de transferência de renda por pagamento de serviços ambientais, com ênfase na participação e controle social da política pública, utilizando o Programa Bolsa Verde como estudo de caso.

O estudo apresenta a seguinte questão central: qual foi o papel do controle social na experiência da implantação do Programa Bolsa Verde, sua importância, e como a Controladoria-Geral da União pode contribuir para uma maior participação social nas políticas públicas federais?

---

<sup>1</sup> Projeto de Estimativa do Desmatamento da Amazônia/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

<sup>2</sup> Disponível em:  
<[http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5294](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294)>.

A hipótese trabalhada é que o Programa Bolsa Verde foi extremamente importante para a erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental, mas falhou no controle social.

Neste sentido, o objetivo geral deste estudo é demonstrar alternativas que podem colaborar com o aprimoramento de políticas públicas e programas ambientais, no que se refere ao incentivo à participação cidadã.

Este estudo se justifica por diversos motivos, dentre eles, a possibilidade da retomada do Programa Bolsa Verde, que não chegou a ser extinto por Decreto, ou a criação de um novo programa de governo voltado à conservação ambiental, considerando o aumento do desmatamento no último ano, as exigências ambientais internacionais no que se refere a importação de produtos brasileiros e investimento de capital estrangeiro no Brasil, além dos benefícios proporcionados para toda a sociedade com os serviços ecossistêmicos gerados com a manutenção dessas áreas.

Outrossim, o estudo apresenta ferramentas para o controle social, disponibilizadas pela Controladoria-Geral da União, que facilita a participação da sociedade no monitoramento das políticas públicas e prestação de serviços públicos, incentiva o exercício da cidadania e possibilita a prevenção à corrupção.

As principais fontes de pesquisa foram os relatórios de auditoria da CGU que tratavam do Programa Bolsa Verde, os documentos oficiais nacionais sobre o Programa, estudos científicos, legislações correlatas e os recursos de controle social e transparência das políticas públicas disponibilizados pela Controladoria-Geral da União.

Este artigo está estruturado em seis partes. Inicia-se com um levantamento bibliográfico, no qual é apresentado o Programa Bolsa Verde. Na segunda parte é demonstrado o papel da CGU na fiscalização do Programa Bolsa Verde. Em seguida analisa o controle social no Programa. Na quarta parte expõe o dever da CGU na promoção da transparência, participação social e combate à corrupção, e na sequência, apresenta as ferramentas de controle social disponíveis atualmente na CGU. Por fim é apresentada a conclusão.

## **O Programa Bolsa Verde**

O Programa Bolsa Verde surgiu do processo de elaboração do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), onde verificou-se que, apesar de apenas 15,6% da população brasileira residir em áreas rurais, ainda havia aproximadamente 7,5 milhões de pessoas extremamente pobres nessas áreas, ou seja, quase a metade deste público (46,7%) no país. Assim, foram identificadas populações pobres ou extremamente pobres vivendo em áreas conservadas, com papel importante na manutenção dos recursos naturais. Este foi o indicativo do potencial de realização de uma nova política pública, específica para essas famílias: aliar transferências de renda com conservação ambiental, contribuindo financeiramente com as famílias em vulnerabilidade econômica que se comprometem a realizar o uso sustentável dos recursos naturais (WWP, 2017).

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (PBV), coordenado e executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi instituído em 2011 pela Lei n. 12.512/2011<sup>3</sup> e regulamentado pelo Decreto n. 7.572/2011<sup>4</sup>. Desenvolvido com foco na população residente em áreas rurais prioritárias definidas pelo governo federal, o Programa englobou objetivos de combate à pobreza e conservação ambiental.

Segundo o site do Ministério do Meio Ambiente, através do Programa Bolsa Verde era concedido R\$300,00 a cada três meses às famílias, em situação de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família, que desempenhavam atividades de conservação ambiental em Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável (ICMBio), em Projetos de Assentamento Federais da Reforma Agrária (INCRA) ou em territórios ocupados por ribeirinhos (SPU)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> O Programa Bolsa Verde foi instituído pela Medida Provisória nº 535, de 02 de junho de 2011, que foi posteriormente convertida na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

<sup>4</sup> O Decreto nº 7572, de 28 de setembro de 2011, regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde.

<sup>5</sup> Disponível em:  
<https://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/iniciativas-de-uso-sustent%C3%A1vel/itemlist/category/74-bolsa-verde.html>

De acordo com o MMA, desde a implementação do Programa os resultados alcançados, até junho de 2017, foram de 328.630 famílias beneficiadas com um total R\$ 380.636.527,276 de recurso empenhado<sup>6</sup>.

Para terem acesso ao benefício, as famílias deviam atender a requisitos socioeconômicos (renda mensal per capita menor do que R\$ 70) e ambientais (residir em territórios coletivos que mantinham uma área mínima de vegetação nativa preservada equivalente ao estabelecido pelo Código Florestal para cada bioma, bem como possuir os instrumentos de gestão ou documentos de regularização apropriados).

A transferência de recursos do Programa Bolsa Verde estava condicionada ao cumprimento dos compromissos assumidos pela família beneficiária para a conservação ambiental do território coletivo e o saque podia ser realizado nas agências da Caixa Econômica Federal mediante a apresentação do cartão do Bolsa Família, ao qual o pagamento do benefício estava vinculado.

De acordo com Cabral et al. (2014), a maior concentração de pagamento do Programa Bolsa Verde ocorreu na região Norte, com 78% dos beneficiários, especialmente nos estados do Pará (60%), Amazonas (10%), Acre (3%) e Tocantins (3%). A segunda região com o maior número de beneficiários é a Nordeste, com 16%, concentrados especialmente nos estados da Bahia (8%) e Maranhão (3%). Quanto à origem desses beneficiários, 59% eram de projetos de assentamento do Incra, seguidos de 32% de unidades de conservação do ICMBio e 9% de territórios ribeirinhos reconhecidos pela SPU.

O Programa Bolsa Verde possuía um Comitê Gestor que era coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e contava com a participação da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Ministério da Fazenda (MF).

---

<sup>6</sup> Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=581795&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgu%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3Dbolsa%2520verde%23k%3D02680001213201729&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>

O Comitê Gestor era responsável pelos processos e métodos de monitoramento e de avaliação do Bolsa Verde, além de indicar e validar as áreas prioritárias para a participação, estabelecer as normas relacionadas à seleção, inclusão e à renovação da adesão das famílias beneficiárias (WWP, 2017).

Esse monitoramento estava previsto no decreto que instituiu o Programa Bolsa Verde, que atribuiu ao Comitê Gestor do Programa o monitoramento e avaliação do Programa Bolsa Verde das ações de conservação dos recursos naturais realizada pelas famílias contempladas (Artigo 8o, §3o b).

Segundo WWP (2017), em âmbito local, a execução direta com as famílias beneficiárias do Bolsa Verde era feita por meio dos órgãos gestores das unidades territoriais.

O Programa Bolsa Verde funcionou de 2011 a 2017, tendo realizado seu último pagamento a beneficiários em dezembro de 2017.

### **Resultados do Programa Bolsa Verde**

De acordo com o MMA, o Programa Bolsa Verde beneficiou mais de 76 mil famílias<sup>7</sup>. Inserido no Plano Brasil sem Miséria, o PBV não tinha o objetivo de aumentar a renda das famílias permanentemente, mas as desligarem do programa à medida que houvesse um aumento da renda familiar.

Os motivos de cessação de transferência de recursos foram, principalmente, a renda acima da linha da extrema pobreza, o recebimento simultâneo do seguro defeso, suspensão cautelar e recebimento de salário como servidor público. A superação da extrema pobreza foi o motivo de maior destaque (BERGALLO, 2019).

Em seu Relatório Final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde, o MMA concluiu que, de maneira geral, a partir das análises realizadas, o benefício recebido do PBV

<sup>7</sup> Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=581795&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecgu%2Egov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3Dbolsa%2520verde%23k%3D02680001213201729&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>

resultou em melhorias para as famílias relacionadas ao seu poder aquisitivo; melhora nas condições de vida com maior presença nas escolas entre crianças e adolescentes, segurança alimentar e aquisição de materiais escolares; incremento da produção agroextrativista e condições de conservação do meio ambiente.

Para WWP (2017) os dados gerais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde indicam uma percepção positiva dos beneficiários sobre o impacto do Programa para o seu bem-estar e a conservação ambiental dos territórios onde vivem.

Segundo Graciano, M. C. et al.(2018), foi evidenciada a eficácia do Programa Bolsa Verde em um Projeto de Assentamento da Reforma Agrária no que se refere à erradicação da pobreza, pois não foi detectado nenhum grupo familiar em situação de Insegurança Alimentar Grave. No entanto, quanto à conservação dos ecossistemas, no projeto de assentamento estudado, verificou-se a inefetividade do Programa Bolsa Verde nesse quesito, pois constatou-se que os beneficiários não detinham conhecimento das finalidades do Programa e que não foi cumprido minimamente seu papel quanto à conscientização sobre o objetivo da manutenção e uso sustentável dos ecossistemas.

De acordo com Kasanoski, D. S. (2016) nem sempre é possível inferir uma relação de causa e efeito entre os beneficiários do programa e os resultados aferidos pelo monitoramento remoto da cobertura vegetal.

No entanto, num contexto geral, quanto a efetividade do PBV na conservação ambiental, o estudo de Simão, Jacovine e Silva (2013) demonstrou que, nos anos de 2011 e 2012, o Pará apresentou bons índices nas taxas de desflorestamentos, que foi atribuído a um desempenho satisfatório do PBV, pois era o estado com maior concentração de beneficiários do Bolsa Verde em assentamento de reforma agrária e em unidades de conservação, o que leva a crer que o Programa contribuiu como incremento para a preservação dessas áreas no período de análise.

### **A auditoria da CGU no Programa Bolsa Verde**

Integrante do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa

do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

À CGU, em cumprimento à Portaria n. 3.553 de 2019, compete, por meio da Secretaria Federal de Controle – SFC, fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, e realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais. Assim, a SFC avaliou a gestão do Programa Bolsa Verde, executado pela ação de governo 20VP - Apoio à Conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza, bem como auditou as prestações de contas anual apresentadas pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente - SECEX/MMA.

Durante a vigência do Programa Bolsa Verde foi elaborado pela CGU um Relatório de Avaliação dos Resultados de Gestão, do exercício do ano de 2015, e três Relatórios de Auditoria Anual de Contas, dos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Em análise ao Relatório de Avaliação da Gestão do Programa Bolsa Verde da CGU nº 201600219, exercício ano de 2015, no que se refere à inclusão de novos beneficiários, verificou-se que o Programa vinha alcançando seus objetivos, conforme previsto no PPA 2012-2015, cuja meta de 70.000 famílias beneficiadas já havia sido atingida, um ano antes do prazo estipulado, mas também destacou fragilidades referente à ausência de dados sobre os resultados alcançados pelo Programa. Para isso, foi recomendada a criação de mecanismos que permitissem a realização de uma avaliação da execução do PBV naqueles quatro anos de funcionamento, para que viabilizasse a demonstração da efetividade ou não do Programa.

Além disto, o Relatório apontou atraso na publicação das bases legais complementares para a regulamentação do PBV, que foi lançado em 2001 e apenas em 2014 teve seu regimento interno aprovado pelo Comitê Gestor, por meio da Portaria MMA nº 392, de 30 de outubro de 2014.

Outra deficiência apontada se referia as ações de capacitação do programa, cujo relatório mostrou seu início efetivo somente no final de 2013, mas que não tinham sido suficientes para atender aos objetivos do Programa. Ressaltou ainda o Termo de Adesão ao PBV, que não ter uma linguagem cidadã, poderia não ser compreendido por seus beneficiários. Diante disto, foi recomendado pelo órgão de controle que o MMA se articulasse os gestores locais e os demais entes envolvidos, a fim de realizar um planejamento para as capacitações.

O Relatório da CGU de 2015 também faz referência ao SisBolsaVerde, que teria funcionalidades para cruzamentos de bases dos órgãos parceiros afim de indicar a exclusão, no caso de descumprimento dos requisitos do Programa, de beneficiários, além de promover transparência com a disponibilização dos dados do Programa e geração de relatórios aos órgãos parceiros e sociedade civil. Esse sistema encontrava-se em fase de elaboração, e o Relatório recomendou sua conclusão.

Os resultados do trabalho de avaliação do programa Bolsa Verde do Relatório de Auditoria Anual de Contas, nº: 201600658, exercício 2015, foi o mesmo apresentado no Relatório de Avaliação da Gestão do Programa Bolsa Verde da CGU nº 201600219.

No ano de 2017, foi publicado o Relatório de Auditoria CGU nº 201701026, ano de exercício 2016, que também se referia sobre a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Programa Bolsa Verde.

No Relatório foi destacado o avanço do Programa quanto à obtenção e divulgação dos resultados, tendo em vista as publicações contendo dados sobre a execução do Programa.

Em relação a efetividade do Programa na conservação dos ecossistemas, apesar do MMA apresentar em seus relatórios de monitoramento avanços importantes na diminuição da área desmatada, essa metodologia não foi avaliada pela equipe de auditoria da CGU.

O Relatório também realizou o cruzamento de dados dos beneficiários do Programa com outros Sistemas Informatizados Institucionais dos Órgãos de Governo, que identificou possíveis problemas cadastrais dos beneficiários e dos potenciais beneficiários, e inconsistências na concessão dos benefícios já concedidos.

O relatório destaca que o indicador utilizado dentro do Planejamento Estratégico do MMA, relacionado ao objetivo estratégico de “Desenvolver ações de conservação, uso sustentável e recuperação da biodiversidade com inclusão socioambiental”, para avaliar o desempenho do Programa Bolsa Verde – PBV, era a “Manutenção de famílias beneficiárias no Programa Bolsa Verde”.

Segundo dados do Relatório de Gestão, o programa atendia 48.802 famílias, sendo que, até novembro de 2016, foram excluídos do Programa 28.784 famílias por diferentes motivos; e que, desse total, mais de 15.000 famílias foram excluídas por elevação de renda, o que as retirava da situação de extrema pobreza (critério social para acesso ao Programa Bolsa Verde).

No entanto, o indicador só refletiria efetivamente o objetivo de conservação, proposto pelo programa, se estivesse associado ao dado de redução da taxa de desmatamento, portanto, na análise do relatório entendeu-se que o indicador não refletia o desempenho do Programa na consecução de seus objetivos, haja vista que a permanência da família no Programa estava relacionada apenas a permanência na condição de extrema pobreza sem representar efetivamente o aspecto ambiental.

Além disso, a exclusão dos beneficiários do Programa poderia estar associada a diversas variáveis, tais como: mudança na condição social; descumprimento das condicionantes ambientais; inclusão em outro programa social, o que poderia desvirtuar a finalidade apresentada pelo indicador no que se refere a saída dos beneficiários da faixa de extrema pobreza.

Diante do exposto, foi recomendado que fossem definidos indicadores de efetividade, ou seja, indicadores que podiam associar efetivamente os impactos do Programa Bolsa Verde e da gestão do MMA, tanto em relação à conservação dos ecossistemas, quanto à mudança do status quo das famílias beneficiárias

Por fim, no Relatório foi recomendado que fosse suspensa a concessão dos benefícios nos casos de beneficiários que não atendiam aos requisitos do Programa, e fosse aprimorado os mecanismos de seleção e manutenção dos beneficiários do Programa Bolsa Verde de maneira a evitar que as irregularidades identificadas voltassem a ocorrer.

Em 2018 foi publicado o Relatório de Auditoria da CGU Nº 201800045, relativo ao Programa de Pagamento por Serviços Ambientais com Inclusão Social do Programa Bolsa Verde – Projeto PNUD/BRA/11/021, executado sob a responsabilidade da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável - MMA, referente ao exercício de 2017, e foi constatado que o Projeto não estava atingindo satisfatoriamente os objetivos esperados, dada a inexecução/cancelamento de diversas metas estabelecidas para 2017, além de não terem sido mantidos controles internos adequados para a implementação das atividades do Projeto.

### **O Controle Social no Programa Bolsa Verde**

A Lei n. 12.512/2011, que instituiu o Programa Bolsa Verde, definiu no Art. 8º, Parágrafo único que: “*o Poder Executivo definirá a composição e a forma de funcionamento do Comitê Gestor, bem como os procedimentos e instrumentos de controle social*”.

De acordo com Arruda e Teles (2010), o controle social nasce com a participação popular no controle sobre a Administração Pública, sendo uma das condições para a existência do Estado Democrático de Direito implantado no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, que dizimou a cultura política autoritária originária da formação histórica do País, e fez emergir uma perspectiva de democracia representativa e participativa.

Segundo Silva (2002) “o controle social atuante pode representar o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática”.

Para Campos (1990), “o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a accountability<sup>8</sup> do serviço público”.

No entanto, de acordo com Freire et al (2019), os beneficiários e a sociedade desconheciam os objetivos do Programa, tão pouco dos relatórios de prestação de contas do MMA e demais órgãos. Há características evidentes de que não existiu uma promoção da acessibilidade da informação para não especialistas, muito menos o envolvimento das partes interessadas no processo de aplicação do Bolsa Verde. Outro importante ponto a ser destacado diz respeito às informações acerca do Programa que estão dispersas em diversos relatórios, dificultando a análise e acessibilidade de não especialistas.

Além disto, as resoluções publicadas pelo Comitê Gestor do Programa de Apoio à Conservação Ambiental não contemplaram regras e meios para a viabilização do controle social do programa, controle esse, que não foi definido e nem implementado, e, portanto, não esteve presente em tempo algum em seu processo de monitoramento e fiscalização.

---

<sup>8</sup> Significado: prestação de contas.

Outra iniciativa proposta e essencial para transparência do PBV era a criação do SisBolsaVerde, que segundo a Freire et al. (2019), esteve em desenvolvimento pela Universidade Federal de Lavras, mas não foi entregue.

### **A CGU e o controle social**

Conforme dito por Loureiro et al. (2012), com a sua criação “a CGU passou a atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social, ou seja, da participação da sociedade civil no controle da administração pública, contribuindo decisivamente para a institucionalização desse processo através de várias iniciativas, como a formação técnica de conselheiros e a iniciativa da organização de conferências sobre controle social”.

Segundo o próprio site da Controladoria Geral da União (CGU), o controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, a partir de seus mais variados grupos, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas públicas. Um controle social ativo e pulsante permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país<sup>9</sup>.

A CGU procura exercer um papel de estímulo e incentivo da sociedade na participação da gestão pública, visando a ética e a eficiência da administração pública, fortalecendo a democracia. Disponibiliza ferramentas para o controle social, além de oferecer cursos, seminários e publicações sobre o tema, disponibiliza ferramentas que permitem a sociedade fiscalizar e assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos federais.

Dentre essas ferramentas destaca-se o Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em 2004 pela CGU, que concede informações sobre como o dinheiro público é utilizado e de assuntos relacionados à gestão pública do Brasil.

Em cumprimento a Portaria Interministerial nº 1.254 de 2015, tendo em vista o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), a CGU desenvolveu o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

---

<sup>9</sup> Disponível em:  
<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>

O e-SIC tem o objetivo de organizar e facilitar o procedimento de acesso à informação tanto para o cidadão quanto para a Administração Pública, e permite que os órgãos e entidades consigam seguir as regras, prazos e orientações fixados pela LAI.

Conforme o Manual e-SIC, Guia do Cidadão, o sistema permite que qualquer pessoa - física ou jurídica encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal<sup>10</sup>.

Outra atribuição que a CGU, por meio da Ouvidoria-Geral da União (OGU), desempenha é atuar como instância de recurso para os pedidos de acesso à informação, além de também atuar para solucionar conflitos decorrentes dos pedidos de acesso negados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com o objetivo de ampliar a efetividade do direito de acesso e atender ao pedido, valorizando o diálogo construtivo entre a sociedade e o Estado.

Além disto, de acordo com seu site, a OGU é responsável por exercer as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, recebendo, analisando e encaminhando denúncias, reclamações, elogios, sugestões e outras solicitações referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal<sup>11</sup>.

A Ouvidoria é um importante instrumento de participação social, ela é um espaço para que o usuário dos serviços públicos possa exercer seus direitos e sua cidadania ao encaminhar denúncias (como casos de corrupção), reclamações, sugestões, pedidos de simplificação de serviços ou simplesmente tirar dúvidas e/ou obter mais informações quanto ao funcionamento de determinado serviço público.

A OGU atua no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhoria contínua dos serviços públicos prestados.

Ademais, a CGU tem avançado acerca da organização e funcionamento desses espaços de controle e participação social, corroborada com a sanção da Lei 13.460/17 e o Decreto 9.493/2018, que garante as formas de participação da sociedade e de avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos. Recentemente, foi criada uma plataforma que integrou seus

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20CIDADA0.pdf>

<sup>11</sup> Disponível em: <https://ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/ouvidoria-geral-da-uniao>

Sistemas, reunindo as funcionalidades de acesso à informação, ouvidoria e simplificação, que consiste na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, que é utilizada por diversos órgãos e entidades para recebimento e tratamento de manifestações e pedidos de informações e permite que o usuário do serviço público faça sua manifestação para qualquer Ouvidoria Federal por meio da internet.

### **Conclusão**

O presente estudo constatou que a superação da extrema pobreza teve um maior destaque no Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde, do que a conservação ambiental.

No monitoramento ambiental observou-se que o indicador apresentado pelos órgãos responsáveis pela implementação e acompanhamento do programa não refletiu a efetividade da conservação e redução do desmatamento das áreas contempladas.

Por se tratar de um programa por pagamento de serviços ambientais, apesar de ele ter surgido durante o processo de elaboração do Plano Brasil Sem Miséria, seu foco deveria ter sido ambiental, no entanto, o critério social era o fator mais determinante na seleção dos beneficiários.

Famílias eram escolhidas por estarem em área selecionada e por pertencerem a classe da extrema pobreza, e com isso entendiam que o Bolsa Verde era apenas um complemento do Bolsa Família, e não associavam as questões de conservação ambiental. Além disto, muitas famílias eram excluídas, mesmo adotando práticas conservacionistas, mas por não se enquadrarem no critério social.

A legislação determinou que competia ao Comitê Gestor estabelecer os procedimentos e instrumentos de controle social, no entanto, estes não foram definidos e nem implementados.

Algumas recomendações feitas pela Controladoria-Geral da União ao Ministério do Meio Ambiente, em decorrência das Auditorias no Programa Bolsa Verde, não foram executadas e tiveram várias justificativas para o seu não cumprimento. Entre elas, há a que se refere ao atraso nas ações de capacitação onde o MMA alegou o grande escopo do programa, bem como a limitação do arranjo institucional do PBV entre as várias instituições participantes. No tocante à

necessidade de uma linguagem cidadã no Termo de Adesão, o MMA justificou pela sua impossibilidade, por se tratar de um instrumento jurídico; e quanto à recomendação de melhoria no monitoramento do programa, o MMA relatou que iria implantar um sistema intitulado SisBolsaVerde, que estava em produção, mas que não foi entregue pela empresa contratada.

Uma maior transparência dos dados, bem como a exposição clara das condicionantes do Termo de Adesão aos beneficiários e à sociedade, com a adoção de uma linguagem cidadã, poderia ter contribuído no refinamento da seleção dos beneficiários, bem como a exclusão das famílias que não cumpriam os requisitos impostos pelo Programa Bolsa Verde.

Apesar do Ministério do Meio Ambiente divulgar a lista dos beneficiários periodicamente em seu site na internet, o estímulo ao controle social não existiu na elaboração e aplicação dessa política pública, nem no momento de seu monitoramento e fiscalização. Portanto, não houve participação de representantes da sociedade civil, de associações, movimentos sociais, ONGs ou conselhos de meio ambiente.

Vale ressaltar que, atualmente as listagens das relações nominais dos beneficiários pelo Programa Bolsa Verde também se encontram disponíveis para consulta no Portal Brasileiro de Dados Abertos, ferramenta gerida pelo Ministério da Economia e disponibilizada pelo governo para a transparência de dados e informações públicas. As informações foram inseridas no referido site pelo MMA em agosto de 2018<sup>12</sup>.

Muitas das lacunas identificadas no Programa Bolsa Verde poderiam ter sido evitadas caso tivesse sido fomentado o controle social no programa. A utilização de ferramentas de controle na execução de políticas públicas poderia ter fortalecido o programa, agido no combate à corrupção e auxiliado no monitoramento das famílias beneficiadas, principalmente no que se refere à inclusão e exclusão por cumprimento de condicionantes ambientais e sociais.

Para isso, esse estudo apresenta como possibilidade o incentivo na utilização dos recursos disponibilizados pela CGU através do Portal da Transparência, Sistema Eletrônico de Pedido de Acesso à Informação e Sistema Fala.BR. Essas ferramentas possibilitam a participação da sociedade organizada no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas fomentando o controle social.

---

<sup>12</sup> Disponível em:  
<http://www.dados.gov.br/dataset/bolsa-verde>

Esses mecanismos possibilitam o aumento da transparência na aplicação dos recursos, uma lacuna presente no PBV, que previa a implantação do SisBolsaVerde, que não ocorreu. Assim, o e-SIC pode proporcionar pedidos de informações específicos, que complementam o disponibilizado no Portal da Transparência, e o Fala.BR possibilita o registro de manifestações e denúncias, que amplia o acompanhamento do órgão executor, além de subsidiar as ações de controle, diminuindo fraudes e possibilitando a participação da sociedade no combate à corrupção.

Outro fator importante, é que no caso da retomada do Programa Bolsa Verde, ou na formulação uma nova política para o mesmo público, as condicionantes de entrada e exclusão no programa devem ser aprimoradas, com ênfase nos critérios ambientais. Além disto, a manutenção da transferência de recursos para as famílias deve estar em um contexto vinculado prioritariamente ao pagamento por serviços ambientais.

Portanto, entende-se que uma política pública com o foco na diminuição do desmatamento e conservação ambiental é extremamente relevante tanto para as populações locais quanto para a população de todo o país, pois reduz o impacto causado pela devastação das florestas e toda a sociedade se beneficia dos serviços ambientais prestados pela conservação ambiental dessas áreas.

### Referências Bibliográficas

ARRUDA, Angela Maria Furtado; TELES, José Sinval. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. Revista Razão Contábil & Finanças – Fortaleza 1, jul./dez. 2010. Available from < <http://www.institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5>>. access on 01 Feb. 2020. <http://www.institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5>.

BERGALLO, Ana Carolina. A saída da situação de extrema pobreza: uma análise do critério de exclusão do Programa Bolsa Verde entre os anos de 2014 e 2017. REVISTA IDEAS (ONLINE) , v. 11, p. 131-174, 2019.

CABRAL, P. G. F. et al. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In O Brasil sem miséria / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, p. 493-512, 2014. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria). Acesso em: 01 abr 2020.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: . Acesso em: 01 Out. 2019.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatórios de Auditoria Anual de Custos nº: 201600658. Brasília, 2016. Disponível em: < <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9359.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº: 201600219. Brasília, 2016. Disponível em: < <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11964.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatórios de Auditoria Anual de Custos nº: 201701026. Brasília, 2017. Disponível em: < <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10454.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU). Relatórios de Auditoria Anual de Custos nº: 201800045. Brasília, 2018. Disponível em: < <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11260.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Freire, F., Silva, N., Lugon, A., & Carvalho, E. (2020). Dialogic Accounting para Sistema Democrático de Informação: Analisando o caso do Programa Bolsa Verde. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 14(4), 56-79. doi:[https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v14i4.27071](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v14i4.27071)

GRACIANO, M. C. et al. Efetividades do Programa Bolsa Verde no Assentamento Canudos em Goiás: uma análise da segurança alimentar e da preservação ambiental. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 19, n. 1, p. 137-153, Jan. 2018. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122018000100137&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122018000100137&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 abr. 2019. <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v19i1.1403>.

KASANOSKI, D. S. Bolsa Verde: Benefício social e incentivo à conservação ambiental? 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2016. < Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23376?mode=full>>.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 17, n. 60, jan. 2012. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>>. Acesso em: 31 Jan. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Relatório final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde. Brasília, 2015. Disponível em: < [https://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento\\_rural/bolsa\\_verde/monitoramento%20socioeconomico%202015.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20socioeconomico%202015.pdf)>. Acesso em: abr. 2020.

Silva, F. B. S., Jaccoud, L., & Beghin, N. (2005). Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In L. Jaccoud (Org.). *Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organ. Soc.**, Salvador , v. 9, n. 24, p. 115-137, Aug. 2002. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302002000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000200008&lng=en&nrm=iso)>. access on 01 Feb. 2020. <<http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302002000200008>>

SIMÃO, G.; JACOVINE, L.; SILVA, E. Programa Bolsa Verde do governo federal: contexto e desempenho. *Revista de Política Agrícola* v. 22, n. 4, p. 84-94, 2013. Disponível em: <[http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5294](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294)>. Acesso em: 12 abr. 2020.

WORLD WITHOUT POVERTY – WWP. Programa de Apoio à Conservação Ambiental: Bolsa Verde. Ficha de Programa. Atualizado em 7 fev. 2017. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, 2019 Edição Especial - Qualitative, Critical and Interpretive Accounting Studies DOI: [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrrj.v14i4.27071](https://doi.org/10.21446/scg_ufrrj.v14i4.27071)



Escola Nacional de Administração Pública

Melina Silva Pereira Laboissière

Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário. [melinaspereira@gmail.com](mailto:melinaspereira@gmail.com).