

Dialogic Accounting para Sistema Democrático de Informação: Analisando o caso do Programa Bolsa Verde

Dialogic Accounting for the Democratic Information System: Analyzing the case of the Bolsa Verde Program

Fátima de Souza Freire

Doutora em Economia pela Université de Sciences Sociales de Toulouse I, France. Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, FACE, Bloco B2, 1º andar, sala B1-54/4, Brasília/DF, ffreire@unb.br

Nilton Oliveira da Silva

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília, QI 24 Lotes 14/27 Bloco D Apt 911, Taguatinga/DF, niltonos2@gmail.com

Amanda Guimarães Lugon

Bolsista PIBIC – Universidade de Brasília, FACE, Bloco B2, 1º andar, sala B1-54/4, Brasília/DF, amandaglugin@gmail.com

Erika Rocha Oprea de Carvalho

Bolsista PIBIC – Universidade de Brasília, FACE, Bloco B2, 1º andar, sala B1-54/4, Brasília/DF, erikaoprea@hotmail.com

Resumo

O programa social do Governo Federal, Bolsa Verde, foi criado para minimizar os danos causados à flora e fauna brasileira, incentivando a conservação dos ecossistemas, além de promover a cidadania das populações em extrema pobreza. A abordagem da *dialogic accounting* apresenta críticas à contabilidade tradicional que se caracteriza como sendo um sistema gerador de informação monológica, dificultando o entendimento daqueles que buscam informações necessárias para a tomada de decisão. O objetivo do trabalho foi verificar aspectos e características dos princípios da *dialogic accounting* nas informações contidas em relatórios dos agentes envolvidos com o Programa Bolsa Verde do Ministério do Meio Ambiente. Com o auxílio de técnicas da análise de conteúdo, foram analisados os relatórios anuais do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social, ICMBio, Incra, Secretaria do Patrimônio da União, Caixa Econômica Federal e Tribunal de Contas da União. Conclui-se que os relatórios dos órgãos estudados apresentam assimetrias de informações, aparentemente voltadas para os seus *stakeholders* dominantes, o que impossibilita uma reflexão mais crítica das ações do governo pela sociedade civil. As populações beneficiadas desconhecem dos objetivos do Programa Bolsa Verde, tão pouco da existência de relatórios do Ministério do Meio Ambiente e demais órgãos de preservação ambiental.

Palavras chave: *Dialogic Accounting*; Bolsa Verde; Prestação de Contas.

Abstract

The Federal Government's social program, Bolsa Verde, was created to minimize the damage caused to Brazilian flora and fauna, encouraging the conservation of ecosystems, as well as promoting citizenship of populations in extreme poverty. The dialogic accounting approach presents criticisms of traditional accounting that is characterized as a system that generates monological information, making it difficult to understand those who seek information

necessary for decision making. This paper purpose to verify aspects and characteristics of the principles of dialogic accounting in the information contained in reports of the agents involved with the Bolsa Verde Program of the Ministry of Environment. With the aid of content analysis techniques, the annual reports of the Ministry of the Environment, Ministry of Social Development, ICMBio, Incra, the Secretariat of the Patrimony of the Union, Caixa Econômica Federal and the Federal Court of Accounts were analyzed. The reports studied present information asymmetries, apparently aimed at their dominant stakeholders, which precludes a more critical reflection of government actions by civil society. The beneficiary populations are unaware of the objectives of the Bolsa Verde Program, as well as the existence of reports from the Ministry of the Environment and other environmental preservation agencies.

Keywords: Dialogic Accounting; *Bolsa Verde*; Accountability.

1 Introdução

O combate a danos ambientais é uma demanda crescente da sociedade que se depara muitas vezes com pouca ação dos governos locais ou internacionais que possam subsidiar políticas à diminuição dos problemas causados ao meio ambiente. Segundo Siqueira (2014), o processo de degradação ambiental passa por ações humanas desde a antiguidade, porém atualmente a pressões que emanam da sociedade para com as preocupações ambientais tem levado esse tema a uma posição de destaque na integração de sociedade e organizações.

Dentro do enfoque macroeconômico, os efeitos que as empresas geram nas questões sociais, mas precisamente os de efeitos negativos, fomentam diretamente a importância de relatórios com divulgações de dados voltados a objetivos sociais. Assim, Hendriksen e Van Breda (2012) enfatizam que a instituição de uma contabilidade social impulsiona o desenvolvimento de uma teoria contábil que reconheça a informação como um bem público alinhado as preocupações de cunho social. Do mesmo modo, os teóricos contábeis que abordam uma visão crítica promovem a adesão de informações voltadas às perspectivas diversas abrangendo um maior número de partes interessadas em detrimento de visões capitalistas voltadas aos acionistas.

O Brasil possui um patrimônio natural importante para a sobrevivência de um amplo espectro de animais, plantas e pessoas tanto em nível nacional quanto internacional. Na matriz orçamentária, parte das receitas da União é destinada para os Estados e Municípios com o objetivo de diminuir e combater o desmatamento, danos ao meio ambiente e pobreza nas regiões. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, período de 2003 a 2016 foram lançados ou intensificados programas governamentais com o intuito de minimizar as diferenças entre as classes sociais. A título de exemplo, cita-se o Plano Brasil sem Miséria, criado em 2011, tendo como objetivo ajudar as populações mais pobres do campo e das cidades dando um “alívio imediato da situação de extrema pobreza” (COSTA; FALCÃO, 2014, p. 5).

O Plano é composto pelos seguintes programas: a) Brasil Carinhoso que amplia acesso da população de baixa renda às creches públicas, b) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Brasil Sem Miséria) que facilita a entrada dos beneficiários do programa “Bolsa Família” no mercado de trabalho, c) Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) que melhora o acesso à saúde das populações carentes, e d) Cadastro Único para famílias quilombolas. Tais programas passaram por reformulações desde a criação, principalmente a partir de mudanças no governo, porém continuam ativos até o presente momento.

As tentativas têm sido crescentes em busca de uma solução para sanar o grande problema causado principalmente na região norte do país, como é o caso do programa de transferência de renda denominado de Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação

Ambiental). O programa Bolsa Verde foi instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011 e se destinava as famílias de extrema pobreza, habitantes em áreas de conservação ambiental. Um benefício de R\$ 300,00 era direcionado para aquelas que tivessem atividades de uso sustentável de fontes naturais (VIANA, 2013).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), os objetivos do programa Bolsa Verde são os seguintes: 1) incentivar a conservação dos ecossistemas (manutenção e uso sustentável), 2) promover a cidadania e melhoria das condições de vida, 3) elevar a renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural, e 4) incentivar a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional.

Conforme Cabral et al. (2014), mais de 68 mil famílias de todo o país foram beneficiadas com o programa, sendo que a região Norte favoreceu 78% dos beneficiários, principalmente daqueles localizados no Pará (60%), Amazonas (10%), Acre (3%) e Tocantins (3%). Em seguida, 16% dos beneficiados habitavam no Nordeste, especialmente 8% da Bahia e 3% do Maranhão. Os estudos de Simão, Jacovine e Silva (2013) enfatizaram que durante os anos de 2011 e 2012 foi possível identificar um desempenho satisfatório do programa, principalmente nas ações realizadas no estado do Pará para beneficiários de assentamento de reforma agrária e situados em unidades de conservação.

Sendo uma ação do Governo Federal, o programa envolveu as principais entidades relacionadas com o meio ambiente, sendo elas: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e Caixa Econômica Federal. Por se tratar de verbas federais, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do Governo, realizou auditoria e fiscalização da execução orçamentária do programa Bolsa Verde. Isto decorre porque o recurso deveria ser aplicado segundo os preceitos da legalidade, legitimidade e economicidade.

Tendo em vista que a nova realidade da democracia convida a sociedade para um processo de diálogo claro e objetivo sobre as questões sociais, o objetivo do trabalho foi verificar se as informações dos relatórios dos agentes envolvidos no Programa Bolsa Verde apresentam aspectos e características dos princípios da Contabilidade Dialogada. Sobre este aspecto, a estrutura contábil da abordagem dialógica criada por Brown (2009) se baseia no ponto de vista da interatividade entre o gerador das informações contábeis e os seus usuários, fugindo do *mainstream* (corrente principal) tradicional que especialmente adotava uma abordagem monológica.

Brown (2009) instituiu oito princípios da contabilidade dialogada que favorecem a criação de um sistema de informações contábeis que amplifiquem as interações sociais entre a informação e seu receptor. Com o intuito de averiguar, nos principais relatórios gerados pelos órgãos envolvidos com o programa Bolsa Verde, foram analisadas as características de: reconhecimento e orientações ideológicas; promoção da acessibilidade da informação para não especialistas; envolvimento das partes interessadas no processo de aplicação do programa; reconhecimento do potencial transformador da contabilidade dialógica.

A averiguação desses aspectos permite a inferência de até que ponto as informações tratadas nos relatórios de um programa governamental promovem um diálogo democrático com os seus principais *stakeholders*. A abordagem dialógica da contabilidade advém da teoria

política agonística pela qual se intensifica a visão pluralista da informação. Sendo assim, os *stakeholders* passam a ser caracterizados como um maior número de partes interessadas reduzindo a relação de poder e ampliando o processo democrático, crítico e reflexivo das ações, sejam elas governamentais ou privadas.

Considerando as situações complementares do direito constitucional de acesso às informações públicas, regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 e a função primordial da Contabilidade em auxiliar os indivíduos na tomada de decisões, torna-se também relevante analisar como os relatórios acerca das políticas públicas brasileiras têm chegado ao cidadão e influenciado sua visão e controle (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Para Pederiva (1998) é indispensável um olhar mais preciso sobre estudos teóricos e práticos a respeito dos sistemas de informações contábeis governamentais, pois por meio deles se verificam a relevância social das práticas contábeis além de fomentar mecanismos aos usuários para uma eficiente *accountability*.

2 Revisão de Literatura

2.1 A abordagem da *Dialogic Accounting*

Power (1992) sinaliza que os relatórios contábeis são envolvidos em temas puramente técnicos, alertando que na atualidade há a necessidade de uma mudança na divulgação das informações financeiras e administrativas. Para o autor, a linguagem da contabilidade é baseada em cálculos, apresentando-se como sendo um monólogo. Assim é importante uma transformação num instrumento mais democrático, no qual possa dar prioridade aos princípios contábeis voltados ao diálogo amplo de compreensibilidade. A linguagem dos documentos precisa provocar uma diminuição do entendimento e do distanciamento entre as organizações e a sociedade, permitindo principalmente um diálogo concreto sobre temas de interesses sociais mútuos.

Na opinião de Mouck (1995), essa mudança já tem assumido uma posição de crítica desde 1987, principalmente ao se analisar a Teoria Moderna sobre os relatos financeiros. A contabilidade tende a gerar uma mercantilização da informação, devendo ocorrer uma revolução na regulação contábil, proporcionando uma nova perspectiva do entendimento sobre a eficiência econômica e social, assim como, dos relatos financeiros da empresa. Dentro dessa mercantilização, a responsabilidade corporativa sofreria prejuízos, produzindo consequências negativas ao processo de democracia, pois as informações trilhariam um caminho para outro processo de mercado.

De acordo com Brown (2009), é a partir daí que a contabilidade assume a essência de abordagens monológicas voltada às perspectivas da economia capitalista e neoclássica. Embora o sistema contábil monológico busque apresentar ideia de uma visão justa e verdadeira dos relatórios financeiros, Brown assegura que os relatórios podem caracterizar implicitamente a uma realidade muito abrangente e assumir o compromisso de revelar o “nada”. Em outras palavras, as informações são oferecidas com certa neutralidade e com a única intenção de relatar fatos centrados nas necessidades do capital financeiro, o que não permitem em alguns casos, que os usuários as utilizem em suas interações sociais e econômicas além de impossibilitar alternativas mais universais.

Para Blackburn et al. (2014) a visão monológica da informação não dá destaque ao envolvimento das partes interessadas e tem sido objeto dos estudos da teoria da contabilidade crítica (COOPER; SHERER, 1984; CHUA, 1986) os quais argumentam que as informações advindas dessa visão são limitadas em aderir perspectivas diferentes daquelas premissas pertencentes ao capitalismo. Para os autores, uma informação monológica restringe a visão dos

stakeholders de modo a fornecer mínimas perspectivas sociopolíticas. Soma-se a isso, no caso das empresas, o objetivo de que o valor perseguido é o avanço das riquezas de seus acionistas.

Brown (2009), a partir da ideia da teoria política agonística, propõe uma nova visão democrática pela qual a contabilidade assume um papel participativo e respeita os interesses e necessidades dos *stakeholders*. A visão agonística se baseia na ideia de uma democracia menos deliberativa e com maior capacidade de examinar e debater valores a partir de perspectivas diferentes. Para Dillard, Yuthas e Baudot (2016), o pluralismo agonístico trata da teorização das mudanças sociais oriundas do diálogo democrático que emerge das relações antagônicas de poder e de interesses competitivos. Assim a incorporação desses diálogos cria mecanismos que reconhecem a influência de poder na construção do significado e entendimento da informação.

Segundo Aleksandrov, Bourmistrov e Grossi (2018) a adoção dessa abordagem na contabilidade permitiu um pluralismo nas ideias de conflito e poder, criando espaços no ambiente contábil tradicional para atender aos objetivos e valores conflitantes inseridos numa sociedade, como por exemplo, investimento verde e orçamento participativo. Quanto a inserção da contabilidade em assuntos conflitantes, Dillard, Yuthas e Baudot (2016, p. 17) alegam que esses “argumentos são baseados em uma suposição construtivista de que não existe uma representação ou interpretação contábil correta dos fenômenos físicos relacionados e sustenta que a contabilidade é análoga a uma conversa contínua entre interesses concorrentes”.

A pluralidade de perspectivas pode se tornar mais complexa a partir da adoção de informações sociais e ambientais alinhadas as informações financeiras. Assim, há a necessidade de novas demonstrações que facilitem a participação e a organização social, trazendo formas mais dialógicas de contabilidade e que projetem um atendimento às necessidades de informação aos diversos grupos interessados os quais se diferem na ideologia, prioridades e resultados almejados. Nessa perspectiva, a contabilidade pode afetar todas as realidades sociais permitindo que a coletividade consiga compreender de forma mais fácil e, conseqüentemente, assumir uma participação mais efetiva no seu papel de controle no Estado. Brown (2009) narra que é nesse cenário, cheio de ferramentas contábeis mais dialógicas, que os usuários se tornam capazes de promover uma tomada de decisão mais reflexiva.

Os relatórios contábeis devem evitar verdades muito abrangentes e de pouco entendimento, evitando assimetrias de informações entre os grupos. Essa abordagem voltada ao monólogo informacional da contabilidade pode aumentar a abordagem de poder entre grupos dominantes dos interesses econômicos, desvinculando questões importantes para a sociedade civil. Isto pode promover a reflexão crítica e o debate sobre as práticas das organizações. Acrescentam ainda Brown e Dillard (2015) que a contabilidade, praticada de forma dialogada, responde às necessidades de tomada de decisão e responsabilização de todos os envolvidos.

A contabilidade dialogada se baseia num conjunto de princípios voltados às perspectivas dialógicas dos relatórios contábeis, fugindo do *mainstream* contábil que notadamente assumia uma abordagem monológica. Para isso, não se pode deixar de legitimar a presença do político na contabilidade, pois a partir dessa visão, os relatórios trazem a nova ideia de interação democrática, ao invés de, por si só, não expressar a realidade. Para um melhor entendimento sobre a contabilidade dialogada, Brown (2009) apresenta uma estrutura dialógica do sistema contábil baseado em oito princípios.

O primeiro trata do reconhecimento e orientações ideológicas. A contabilidade dialógica reconhece que pessoas com diferentes valores, perspectivas e suposições procurará “explicar de maneira diferente’ para ‘coisas diferentes’ e de ‘maneiras diferentes’. Destina-se a facilitar a expressão de diferentes perspectivas e encorajar indivíduos e grupos a se envolverem em interação democrática através das fronteiras ideológicas já existentes.

O segundo princípio fala sobre evitar o reducionismo monetário. A “atribuição de números” sempre envolve “valores muito fortes e suposições de realidade” e a validade de uma pluralidade de perspectivas. A contabilidade dialógica deve fornecer uma gama de dados quantitativos e qualitativos para que indivíduos e grupos possam ver diversos efeitos para si próprios e fazer seus próprios julgamentos sobre monetização, incomensurabilidade e até que ponto eles estão preparados para fazer concessões.

O terceiro princípio trata sobre ser mais aberta a respeito da subjetividade e da natureza contestável dos cálculos, ou melhor, abster-se do “fascínio dos números e do cálculo científico”. Se os atores são sérios sobre as trocas dialógicas, eles precisam estar preparados para ser transparentes sobre os valores e pressupostos, pois as suas contas se baseiam para que outros possam desafiá-los e reconstruí-los. O objetivo da contabilidade dialógica é promover a busca legítima de interesses divergentes em uma sociedade plural, e não deve encorajar “propaganda flagrante”.

O quarto princípio se baseia em ativar acessibilidade para não especialista. As partes interessadas precisam confiar nas informações fornecidas. Para isso, as informações devem ser fornecidas de várias maneiras – em formulários acessíveis a não especialistas que os auxiliem nos debates. Há também a necessidade de facilitar o desenvolvimento de práticas que facilite a postura crítica e que sejam capazes de dialogar através de uma gama de perspectivas disciplinares e ideológicas.

O quinto princípio se refere sobre a garantia dos processos participativos eficazes. A participação democrática nos processos de tomada de decisão é importante não só para ajudar as pessoas a construir suas preferências, mas também permitir uma perspectiva agonística, sobre os custos e benefícios numa visão de suas próprias maneiras. Os contextos participativos, tanto dentro como fora da contabilidade, sugerem a necessidade de envolver as partes interessadas no processo, desenvolvendo regras processuais para estabelecer um campo mais equilibrado de visões diversas. As ferramentas de diálogo permitem demonstrar porque decisões em áreas mais complexas são mais difíceis de serem compreendidas.

O sexto princípio aborda sobre dar atenção para as relações de poder e a sua dinâmica. Os números, por causa de sua aura de objetividade, exercem considerável poder e autoridade. Eles providenciam uma maneira de obscurecer os juízos de valor e intensificar os desequilíbrios de poder, tornando os processos vulneráveis à manipulação. Elites gerenciais e outras elites de poder têm a capacidade de filtrar as informações que divulgam e tirar proveito oportunista das numerosas camadas de subjetividade e incerteza nas análises estatísticas e financeiras. Assim, a atenção à dinâmica de poder, inerente a qualquer situação contábil, é vital para assegurar que grupos marginalizados sejam incluídos em processos participativos e que suas preocupações e prioridades não sejam definidas a partir de modelos técnicos.

O sétimo princípio aborda sobre reconhecer o potencial transformador da contabilidade dialógica. Essa visa incentivar os atores sociais a se tornarem mais reflexivos, em níveis individuais mesos e macro, para facilitar uma melhor conversa entre grupos com diferentes perspectivas. Isto promove a ideia de discussão, debate e aprendizagem dialética em ambientes pluralistas, em vez de proceder de acordo com um algoritmo definido e pré-concebido. Procura facilitar o diálogo horizontal, envolvendo o intercâmbio e a discussão de diversas perspectivas situadas; um processo pelo qual as preferências não examinadas das pessoas podem ser escrutinadas e revisadas, abandonadas ou retidas com um significado mais profundo do que existia inicialmente.

Por fim, o oitavo princípio trata sobre resistir novas formas de monologismo. A abordagem dialógica não é sobre substituir uma forma por outra de monologismo. Não há garantias de que conflitos de interesse serão resolvidos. O objetivo é fornecer uma ferramenta

que permita que as pessoas se organizem. A democracia não deve ser entendida para algo que não necessariamente cheguem a um acordo, mas para uma apreciação mais rica de problemas.

Segundo Angotti, Ferreira e Eugênio (2019) a implementação da abordagem dialógica a partir desses oito princípios permitem a apropriação de uma avaliação das externalidades de forma pluralista e democrática. Para Dillard, Yuthas e Baudot (2016), a estrutura baseada nos princípios dialógicos podem favorecer a criação de sistemas contábeis que confirmem uma perspectiva pluralista de interesses diversos, permitindo o estabelecimento de processos participativos baseados na aceitação de valores diversos, esforço para dissolução do poder e principalmente a inserção de sistemas acessíveis a não especialistas.

Para Brown (2009, p. 328) “houve poucas tentativas de vincular ideias sobre contabilidade dialógica a modelos específicos de democracia e explorar as implicações de determinadas tecnologias contábeis”. Segundo a autora não se deve utilizar da estrutura sugerida pelos princípios como fundamentos ou reivindicações da verdade, mas sim como elementos de conversa e diálogo que possibilitam uma abordagem interpretativa e aberta das representações contábeis. Áreas como o da sustentabilidade podem expressar melhor essa mudança do *mainstream*, já que se encontra uma pluralidade de ideias, questões de valores e uma abordagem multidimensional da informação. O quadro 1 apresenta as principais diferenças entre a abordagem monológica e a contabilidade criticamente dialógica.

Quadro 1- Abordagens monológicas e dialógicas da contabilidade segundo Brown (2009)

	Monológica	Dialógica
Base Epistemológica	Dominante dentro de uma dada estrutura de poder do conhecimento (na contabilidade, muitas vezes positivista, com o conhecimento sendo visto como "objetivo e sem valor")	Construcionista social - o conhecimento é visto como situado e carregado de valor - aberto a leituras críticas
Seres Humanos	O homem econômico racional - maximizadores de utilidade de interesse próprio - enfoca os indivíduos como consumidores	Pessoa política econômica - concentre-se em indivíduos e coletividades como atores com muitos papéis e relações e guiados por orientação ideológica
Organizações	Concentre-se em empresas que maximizam o lucro - centradas nos acionistas	Organizações econômicas políticas - polivocais. Muitos atores têm interesses nas políticas e atividades da empresa (por exemplo, acionistas, funcionários, clientes, fornecedores, comunidades locais e distantes). Existem conflitos e convergências dentro e entre diferentes categorias de partes interessadas
Objetivos e preferências dos atores	Assumido como exógeno e dado	Endógena - modelada e negociada por meio de interação social
Relações Sociais	Concentre-se em relações impessoais de mercado	Foco nos indivíduos como cidadãos e atores da sociedade democrática - membros de várias redes - comercializa parte da política
Estrutura Institucional	Forte separação entre público e privado	Fronteiras público-privadas menos claras - foco na importância do pluralismo institucional e do diálogo
Abordagem analítica	Modelos ideologicamente fechados (por exemplo, análise de custo-benefício) - geralmente formulados em termos matemáticos - regras de avaliação fixa. Analista tenta encontrar alternativa “ótima”	Ideologicamente aberto (por exemplo, análise posicional) - nenhuma “melhor solução” isolada - respondendo às perspectivas / critérios de avaliação das partes interessadas

Nível de análise	Altamente agregado, unidimensional	Desagregado, multidimensional e aberto
Abordagem de pesquisa	Disciplina única, dominada pela economia neoclássica, privilegia especialistas técnicos	Inter, multi, trans e pós-disciplinar; especialistas polivocais, opinião leiga
Conjunto de Informações	Bem definido	Flexível - depende de contextos sociais, políticos, econômicos e culturais
Objetivo	Respostas técnicas para objetivos pré-determinados	Ambiente de reflexão, discussão, debate e diálogo, democracia participativa
Especialistas técnicos	Fornecer conhecimento científico aos tomadores de decisão - monismo metodológico - relutante em admitir controvérsia acadêmica	Facilitar o amplo diálogo entre as partes interessadas - reconhecer a pluralidade de conhecimentos especializados - abrir sobre incerteza e ambiguidade - idéia de “uma resposta certa” tratada com ceticismo e incompatível com a democracia

Nota: Tradução Nossa

2.2 O processo dialógico da *accountability* e do controle social

Há um reconhecimento de que a contabilidade e suas informações assumam um papel mais participativo e com facilidade aos seus usuários no processo de tomada de decisão. A informação gerada a partir de um processo dialogado promovem uma abordagem crítica e reflexiva, o que valoriza resultados mais democráticos e pluralista, além de maximizar a *accountability*. Angotti, Ferreira e Eugénio (2019) ressaltam que a descentralização de ideias adotadas por uma informação dialógica no sistema contábil implicaria no processo de *accountability* no qual o relacionamento entre principal e agente aconteceria com maior fluidez e consciência, prezando pela promoção de uma ação interativa e transformadora nos resultados.

Gusmão Lobo e Costa (2014) apresentam que o conceito de *accountability* surgiu no século XVIII e reflete a ideia da responsabilização e prestação de contas pelos atos praticados tanto no âmbito público quanto no privado. Para Nakagawa (2007), a *accountability* envolve elementos que caracterizam um processo eficiente de governança: a informação, justificação e punição. Assim, o termo *accountability* expressa muita mais do que o simples ato de prestar contas, remete-se ao fato de governantes informarem e explicarem seus atos ao mesmo tempo na capacidade de responder em caso de violação dos seus deveres públicos. Embora a terminologia em português ainda não seja um consenso nas pesquisas, por se tratar de um assunto com maior relevância para a realidade governamental brasileira, diversos estudos têm se dedicado a este tópico (O’ DONNELL, 1998; ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; PINHO; SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2013; LOUZANO et al, 2018).

Segundo Campos (1990), a *accountability* está relacionada ao conceito de democracia, pois quanto maior o nível democrático maior será o interesse pela igualdade, participação social e representatividade. Angotti, Ferreira e Eugénio (2019) enfatizam que a criação da interação democrática de tomada de decisão passa por sistemas contábeis de informação voltados a perspectivas dialógicas pelo qual se privilegia os interesses comuns. Para Figueiredo e Santos (2013) o exercício da democracia ocorre a partir da divulgação das ações e permitem uma compreensão, julgamento e críticas.

Dessa forma, para as ações governamentais, à medida que se estimulam informações divulgadas, mesmo que conflitantes, aumentam o debate e a interação entre a sociedade e seus representantes. Essa aproximação maximiza a participação social visando processos de monitoramento e consolidação da cidadania. O sistema de informação que haja de forma precisa e de fácil entendimento ao cidadão comum esboça uma ação reflexiva e crítica das partes interessadas que fortalecem o controle social.

Nessa perspectiva, Peres et al (2018) afirmam que a *accountability* está diretamente relacionada a preservação da democracia ao mesmo tempo em que os cidadãos a realize. É sabido que quanto maior o controle exercido pelos cidadãos maior será o poder de eficiência do Estado na execução de suas políticas públicas, como ocorre a exemplo dos EUA (CAMPOS, 1990).

Na opinião de Dillard (2008), as novas exigências demandadas por ações responsáveis tanto no contexto organizacional quanto no público, motivam mudanças objetivando melhorias no sistema de informação. Assim, as informações, principalmente as contábeis devem atender aos critérios de oportunidade e relevância sobrepondo os critérios técnicos além de projetarem também as perspectivas sociais. Para Pederiva (1998) quando as informações não evidenciam adequadamente o uso dos recursos ou quando tais informações não se expressam de forma ao domínio público há uma perda significativa de legitimação dos planos, agendas e compromissos governamentais. Consequentemente, a existência de um ruído no processo dialógico de prestação de contas entre o Estado e a sociedade.

Para Bebbington, Brow e Frame (2007), no contexto de ações que envolvam o meio ambiente o apelo de informações mais precisas é ainda maior. Para os autores, é necessário que haja uma seriedade e engajamento das partes interessadas no processo de reconhecimento das ações de impactos sociais e ambientais, superando as informações somente monetárias. Tais informações devem se concentrar na avaliação de desenvolvimento alinhado a sustentabilidade, a ética de responsabilidade e ao interesse público.

Conforme Dillard (2008) todos os cidadãos têm a responsabilidade moral de agir no interesse da coletividade, porém os de cargos gerenciais, em todos os setores econômicos, recebem especificamente essa função. Assim para uma eficiência na interação dos processos de prestação de contas dos gestores e controle das partes interessadas, principalmente em se tratando de ações de programas governamentais, torna-se imprescindível a evolução do diálogo que forneça informações necessárias de forma rica e abrangente.

2.3 Programa Bolsa Verde

Estudos como o de Andrade, Lima e Garcia (2011); Simões e Andrade (2014); Paula Ferreira et al. (2016); Kasanoski (2016); Ribeiro e Lima (2018) buscaram identificar a efetividade e desempenho de programas que visavam o pagamento por serviços ambientais (PSA) com o objetivo da promoção da conservação ambiental. No Brasil, as ações de pagamentos por serviços ambientais assumem estratégias de políticas públicas condicionada a gestão das áreas onde se busca adotar um novo comportamento ambiental. Nesse contexto, surge o Programa Bolsa Verde.

Em junho de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria, sendo um conjunto de medidas de transferência de renda, ampliação de acesso a serviços públicos e inclusão social produtiva, com objetivo de elevar as condições de vida da população mais carente, propiciando um “alívio imediato da situação de extrema pobreza”. O Plano é composto por diversos programas, como o Brasil Carinhoso (amplia acesso da população de baixa renda às creches públicas), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego/PRONATEC (facilita entrada no mercado de trabalho e oferece cursos de qualificação profissional) e Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica, no âmbito do Sistema Único de Saúde/SUS (melhorar o acesso à saúde).

Nesse contexto e somado ao fato de que o Brasil vem enfrentando desafios ambientais, devido ao aumento populacional e exploração dos recursos naturais, surgiram os primeiros esforços na elaboração de um programa que aliasse transferência de renda e preservação ambiental (APOLONI et al., 2014). O desafio consiste em preservar ecossistemas valiosos e,

ao mesmo tempo, promover incentivo econômico às comunidades, garantindo melhores condições de vida. Assim, em outubro de 2011, a Lei nº 12.512/2011 instituiu o programa Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental), sendo regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011, de setembro de 2011. Inicialmente, a implementação ocorreu na Região da Amazônia Legal e, em 2012, foi ampliado para todo o Brasil, com beneficiários incluídos de outubro de 2011 a dezembro de 2016.

O programa Bolsa Verde tem três objetivos principais, sendo eles: (i) incentivar a conservação dos ecossistemas com a manutenção da cobertura vegetal e de seu uso sustentável; (ii) promover a cidadania por meio da melhoria das condições de vida da população em extrema pobreza; (iii) incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional. Para aprovar o planejamento do Programa e articular as ações dos órgãos do Governo Federal envolvidos, foi formado um Comitê Gestor, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), tendo 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). Além disso, houve o apoio dos órgãos federais responsáveis pela coordenação das áreas do Programa, sendo eles: ICMBio, INCRA, e Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Dessa forma, para efetivar o apoio ao manejo sustentável dos recursos naturais, é prevista a transferência de R\$ 300,00, trimestralmente, às famílias que vivem em áreas de conservação ambiental, devendo estas cumprir os seguintes requisitos: estar no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal/CadÚnico, estar em situação de extrema pobreza, estar no Bolsa Família e ser beneficiária de área selecionada pelo Programa [Reservas Extrativistas Federais (RESEX), Florestas Nacionais (FLONAS), Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais (RDS), Projetos de Desenvolvimento Agroextrativista (PAE), Projetos de Assentamento Florestal (PAF), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projetos de Assentamentos Comuns (PA) e Territórios de Ribeirinhos com Termo de Autorização de Uso)].

Os órgãos gestores das áreas, INCRA (projetos de assentamentos), ICMBio (unidades de conservação) e SPU (territórios ocupados por ribeirinhos), enviam ao Ministério do Meio Ambiente os dados das famílias que nelas vivem. Com essas informações, recebe do Ministério do Desenvolvimento Social os registros do CadÚnico e checka os requisitos necessários, fechando a lista de beneficiários e elaborando os “Termos de Adesão ao Programa Bolsa Verde”. Os gestores locais das áreas (Gestores das Unidades de Conservação, Superintendências Regionais do INCRA e Superintendências do Patrimônio da União nos Estados) recebem os Termos e os distribuem, coletando assinaturas e prestando orientações. Assim, inicia-se o processo de inserção no Programa.

Em relação aos recursos, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental é executado exclusivamente com recursos do Orçamento Geral da União. Sendo que a Lei atribui a função de Agente Operador do Programa à Caixa Econômica Federal e prevê a transferência direta de recursos financeiros, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Dessa forma, as famílias beneficiárias devem retirar a cada três meses o valor de R\$ 300,00 em agência bancárias, lotéricas ou similares da Caixa, por meio do Cartão do programa Bolsa Família, Cartão Cidadão ou Boleto Avulso. A Figura 1 apresenta os principais órgãos envolvidos no programa Bolsa Verdes.

Tendo em vista que o programa Bolsa Verde prevê condicionalidades ambientais para o recebimento do benefício, a Lei estabelece medidas de monitoramento pelo Ibama e SIPAM. Estes devem monitorar a cobertura vegetal por imagens de satélites, tendo alertas regulares de

desmatamento com radares e monitoramento *in loco* com visitas periódicas a famílias. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente delegou a realização do monitoramento à Universidade Federal de Lavras (UFLA), tendo ainda a participação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Essas informações são coletadas e ficam disponíveis no sítio do Ministério do Meio Ambiente, nos Relatórios de Monitoramento.

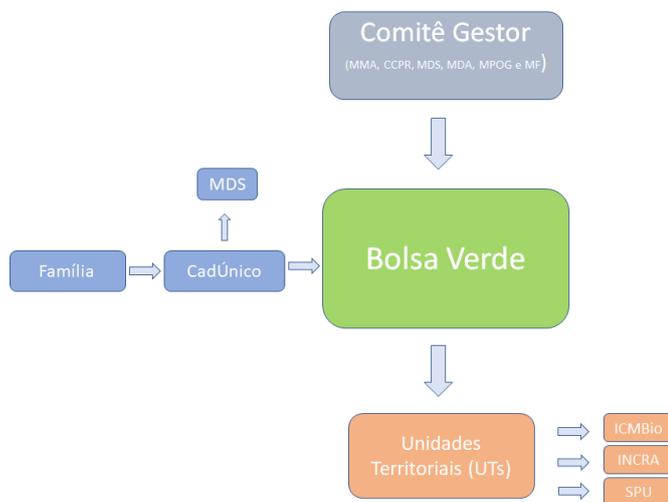


Figura 1: Órgão envolvidos com o Programa Bolsa Verde
Fonte: Elaboração Própria

3 Metodologia

Esta pesquisa é classificada como exploratória, com abordagem qualitativa. A análise de conteúdo foi utilizada como método de pesquisa (KRIPPENDORFF, 2018). Estudos com análise de conteúdo já são utilizados em pesquisas mecanicistas e interpretativas na área contábil, sendo referenciais para o presente trabalho de pesquisa (ADAMS; COUTTS; HARTE, 1995; BECK; CAMPBELL; SHRIVES, 2010; PATTEN, 1991). Enquanto a abordagem mecanicista captura e descreve informações sobre o volume de dados divulgados ou em frequências, normalmente gerando indicadores, a abordagem interpretativa demanda do pesquisador a compreensão da realidade a partir das interações sociais compreendendo o fenômeno por meio de seus significados.

O trabalho de análise de conteúdo foi distribuído entre os autores deste artigo, sendo dois bolsistas do CNPq de iniciação científica, um aluno de mestrado e um professor. Para garantir validade e confiabilidade nas informações, reuniões periódicas foram realizadas quinzenalmente durante nove meses para discussões e consolidação da análise de informações coletadas ao longo da pesquisa, bem como para um melhor entendimento do instrumento de análise. Procedimento de análise semelhante ao realizado nesse estudo foi feito por Hackston e Milne (1996) e Milne e Adler (1999).

O processo de análise dos dados e significação dos resultados dividiu-se em três etapas distintas, conforme Mozzato e Grzybovski (2011) de acordo com os conceitos de Bardin. Na primeira fase, ocorreu a pré-análise pela qual os pesquisadores buscaram coletar a maior parte de material existente sobre o Programa Bolsa Verde visando à demarcação do tema e formulação do objetivo da pesquisa. Nessa etapa, foram encontradas algumas dificuldades como o fato da inexistência de relatórios de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU).

Concomitantemente foram caracterizados os usuários do Programa Bolsa Verde que envolve uma maior diversidade de agentes, tais como: beneficiários, governo central e seus ministérios, a sociedade brasileira, órgãos reguladores ou de controle ambiental e fiscal, municípios beneficiados, organizações sociais e outros envolvidos com a questão ambiental. Vale salientar que, conforme Rinaldi, Unerman e Tilt (2014), a caracterização dos usuários assume uma determinação a partir dos objetivos e do contexto filosófico assumido pela empresa quanto a sua responsabilidade social corporativa. Para Hendriksen e Van Breda (2012), as divulgações realizadas no contexto da contabilidade social enfatizam uma lista mais ampla dos usuários a quem se reporta. Sendo assim, as atividades descritas em relatórios de programas sociais envolvendo um espectro de agentes governamentais abrangem um maior leque de grupos de interesse.

Os dados secundários, produzidos e publicados na página *web* dos principais *stakeholders*, foram utilizados na pesquisa. As informações foram coletadas entre o período de agosto de 2018 a abril de 2019. O Quadro 2 apresenta os relatórios e os sítios dos órgãos responsáveis pela produção dos dados coletados.

Quadro 2 - Relatórios Consultados dos Órgãos Envolvidos com o programa Bolsa Verde

1	Relatório Final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde, 2014 (Ministério do Meio Ambiente) - http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20Socioeconomico%202014.pdf
2	Relatório Final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde, 2015 (Ministério do Meio Ambiente) - http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20socioeconomico%202015.pdf
3	Relatório do monitoramento da cobertura vegetal, 2016 (Ministério do Meio Ambiente) - http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde/monitoramento%20cobertura%20vegetal%202016.pdf
4	Pesquisa de Avaliação do Programa Bolsa Verde, 2016 (Ministério do Desenvolvimento Social) - http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/30rba/admin/files/1466455049_ARQUIVO_Apresentacao_BolsaVerde-PesquisasEtnograficasAvaliacao.pdf
5	Relatórios de Auditoria, 2012 a 2016 (ICMbio) – http://www.icmbio.gov.br/acessoinformacao/auditorias/processos-de-contas-anuais.html
6	Relatório de Gestão, 2011 a 2017 (ICMbio) – http://www.icmbio.gov.br/acessoinformacao/relatorios-de-gestao.html
7	Relatórios de Processo de Contas Anuais, 2012 a 2017 (Incrá) – http://www.incrá.gov.br/auditoria
8	Relatório de Gestão, 2012 a 2017 (Incrá) – http://www.incrá.gov.br/auditoria
9	Relatórios Anual Geral, 2012 a 2016 (Secretaria do Patrimônio da União) – http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/spu
10	Relatórios de Gestão Estaduais, 2012 a 2015 (Secretaria do Patrimônio da União) – http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/auditorias/spu
11	Relatórios Anuais IFRS, 2013 a 2017 (Caixa Econômica) – http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/informacoes-financieras/Paginas/balancos-e-demonst.aspx
12	Análise de Eventos de Riscos Relacionados ao Programa Bolsa Verde, 2013 (Tribunal de Contas da União) - https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9009584

Fonte: Elaboração Própria

Na segunda etapa do trabalho, os pesquisadores se dedicaram a exploração do material coletado, buscando encontrar evidências ou características dos princípios da contabilidade dialogada nos relatórios analisados, conforme a seguir: (i) reconhecimento e orientações

ideológicas; (ii) evitar o reducionismo monetário, (iii) sendo mais aberta sobre a subjetividade e a natureza contestável dos cálculos; (iv) promoção da acessibilidade da informação para não especialistas; (v) envolvimento das partes interessadas no processo de aplicação do programa; (vi) atenção para as relações de poder e a sua dinâmica; (vii) reconhecimento do potencial transformador da contabilidade dialógica, (viii) resistindo a novas formas de monologismo. Estudos como os de Aleksandrov, Bourmistrov e Grossi (2018), Bebbington, Brown e Frame (2007), Belucci, Biagi e Manetti (2019) e) realizaram pesquisas semelhantes a esta

Para isso, foram identificadas palavras, expressões ou conceitos explícitos ou implícitos que fornecessem significação aos princípios. Segundo Mozzato e Grzybovski (2011) é nesta etapa que o pesquisador efetiva a relevância ou não da interpretação e inferência dos dados. Embora se tenha um grau de subjetividade dos pesquisadores na análise dos relatórios, a investigação científica não foi prejudicada, pois conforme Bardin (2008), a análise de conteúdo se apoia em dois polos, a saber: severidade da objetividade e a força da subjetividade.

Depois de identificada a existência ou não de características adotadas na abordagem dialógica da contabilidade, os pesquisadores iniciaram a terceira etapa do trabalho, caracterizando-se no diagnóstico dos resultados e inferências. As ações dessa fase permitiram aos pesquisadores um tratamento crítico e reflexivo que possibilitou a condensação das discursões em subtópicos, tais como: (i) sobre os relatórios, (ii) Sobre os instrumentos de Gestão; Comunicação com o Órgão Gestor e Termos de Compromissos; (iii) Sobre o Cadastro; (iv) Sobre a Assistência Técnica; (v) Sobre os Desafios da Conservação Ambiental; (vi) Sobre a Visão dos Beneficiários; (vii) Sobre os Recursos e (viii) Sobre a Operacionalização.

4 Resultados e Discussões

Sobre os relatórios

Uma das principais funções da Contabilidade é auxiliar os indivíduos na tomada de decisões, não apenas da vida financeira das organizações, mas também dos impactos ambientais que possam ser gerados ao cidadão, influenciando sua visão mais acurada de políticas públicas sociais mais justas. Ao trazer esse contexto para a realidade do Programa Bolsa Verde, percebe-se que há uma defasagem no monitoramento e acompanhamento dos resultados. O Ministério do Meio Ambiente, responsável por coordenar e executar o programa Bolsa Verde, só divulgou os relatórios socioeconômicos, feitos em parceria com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), dos anos de 2014 e 2015. Além disso, só foi elaborado um relatório de monitoramento ambiental, no ano de 2016.

Em 2015, o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU que auditou a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente apontou para a ausência de dados sobre os resultados alcançados pelo Programa. Constatou-se que algumas atividades de monitoramento foram realizadas, porém, recomendou-se a consolidação dessas informações na página institucional do Ministério do Meio Ambiente, a fim de que seja possível avaliar a real efetividade do programa Bolsa Verde. Do mesmo modo, os relatórios dos principais órgãos envolvidos (ICMBio, INCRA e SPU), no período de 2011 a 2017, são muito omissos quanto ao Programa Bolsa Verde: o ICMBio publicou 5 Relatórios de Auditoria e 7 de Gestão, sendo que 2 não mencionam o Programa; o INCRA tem publicado 82 Relatórios de Processo de Contas Anuais, sendo que só 7 citam o Bolsa Verde; a SPU possui 5 Relatórios de Gestão Gerais, sendo que não há menção em 2, e Relatórios de Gestão Estaduais, sendo que apenas 15 de 108 mencionam.

Ainda há Relatórios de Gestão Anuais do INCRA e Relatórios da SPU que se aproximam de relatórios de administração de empresas privadas, em que ocorre exaltação de pontos positivos e uso de visão muito otimista, de forma rasa. Nas apresentações de gestão dos

órgãos é perceptível o uso frequente de “frases prontas” em documentos de diferentes regiões. Nos relatórios da SPU, a frase: “4.000 Termos de Adesão ao programa Bolsa Verde foram assinados por famílias que vivem em áreas da União e promovem o uso sustentável de recursos naturais” está presente em diversos estados, de forma semelhante, nos relatórios do INCRA a mesma citação na parte de “desenvolvimento e metas” aparece nos relatórios de praticamente todos os estados.

Dessa forma, é interessante delinear um paralelo entre os relatórios divulgados pelos órgãos envolvidos no Programa, a partir da análise de conteúdo dos mesmos, com objetivo de encontrar pontos semelhantes que possam realmente ser úteis à sociedade, alcançando, assim, o direito constitucional de acesso à informação e efetivando a função da Contabilidade. Assim, por não haver uma cultura da contabilidade dialógica entre os agentes envolvidos, os relatórios não fornecem dados que permitam aos diversos grupos interessados presenciar as evidências qualitativas e quantitativas do Programa Bolsa Verde, encorajando uma interação democrática.

Sobre os instrumentos de Gestão, Comunicação com o Órgão Gestor e Termos de Compromissos

Para que as atividades previstas no Termo de Adesão ao Programa Bolsa Verde sejam desenvolvidas, espera-se que as famílias conheçam os instrumentos que vigoram na sua unidade territorial (UT) e recebam orientações periódicas sobre eles pelo órgão gestor responsável. Assim, investir em uma comunicação efetiva dos instrumentos de gestão para a comunidade é o primeiro passo para que as famílias entendam as restrições a que elas estão sujeitas e participem de atividades para a conservação de suas UTs. Se as famílias souberem identificar quais são as situações que ameaçam os ecossistemas onde elas vivem, poderão então agir em prol da sua conservação, de forma consciente, e não mandatária.

De acordo com o Relatório de Monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde, de 2014, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, as unidades territoriais (UTs) geridas pelo ICMBio são as que apresentam maior número de instrumentos de gestão e conselhos gestores, conseqüentemente, maior disponibilidade de informações. Já as UTs administradas pelo INCRA foram as que mais apresentaram falta de instrumentos de gestão, localizadas na Caatinga e Cerrado. As UTs pertencentes a SPU apresentaram dificuldade na obtenção de informações, principalmente por dificuldades de contato com o órgão gestor responsável. Na mesma linha, o Relatório de Monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde, de 2015, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, aponta que houve dificuldade de contato com os responsáveis pelas UTs geridas pelo INCRA e SPU.

Ainda, conforme esse Relatório de Monitoramento, 58% das famílias declararam conhecer o instrumento de gestão vigente, mas somente cerca de 40% das famílias beneficiárias declararam ter recebido orientação sobre tais instrumentos no último ano. Apesar disso, 72% dos beneficiários declararam conhecer seus compromissos, exceção apenas no bioma Amazônico, em que apenas 28% têm conhecimento. Logo, um dos desafios apontados é a melhora na divulgação de informações relacionadas ao Programa dentro das UTs contempladas, tendo em vista que as dúvidas sobre o benefício e seus compromissos são frequentes, e acompanhamento mais efetivo do recebimento do benefício. Esses percentuais se mantêm no Relatório de Monitoramento de 2015.

Em contraponto a esse cenário, o Relatório de Gestão, de 2011, do ICMBio relata que houve a realização de uma oficina de orientação aos gestores do órgão de 72 unidades territoriais. Porém, no do ano seguinte, em 2012, aponta que as comunidades demandam por acesso a informações de implantação das políticas públicas.

De forma equivalente aos relatórios de gestão dos outros órgãos responsáveis pelas UTs, os relatórios do INCRA, tanto do ano de 2012 quanto do ano de 2013, citam, por diversas vezes, o sucesso na criação de instrumentos de gestão em que as comunidades ficam respaldadas quanto ao Bolsa Verde. Por fim, é citado em “dificuldades a serem geridas” o fato de se ter que promover ações públicas que contribuam para o desenvolvimento e melhoria de qualidade de vida das famílias cadastradas no Programa.

Entretanto, a Pesquisa de Avaliação do Programa Bolsa Verde, de 2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, traz um cenário alarmante nesse aspecto. Os entrevistados têm dificuldades no entendimento no que se refere à entrada no Programa; confundem com outros, como a Bolsa Floresta; têm conhecimento do Bolsa Verde apenas pelo “boca a boca”; percebem que a assinatura do Termo de Adesão é o momento de entrada no Programa, mas não conhecem o seu conteúdo, inclusive, muitos, não reconhecem conservação ambiental como uma condicionalidade. Há graves deficiências na comunicação e acesso à informação por parte dos beneficiários. Dessa forma, recomendou-se campanha de comunicação com os beneficiários e com os gestores, para, principalmente, informá-los dos mecanismos de monitoramento da condicionalidade. Além de estabelecimento de metas de conservação mais claras e revisão dos Termos de Adesão, elaborando-os com uma linguagem compreendida pelos beneficiários.

Observa-se que o quarto princípio da contabilidade dialógica deverá ser um mecanismo mais recorrente nos relatórios, permitindo uma estrutura mais acessível para os que não são especialistas. Os grupos interessados precisam ter confiança nas informações para que os auxiliem nos debates dialógicos. Além disso, o quinto princípio relata que é necessária uma garantia eficaz dos envolvidos no processo de decisão, mas isto não parece ocorrer ao observar os pontos aqui destacados.

Sobre o Cadastro

Como consta no banco de dados do Ministério do Meio Ambiente, atualmente, há 47.681 beneficiários do Programa Bolsa Verde, sendo 23.134 Projetos de Assentamentos Federais da Reforma Agrária (INCRA), 19.688 Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável (ICMBio) e 4.859 territórios ocupados por ribeirinhos (SPU). Ao analisar a inclusão de beneficiários por ano, constata-se que: em 2011 entraram 5.419 famílias; em 2012, 12.324; em 2013, 10.408; em 2014, 14.932; em 2015, 2.220; e em 2016, 2.378.

O Relatório do ICMBio, de 2012, traz a assinatura de 11.524 famílias em 47 unidades e o do ano seguinte (2013), demonstra um incremento de 57% no número de famílias em Unidades de Conservação ingressas no Programa, totalizando 17.443 famílias beneficiárias, em 66 UTs. Já o Relatório de Auditoria do ICMBio, de 2013, menciona que um dos indicadores utilizados para avaliação da efetividade do Programa foi o número de famílias beneficiárias e aptas ingressadas no Bolsa Verde, sendo a meta de 6.500 ultrapassada, chegando a 6.592 beneficiárias. De forma positiva, o de 2015, mostra que foi atingido o número de 25.123 famílias beneficiárias e houve o estabelecimento de critérios e metodologias para identificar unidades de conservação com elevada importância biológica. Porém, em 2016, ocorreu redução do número total de beneficiários no Programa Bolsa Verde, caindo de 25.123 para 19.441 apenas nas Unidades de Conservação. Sendo, no ano seguinte, suspenso indefinidamente em razão de não mais figurar como ação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (Lei nº 13.587, de 02 de janeiro de 2018, publicado no DOU de 03/01/2018).

Já os Relatórios Anuais Gerais da SPU, de 2012, destacam que significativa parte das famílias ribeirinhas não estava inserida no CADÚNICO. Por isso, uniram-se esforços com o MMA e MDS para realização de oficinas estaduais sobre o Programa Busca Ativa e Bolsa Verde em Pará, Amazonas e Acre. Dessa forma, o Relatório de 2013 aponta que houve a

inclusão de 3.371 famílias ribeirinhas beneficiárias do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) na lista de pagamento do Programa e, ainda, foram realizados Mutirões de Busca Ativa de famílias ribeirinhas para inclusão no Bolsa Verde nos municípios de Chaves e Afuá (Marajó) e Abaetetuba, Limoeiro do Ajuru e Cametá (Baixo Tocantins), totalizando 10 mil famílias atendidas. Na mesma linha, em 2014, 40.000 registros foram disponibilizados para o MDS e MMA para que esse público de ribeirinhos pudesse acessar os Programas Bolsa Família e Bolsa Verde.

De forma positiva, os Relatórios de Gestão da SPU 2012 e 2013, no estado do Acre, aponta que foram realizados vários eventos de esclarecimento do que é o programa para a população ribeirinha (que está contemplada pelo projeto nossa floresta), e posterior entrega para que o referido benefício fosse formalizado. O mesmo ocorreu na Amazônia, em que foram realizadas oficinas de busca ativa para inclusão de famílias de baixa renda no cadastro único nas áreas de implantação do programa Bolsa Verde. No Amapá, também houve oficinas referentes à utilização dos Cadastros da SPU, para incluir os ocupantes de áreas do patrimônio da União nos diversos programas do Governo Federal PRONAF e Bolsa Verde. Há também relatos de Mutirões de Busca Ativa de famílias ribeirinhas para inclusão no programa Bolsa Verde nos municípios de Chaves e Afuá (Marajó) e Abaetetuba, Limoeiro do Ajuru e Cametá (Baixo Tocantins), totalizando 10 mil famílias atendidas.

De forma mais breve, os relatórios do INCRA, de 2014 citam parcerias com municípios visando Busca Ativa ao CADÚNICO e participação em mutirões para assinatura do termo de adesão ao programa Bolsa Verde. Além disso, os relatórios de 2015 confirmam que, em conjunto com outros órgãos, como a SPU e o MDS, foi efetuada a inserção dos ribeirinhos no Programa.

O Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2015 da CGU afirma que quanto à inclusão dos beneficiários, a estrutura estava adequada, porém o indicador de famílias beneficiárias só reflete o número de beneficiários, não indicando efetivamente a área realmente preservada.

A esse respeito, o terceiro princípio que trata de ações mais transparentes e de uma preparação melhor dos autores envolvidos no processo, também deve ser observado. Os detentores das informações dos programas sociais devem estar prontos a serem desafiados e questionados a respeito da legitimidade de suas ações, o que parece não ter ocorrido no Bolsa Verde, como constatado nos problemas de cadastro, interrupção de recursos e falta de metodologia para apurar resultados.

Sobre a Assistência Técnica

Uma das formas de atingir o objetivo de conservação ambiental pelo Programa Bolsa Verde é por meio da assistência técnica. A Lei nº 12.512/2011, em seu artigo 2º prevê a disponibilização de serviços de assistência técnica a famílias beneficiárias que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais. Cabe aos gestores locais realizar capacitação técnica das famílias beneficiárias e entrega de material educativo acerca da importância da conservação dos recursos e da adoção de melhores práticas com esta finalidade.

Contudo, em 2013, o TCU divulgou uma análise de eventos de riscos relacionados ao Programa Bolsa Verde, apontando para o risco de ineficácia da conservação ambiental por falta de assistência técnica às famílias beneficiadas. Constatou-se que o Programa está voltado para atingimento da meta (número de benefícios pagos), com pouca atenção às questões que remetem aos objetivos (conservação da natureza apoiada na comunidade). A equipe de auditoria nas visitas de campo realizadas junto aos beneficiários do Programa Bolsa Verde na Resex Acaú-Goiana (PB/PE) e em projetos de assentamentos na Ilha de Marajó (PA), que há incipiência de ações de assistência técnica junto às famílias beneficiadas. Essa ausência

compromete a eficácia do Programa, tendo em vista que as famílias possuem incapacidade de agregar valor à sua produção.

De acordo com o Relatório de Monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde, de 2014, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, 60% dos entrevistados afirmaram ter passado a utilizar novas técnicas e equipamentos após o benefício, sendo a Amazônia, o bioma com mais utilização de novos instrumentos e a Mata Atlântica, o menor. Apesar disso, destacou como um desafio à ampliação da oferta de assistência e capacitação técnica voltada para o desenvolvimento de uma produção agroextrativista sustentável, diferenciada e que incremente a renda familiar. O Relatório de Monitoramento de 2015 demonstra uma queda na utilização de novas técnicas e equipamentos para a produção, apenas 47% dos beneficiários. Além disso, traz o expressivo dado de que 84% dos entrevistados não participaram de nenhuma atividade de capacitação para produção. Da mesma forma, a Pesquisa de Avaliação do Programa Bolsa Verde, de 2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, demonstra a falta de orientação técnica muito sentida na fala dos entrevistados.

Dessa forma, constata-se ausência de definição de metas de capacitação. Sendo que elas só começaram a ocorrer em 2013, de forma dispersa e sem que houvesse planejamento global entre os órgãos envolvidos. Assim, a falta de características do sexto princípio da contabilidade dialógica parece estar presente nos relatórios dos envolvidos, na medida em que se constata uma predominância dos números em relação ao objetivo do programa. A dinâmica do poder voltada ao reducionismo numérico pode intensificar a manipulação das informações enfraquecendo o processo participativo e democrático principalmente dos grupos marginalizados.

Sobre os Desafios da Conservação Ambiental

Um dos objetivos do Programa é incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável. De acordo com o Relatório de Monitoramento amostral do Programa, de 2014, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, as famílias identificam o desmatamento como principal ameaça ao ecossistema, em seguida, aparecem “lixo” e “incêndios”. Sob a mesma ótica, a Pesquisa de Avaliação do Programa Bolsa Verde, de 2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), aponta que apesar das comunidades terem atitudes de conservação ambiental, as casas estão sempre cercadas de lixo, pois a maré dos rios traz um volume elevado de lixo despejado inadequadamente pelas cidades próximas. Essa situação é agravada pelos desafios de saneamento existentes nesses locais (falta de acesso à água e esgotamento). Os efeitos do programa são limitados, pois não depende somente das famílias nas comunidades, havendo externalidades expressivas.

Portanto, a inclusão do quinto e sétimo princípio aperfeiçoaria a comunicação entre os grupos interessados ampliando o papel do Programa. A garantia dos processos participativos de forma mais eficaz possibilita um diálogo democrático sobre ideias de caráter complexo ou conflitante. Como relatado pelos beneficiários, problemas da região vão muito além do simples controle do desmatamento. Nesse sentido, a correta aplicação da contabilidade dialógica permitiria uma transformação no debate e aprendizagem dialética para todos os atores sociais.

Sobre a Visão dos Beneficiários

De acordo com o Relatório de Monitoramento amostral do Programa, de 2014, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente, para 59% daqueles que se beneficiam do recurso, o valor da bolsa tem tido um impacto relevante no poder aquisitivo da família, principalmente nas do Cerrado e da Mata Atlântica. Enquanto isso, o menor impacto ocorreu naquelas localizadas na região da Amazônia, devido ao alto custo para obtenção de energia, mercadorias, instrumentos de produção e transporte. Percebe-se que, em geral, o benefício é investido

preferencialmente em itens que melhoram a qualidade de vida da família, como alimentos e remédios, e em seguida, usado na produção agroextrativista, como compra de equipamentos. O Relatório de Monitoramento de 2015 continua apontando que 54% dos beneficiários gastam o benefício principalmente com alimentação.

Na pesquisa de avaliação do Programa, de 2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, as famílias relatam que a transferência de renda atenua os momentos difíceis, decorrentes das mudanças sazonais que passam as regiões. Dessa forma, os benefícios recebidos representam o mais próximo de uma segurança financeira, sendo essencial para manutenção do estilo de vida das comunidades, parecendo diminuir o impacto ambiental.

Porém, há graves dificuldades no acesso ao benefício. O Relatório de Gestão da SPU, 2012 e 2013 do Acre, aponta para dificuldades de locomoção das famílias até a cidade (alto custo de deslocamento), sendo uma causa frequente do não comparecimento destes nos eventos de entrega. No mesmo sentido, o Relatório da Amazônia relata dificuldades de encontrar os moradores elencados a assinar os termos, pois estes residem em áreas remotas, com grande dificuldade de acesso. Além disso, confecção dos termos de adesão com o Número de Identificação Social (NIS) incorreto foi uma causa bastante frequente que atrasou o cronograma do benefício chegar aos cidadãos.

Por outro lado, de acordo com os relatórios do INCRA as famílias se sentem como “fiscais do meio ambiente”, na medida em que promovem a concepção de uso racional e sustentável dos recursos naturais, garantindo a continuidade de seus benefícios ao denunciarem os casos ilícitos ambientais que possam ocorrer dentro de seus assentamentos e devido a isso, apesar de, novamente, não haver uma análise profunda de fatos e resultados, o órgão afirma que o Programa foi fundamental na prevenção de desmatamento.

Desse modo, aspectos do monologismo ainda se encontram latentes nos relatórios, dando um caráter positivo e bem definido ao conjunto de informações, mas que não passam de resultados subjetivos sem comprovação adequada quanto à diminuição do desmatamento e conservação do meio ambiente pelas famílias. Isso vai de encontro às características da contabilidade dialógica, uma vez que preza de informações influenciadas por outras variáveis (ex.: falta de renda). Ainda, não há estudo ou resultados que confirme se os beneficiários eram causadores do desmatamento na região, por exemplo.

Sobre os Recursos

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental é executado exclusivamente com recursos do Orçamento Geral da União, gerenciado pela Caixa Econômica Federal (CEF), conforme estabelecido no caput, do art. 2º da Lei n.º 12.512/2011. A Figura 2 apresenta o esquema de repasse dos recursos federais para a Caixa Econômica Federal.



Figura 2: Fluxo de repasse de recursos federais destinado ao Programa Bolsa Verde

Fonte: Elaboração própria

Observa-se que nos Relatórios Anuais IFRS da CEF, de 2013 a 2017, não há referência direta ao Programa Bolsa Verde. O único dado disponível sobre o Programa está reconhecido

no Passivo do Balanço Patrimonial em uma conta denominada “Recursos para destinação específica: obrigações por fundos e programas sociais”, sendo subclassificado em “Programas de transferência de renda” e “Outros fundos e programas”. Dessa forma, considerando que a CEF financia diversos programas sociais, não fica claro o montante destinado de fato ao Programa Bolsa Verde. Por outro lado, é possível ter acesso aos dados referentes aos recursos que saíram do orçamento do Ministério do Meio Ambiente, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), para a ação “Apoio à Conservação Ambiental” (ver Tabela 1).

Tabela 1 - Orçamento do Ministério do Meio Ambiente, ação Apoio à Conservação Ambiental

Ano	Projeto de Lei (em R\$)	Empenhado (em R\$)
2013	91.221.000	58.666.051
2014	106.221.000	85.401.520
2015	106.000.000	95.530.340
2016	101.202.880	73.825.352
2017	73.826.485	61.515.519
Total	478.471.365	374.938.782

Fonte: SIOP

Ao fazer um paralelo com os relatórios dos órgãos diretamente envolvidos (ICMBio, INCRA e SPU), percebe-se a presença de dados esparsos, impossibilitando uma comparação de quanto de recurso foi recebido e utilizado. Tanto no Relatório de Gestão de 2013 do ICMBio quanto do MDS aponta que o total de recursos transferidos foi na ordem de R\$ 2,6 milhões para o Programa Brasil sem Miséria, sem especificar o montante destinado ao Programa Bolsa Verde. Ainda, o Relatório de Gestão, de 2012, do INCRA, cita que, na região Amazônica, foram utilizados recursos no valor de R\$ 159.854,11 com deslocamento de servidores a serviço do Programa Bolsa Verde. Essa atividade se constitui de etapas de Busca Ativa e assinatura dos Termos de Adesão ao Programa. Do mesmo modo, o Relatório de Contas Anuais, de 2013, cita que, no Pará, no Plano Orçamentário não havia recursos para Gestão Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, portanto, houve uma “Descentralização Orçamentária” no valor de R\$ 2.018,60 para atender despesas do mutirão CadÚnico/Bolsa Verde.

E por fim, o Relatório de Gestão 2014 da SPU apontou que a execução de despesa de créditos de movimentação, no valor de R\$ 68.622,44, se deveu à parceria estabelecida com o Ministério do Meio Ambiente para pagamento de diárias de servidores que trabalharam no programa Bolsa Verde.

A omissão de informações que visam uma maior transparência, caracterizada no terceiro princípio, é um fato preocupante quanto se trata de uma contabilidade dialógica. Os atores sociais deveriam fornecer relatórios com teor menos monológicos, visando uma ampla sinergia no conjunto de dados apresentados, permitindo uma atenção à dinâmica da democracia. Processos contábeis fortalecidos por um diálogo minimizam ações das elites gerenciais e asseguram que os *stakeholders* menos favorecidos sejam incluídos na tomada de decisão.

Sobre a Operacionalização

O Relatório de Auditoria da CGU, de 2015, aponta pelo retardamento na aprovação e publicação da regulamentação complementar do Programa. Embora o Programa tenha sido lançado em 2011, somente em 2014 o Comitê Gestor aprovou o seu regimento interno. Além disso, as principais Resoluções, que instituem critério para aplicação do programa Bolsa Verde, datam de 2014 e 2015. Sendo assim, o Programa funcionou de maneira informal, sem procedimentos básicos.

Além disso, estava prevista a criação de um sistema informatizado para gerir o programa, que disponibilizaria informações gerenciais de interesse socioambiental, chamado SisBolsaVerde, sendo um instrumento essencial para transparência do Programa. Verificou-se que estava em desenvolvimento pela Universidade Federal de Lavras, com previsão de conclusão para final de 2016, o que não ocorreu.

Em suma, a ausência de um sistema coordenado e gerenciado maximiza a presença de um monologismo contábil, ocorrendo explicações dos atos e fatos de maneiras diferentes, para coisas diferentes (primeiro princípio). Consequentemente, perspectivas voltadas ao um reducionismo monetário (segundo e terceiro princípio) oferecem um prejuízo ao julgamento dos usuários. Assim, a compreensibilidade para não especialistas (quarto princípio) torna-se menos evidente quando não há operacionalização eficaz do Programa. Em síntese, a linguagem contábil adotada pela estrutura dialógica não garantirá o fim das lacunas existentes entre a informação e a tomada de decisão, mas servirá como uma ferramenta transformadora de processos participativos e democráticos, principalmente no controle social e na *accountability*.

5 Considerações finais

O Programa Bolsa Verde apresenta como sendo um instrumento de combate ao desmatamento e conservação dos biomas, principalmente localizados na região Norte e Nordeste brasileiro. Foi criado para atingir as populações mais carentes habitantes nessas localidades. A implantação do Programa foi realizada sem uma agenda adequada, atraindo pessoas sem o devido conhecimento dos seus objetivos.

Há a necessidade de novas demonstrações que facilitem a participação e organização social, trazendo formas mais dialógicas da contabilidade nos relatórios dos agentes envolvidos com o Programa. Os relatórios apresentados pelos principais órgãos de execução e fiscalização são desconexos, tendo características e informações apenas sobre a sua competência de atuação, demonstrando um monologismo informacional.

Com base na análise interpretativa dos pesquisadores, constata-se que nos relatórios dos atores envolvidos, há informações de diferentes formas sobre o Programa Bolsa Verde, com conteúdos focados na missão do órgão, sem tecer maiores detalhes sobre os recursos ou benefícios gerados à sociedade e ao meio ambiente. Isso aponta características do princípio do reconhecimento e orientações ideológicas, pois os atores apresentam informações sobre suas perspectivas de atuação. Há também características da relação de poder e de sua dinâmica, pois os relatórios são de elevada síntese ou objetividade, excluindo os grupos marginalizados no processo participativo de questões relacionadas ao meio ambiente.

Embora os relatórios sejam descritivos, características do princípio evitar o reducionismo monetário, sendo mais aberta sobre a subjetividade e a natureza contestável dos cálculos parecem não ser o foco dos envolvidos, tendo em vista que as informações são de forma superficiais aos olhos dos pesquisadores. Acrescentamos ainda que os beneficiários e a sociedade desconhecem 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 destacada diz respeito às informações acerca do Programa que estão dispersas em diversos relatórios, dificultando a análise e acessibilidade de não especialistas.

Por fim, constatamos que os relatórios não se conversam e não são integrados, deixando de ser um potencial transformador da contabilidade dialógica, mantendo-se ao monologismo entre as partes interessadas. Como a ação governamental pode afetar a realidade social, um

relatório sobre tal ação deve proporcionar informações compreensíveis à sociedade, permitindo uma tomada de decisão mais reflexiva.

Como a amostra do estudo esteve focada nos relatórios emitidos pelos agentes do Programa Bolsa Verde, não foi possível verificar a questão da compreensibilidade desses relatórios para os seus diversos usuários. Sabe-se que a discursão quanto ao processo de compreensibilidade dos relatórios dos sistemas de informação contábil principalmente na abordagem monológica (presente na maioria dos relatórios) tem sido objeto de estudos. Assim, como pesquisas futuras, recomendamos que seja verificada se a mudança para a abordagem dialógica da contabilidade proporcionará algum efeito no processo de compreensão dos usuários envolvidos, seja do Programa Bolsa verde ou de outros programas governamentais.

Referências

- ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e accountability. **Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier**, p. 75-102, 2004.
- ADAMS, C. A.; COUTTS, A.; HARTE, G. Corporate equal opportunities (non-) disclosure. **The British Accounting Review**, v. 27, n. 2, p. 87-108, 1995.
- ALEKSANDROV, E.; BOURMISTROV, A.; GROSSI, G. Participatory budgeting as a form of dialogic accounting in Russia: actors' institutional work and reflexivity trap. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 31, n. 4, p. 1098-1123, 2018.
- ANDRADE, D. C.; DE LIMA, C. E.; GARCIA, J. R. Políticas de Pagamento por Serviços Eossistêmicos (PSE): Análise Preliminar do Programa Bolsa Verde no Estado de Minas Gerais. 2011. In **6º Seminário sobre Sustentabilidade**, Curitiba – PR, 2011
- ANGOTTI, M; FERREIRA, A.C.S; EUGÊNIO, T.C.P. Full Cost Accounting e Contabilidade Dialógica aplicados para Avaliação da (In)Sustentabilidade da Mineração: O caso de Congonhas (MG). 2019. In **VI Conferência Sulamericana de Contabilidade Ambiental – CSCA**, Santa Catarina, Brasil, 29 ago 2019. Disponível em: <http://cscasouthamerica.net/events/index.php/cscsca/cscsca2019/schedConf/presentations>. Acesso em 30 set 2019.
- APOLONI, R. C. et al. Percurso de implementação de uma política socioambiental no Brasil: Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Bolsa Verde. 2014. In **XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014. Disponível em: <https://cladista.clad.org/handle/123456789/7975>. Acesso em 10 abr 2019
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5th ed. Edição Lisboa, 2008. (Obra original publicada em 1977)
- BEBBINGTON, J.; BROWN, J.; FRAME, B. Accounting technologies and sustainability assessment models. **Ecological economics**, v. 61, n. 2-3, p. 224-236, 2007.
- BECK, A. C.; CAMPBELL, D.; SHRIVES, P. J. Content analysis in environmental reporting research: Enrichment and rehearsal of the method in a British–German context. **The British Accounting Review**, v. 42, n. 3, p. 207-222, 2010.

- BELLUCCI, M.; BIAGI, S.; MANETTI, G. Dialogic Accounting and Stakeholder Engagement Through Social Media: The Case of Top-Ranked Universities. **The Review of Higher Education**, v. 42, n. 3, p. 1145-1184, 2019.
- BLACKBURN, N. et al. A dialogical framing of AIS–SEA design. **International Journal of Accounting Information Systems**, v. 15, n. 2, p. 83-101, 2014.
- BRASIL, **Ministério do Meio ambiente**. Projeto Bolsa Verde. Resultados do Monitoramento 2014 - 2016. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/bolsa_verde. Acesso em 04 mar 2019
- BROWN, J. Democracy, sustainability and dialogic accounting technologies: Taking pluralism seriously. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 20, n. 3, p. 313-342, 2009.
- BROWN, J.; DILLARD, J. Dialogic accountings for stakeholders: On opening up and closing down participatory governance. **Journal of Management studies**, v. 52, n. 7, p. 961-985, 2015.
- 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. Acesso em: 01 abr 2019.
- 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: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 01 Out. 2019.
- COSTA, P. V.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. 2014. In. **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, p 129-172, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria. Acesso em: 01 abr 2019.
- COOPER, D. J.; SHERER, M. J. The value of corporate accounting reports: arguments for a political economy of accounting. **Accounting, Organizations and Society**, v. 9, n. 3-4, p. 207-232, 1984.
- CHUA, W. F. Radical developments in accounting thought. **Accounting review**, p. 601-632, 1986.
- DILLARD, J. Responding to expanding accountability regimes by re-presenting organizational context. **International Journal of Accounting Information Systems**, v. 9, n. 1, p. 21-42, 2008.
- DILLARD, J.; YUTHAS, K.; BAUDOT, L. Dialogic framing of accounting information systems in social and environmental accounting domains: Lessons from, and for, microfinance. **International Journal of Accounting Information Systems**, v. 23, p. 14-27, 2016.
- FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

GUSMÃO LOBO, F. S.; COSTA, A. J. B. Prestação de Contas: Estudo Comparativo no Setor Público. **Gestão Pública: Práticas e Desafios-ISSN: 2177-1243**, v. 5, n. 2.

HACKSTON, D.; MILNE, M. J. Some determinants of social and environmental disclosures in New Zealand companies. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 9, n. 1, p. 77-108, 1996.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BRENDA, M. F. **Teoria da Contabilidade**; tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 2012.

KASANOSKI, D. S. **Bolsa verde: benefício social e incentivo à conservação ambiental?**. 2016. Dissertação de Mestrado. UNB [Universidade de Brasília].

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: An introduction to its methodology**. Sage publications, 2018.

LEI n.12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º**, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

LOUZANO, J. P. O. et al. Accountability dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos Municipais em Minas Gerais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, p. 109-122, 2018.

MILNE, M. J.; ADLER, R. W. Exploring the reliability of social and environmental disclosures content analysis. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 12, n. 2, p. 237-256, 1999.

MOUCK, T. Financial reporting, democracy and environmentalism: a critique of the commodification of information. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 6, n. 6, p. 535-553, 1995.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NAKAGAWA, M. Accountability: a razão de ser da contabilidade. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 18, n. 44, p. 7-7, 2007.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998.

PATTEN, D. M. Exposure, legitimacy, and social disclosure. **Journal of Accounting and public policy**, v. 10, n. 4, p. 297-308, 1991.

PAULA PEREIRA, M. et al. A efetividade social do programa Bolsa Verde de Minas Gerais. **Revista Estudo & Debate**, v. 23, n. 1, 2016.

PEDERIVA, J. H. Accountability, constituição e contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, p. 17-39, 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br>

PERES, R. et al. Accountability no Brasil: Um Estudo Comparativo com Dinamarca e México. **ID on line REVISTA DE PSICOLOGIA**, v. 12, n. 40, p. 243-270, 2018.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, 2009

POWER, M. After calculation? Reflection on critique of economic reason by André Gorz. **Accounting, Organizations and Society**, v. 17, n. 5, p. 477-499, 1992.

RIBEIRO, T. G.; LIMA, P. V. S. Cidadania, renda e conservação: percepções sobre uma política socioambiental na Amazônia. **Nova Revista Amazônica**, v. 6, n. 4, p. 193-211, 2018.

RINALDI, L.; UNERMAN, J.; TILT, C. The role of stakeholder engagement and dialogue within the sustainability accounting and reporting process. In: **Sustainability accounting and accountability**. Routledge, 2014. p. 104-125.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901 a 926, 2013

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: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/858/802>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SIMÕES, M. S.; ANDRADE, D. C. Pagamentos por serviços ecossistêmicos (PSE): o caso do programa bolsa verde no estado de Minas Gerais. **Revista Debate Econômico**, v. 1, n. 2, p. 101-131, 2014.

SIQUEIRA, J. R. M. Contabilidade e Meio Ambiente: Uma Análise da Produção Acadêmica em Periódicos. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, [S.l.], v. 9, n. 2, jan. 2015. ISSN 1982-7342. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13323/9145>>. Acesso em: 15 mar 2019.

VIANA, J. P. Avaliação de duas ações governamentais recentes em apoio a extrativistas – garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade e Bolsa Verde. 2013. In **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2326>. Acesso em 15 mar 2019