

Publication status: Preprint has not been submitted for publication

WHEN CRISIS KNOCKS: RETRENCHMENT AND RESILIENCE OF PAYMENTS FOR ENVIRONMENTAL SERVICES (PES)

Tomás Paixão Borges

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7208>

Submitted on: 2023-10-17

Posted on: 2023-10-20 (version 1)

(YYYY-MM-DD)

QUANDO A CRISE BATE À PORTA: DESMONTE E RESILIÊNCIA DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSAS)

Tomás Paixão Borges

<https://orcid.org/0000-0002-5276-6636>

<tomasborges@iesp.uerj.br>

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Rio de Janeiro (RJ), Brasil

RESUMO: O presente artigo busca debater as estratégias de desmonte utilizadas em dois dos principais programas de serviços ambientais do Brasil, o Bolsa Floresta e o Bolsa Verde. O objetivo é identificar as razões por trás da perenidade do primeiro e dissolução do segundo. De maneira geral, o trabalho enquadra as transformações no Bolsa Floresta e no Bolsa Verde em dois níveis distintos: o papel da centralização jurídica e fiscal em cada programa para o corte do orçamento de cada programa nos anos de crise econômica e mecanismos de drift desde a criação das políticas públicas. As questões também são avaliadas sob a luz das transformações institucionais ocorridas durante o fim do governo Dilma e início do governo Temer. Como resultado, apontamos que a criação de uma burocracia própria cuja própria razão de ser era o financiamento do programa foi fundamental para a perenidade do Bolsa Floresta em um momento de grave crise econômica e política. Não obstante, ambos os programas sofreram diferentes estratégias de desmonte desde o momento de sua criação, que se intensificam em 2014 e 2015. Por fim, apontamos os principais aspectos de fragilidade do Bolsa Verde e do Bolsa Floresta em relação ao desmonte e levantamos alguns caminhos possíveis para continuação da pesquisa.

Palavras-chave: desmonte, políticas ambientais, pagamento por serviço ambiental, Bolsa Verde, Bolsa Floresta.

WHEN CRISIS KNOCKS: RETRENCHMENT AND RESILIENCE OF PAYMENTS FOR ENVIRONMENTAL SERVICES (PES)

ABSTRACT: This article aims to discuss the retrenchment strategies employed in two of Brazil's leading payment for environmental services programs, Bolsa Floresta and Bolsa Verde. The goal is to identify the reasons behind the endurance of the former and the dissolution of the latter. In general, the study frames the transformations in Bolsa Floresta and Bolsa Verde at two distinct levels: the role of legal and fiscal centralization in each program for budget cuts during years of economic crisis and the drift mechanisms since the inception of public policies. These issues are also assessed in light of the institutional changes that occurred during the transition from the Dilma government to the Temer government. As a result, we find that the creation of a dedicated bureaucracy whose sole purpose was to finance the program was crucial for Bolsa Floresta's sustainability during a severe economic and political crisis. Nevertheless, both programs underwent different retrenchment strategies since their creation, which were intensified in 2014 and 2015. Finally, we highlight the main vulnerability aspects of Bolsa Verde and Bolsa Floresta regarding retrenchment and propose potential paths for further research.

Keywords: retrenchment, environmental policies, payment for environmental services, Bolsa Verde, Bolsa Floresta.

INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 2000, os programas de pagamento por serviço ambiental (PSA) têm se popularizado como uma política importante de combate ao desmatamento e pobreza ao redor do mundo. Tais políticas sociais se referem a incentivos econômicos dados para que determinadas populações preservem o meio-ambiente.

No caso brasileiro, dois programas se destacaram nacional e internacionalmente. O primeiro desses foi o Bolsa Floresta. Iniciativa do governo do Amazonas em 2007 e desenvolvido em parceria com diversas ONGs e empresas, o programa é até hoje um dos maiores PSAs do mundo. Ao lado da iniciativa amazonense, temos o Bolsa Verde. Criado no ano de 2011 no âmbito do Plano Brasil sem Miséria e descontinuado no início de 2018 pelo governo federal, o programa foi utilizado como modelo para o desenvolvimento de outros PSAs ao redor do mundo.

O que teria sido responsável pela dissolução de um programa e perenidade do outro? Se os mecanismos responsáveis pelo surgimento e expansão do Bolsa Verde nos anos iniciais do programa já foram exaustivamente analisados por diversos autores (OXFAM, 2020; ILO, 2016), raros trabalhos analisaram seu desmantelamento. O presente trabalho buscará dar um passo importante em tal direção a partir da análise da literatura desenvolvida sobre o *retrenchment* em políticas sociais (PIERSON, 1996; THELEN, 2003; HACKER, 2004; AMABLE, 2006; HACKER et al., 2015; ARRETCHE et al., 2022) e sobre ambos os programas. Mais especificamente, compararemos este debate às transformações ocorridas nas regras, legislações e benefícios do Bolsa Verde e do Bolsa Floresta, provenientes de dados disponibilizados pelo Ministério do Meio-Ambiente (MMA) entre os anos de 2011 e 2018 e pela Fundação Amazônia Sustentável (FAS) entre 2008 e 2018.

O artigo está organizado em três partes, para além desta introdução. Na primeira, reviso a literatura pertinente aos temas de pagamento por serviços ambientais (PSAs) e teorias relacionadas ao desmonte de política pública. A segunda aborda os casos do Bolsa Verde e Bolsa Floresta. Para tal, ela foi dividida em três subseções. Inicialmente, apresento as principais características e um breve histórico das políticas públicas. Na segunda parte, focalizo as dificuldades atravessadas pelos PSAs e mudanças políticas relevantes durante a crise de 2014-2015, dando ênfase aos mecanismos que possibilitaram a perenidade do Bolsa Floresta mesmo em um momento de forte turbulência política e econômica. Na terceira, debato os mecanismos

silenciosos que aos poucos levaram as duas políticas públicas a cobrir uma quantidade cada vez menor dos riscos enfrentados pelos cidadãos. Por fim, aponto os principais aspectos de fragilidade do Bolsa Verde e do Bolsa Floresta em relação ao desmonte e levantamos alguns caminhos possíveis para continuação da pesquisa.

1. DEFININDO OS PSAS E O DESMONTA DE POLÍTICAS SOCIAIS

Poucos temas têm atraído tanta atenção no debate público nos últimos anos quanto a conexão entre o combate à desigualdade e a proteção ao meio-ambiente. À medida que os problemas causados pela mudança climática e perda de biodiversidade nas florestas se tornam cada vez mais concretos, Estados têm se comprometido a reorientar seus modelos de desenvolvimento ao caminho da sustentabilidade. Na esfera internacional, tratados como o Acordo de Paris e planos globais como a Agenda 2030 colocam-se no centro dos debates. Dentro dos países, por sua vez, multiplicam-se as experiências de políticas públicas que buscam unir ambos os temas. Entre tais políticas, um tipo especial vem se destacando desde os anos 2000: os programas de pagamento por serviços ambientais (PSAs).

Existem muitas definições possíveis para os PSAs. Uma das mais aceitas é a de Sommerville et al. (2009), que define os PSAs como “abordagens que visam transferir incentivos positivos aos provedores de serviços ambientais — sendo estes condicionados à prestação do serviço — e cuja implementação será avaliada de acordo com a adicionalidade e contextos institucionais variados” (SOMMERVILLE et al., 2009, p. 4). A adicionalidade, por sua vez, se refere à medida de resultados em relação ao que teria ocorrido na ausência da intervenção (SOMMERVILLE et al, 2009, p. 13).

Os PSAs são divididos em pelo menos duas categorias diferentes: programas financiados pelos usuários, em que os indivíduos pagam aos prestadores do serviço os ‘custos ambientais’, e programas financiados por outras partes, geralmente o governo. Cada um destes modelos favorece um aspecto da política pública. Enquanto o primeiro tende a ser mais eficiente em relação à fiscalização dos pagamentos e coleta de informações sobre o programa, o segundo é mais recomendado quando o programa é de grande escala. (PAGIOLA et al, 2013). Outras características que geralmente tendem a ser utilizadas quando comparamos a formação de PSAs incluem o tipo de governo em que está inserido (democrático ou autoritário), o foco de atuação, os custos de oportunidade do programa, os modelos de negociação para obtenção de orçamento,

na vida política de uma cidade ou Estado, há um ônus eleitoral para todo político que queira dissolvê-la. A política do desmonte define-se, portanto, na tentativa de evitar a responsabilização (*blame avoidance*) pela ruína da política pública.

A ênfase à questão é tamanha no artigo de Pierson, entretanto, que pouco se explora o papel de fatores não-eleitorais que incentivam o desmonte. A regra é clara: olhando pelo retrovisor da aprovação do eleitorado, burocratas terão de formar consensos para tentar ao máximo possível dividir a responsabilidade por seus atos. Neste sentido, o tamanho do eleitorado beneficiado pelo programa, a capacidade de mobilização e os possíveis custos políticos da dissolução da política pública são as principais variáveis para avaliar a possibilidade de desmonte de uma política pública.

Se também não descarta que amplas reformas no Estado de bem-estar social são muito difíceis de realizadas, por outro lado, Hacker (2004) centra sua análise no papel dos desenhos das políticas públicas. As estratégias que podem ser utilizadas no âmbito da política para seu desmantelamento, entretanto, são muito mais amplas para o autor. Em geral, definirá três novos mecanismos: i) as camadas (*layering*), a criação de uma nova política sem eliminar a antiga; ii) conversão (*conversion*), quando atores políticos atuam com objetivos distintos dentro das instituições ou subvertem seus objetivos; e iii) deslocamento (*drift*), em que novos riscos que surgem na sociedade não são acompanhados por mudanças nas políticas públicas, muitas vezes por inação dos governantes. A revisão (*revision*), por fim, seria o momento de reforma ou eliminação completa de uma política.

Ao revelar esses novos mecanismos de *retrenchment*, Hacker (2004) aponta para outro caminho de investigação para as transformações no Estado de bem-estar social. Reconhecendo a importância do mecanismo de *drift* no caso estadunidense, a análise das mudanças formais em políticas públicas não mais bastam para compreender o fenômeno de desmantelamento. Em especial, é fundamental entender as mudanças ocorridas no nível da implementação do programa e notar em que medida o processo de privatização de novos riscos sociais é influenciado pela inação de governantes. Em bom português, ‘tirar o corpo fora’ é uma das principais maneiras de reformar o Estado de bem-estar social. Arretche et al. (2022) corroboram fortemente a importância desta estratégia, a qual chamam deslocamento ativo (*active drift*) quando propositada e de deslocamento passivo (*passive drift*) quando a oposição veta alguma ação.

Cada uma dessas estratégias terá maior possibilidade de ser usada a depender do ambiente institucional que uma política pública está inserida. A conversão, por exemplo, tenderá a ocorrer em casos em que as regras de um programa são vagas e há grupos de apoio ao programa pouco fortalecidos. Por sua vez, um contexto no qual há dificuldades para a eliminação de políticas públicas, mas que permite a criação de novas, pode levar à estratégia de *layering* (HACKER, 2004). Já o *active drift* está geralmente associado a programas com regras precisas e um ambiente de grande concentração de autoridade por parte do executivo, enquanto o *passive drift* ocorre em espaços onde há grande possibilidade de veto de algum programa (ARRETCHE et al., 2022).⁴

Outras teorias dão ênfase a fatores distintos que influenciam o desmonte de políticas públicas. Para autores como Amable et al. (2006), a ideologia do partido no poder influencia diretamente cortes ou investimentos em políticas sociais, especialmente em momentos de crise. De maneira geral, “governos de esquerda aumentam a despesa social agregada em resposta a choques, enquanto governos de direita reduzem ainda mais as taxas de substituição diante de mudanças estruturais na economia” (AMABLE, 2006, p. 3). A revisão ou diminuição da cobertura de determinada política pública também seria influenciada pelo custo da política pública e identificação partidária de seus beneficiários com o governo no poder (NELSON, 2016 apud ARRETCHE et al., 2022).

Tais teorias nos auxiliam a visualizar a variedade de estratégias e causas envolvidas no desmonte dos programas socioambientais. A seguir, analisaremos as trajetórias de dois PSAs, o Bolsa Verde e o Bolsa Floresta, buscando indicar os mecanismos que auxiliaram ou dificultaram seu *retrenchment*. A escolha por ambas as políticas se dá majoritariamente pelos traços comuns que possuem e sua importância no contexto nacional e internacional⁵. Em primeiro lugar, os dois programas são atuantes na região Amazônica e conferem o pagamento direto monetários aos beneficiários. Da mesma forma, os dois programas se inseriam em uma ampla rede de colaborações institucionais para a gestão dos benefícios e compartilhavam a condicionalidade de desmatamento zero nas áreas onde viviam os beneficiários. Desta maneira, os dois programas atuam com vistas a combater conjuntamente o desmatamento e a pobreza extrema. Por fim, os dois programas possuem bases de dados disponibilizadas online pelas instituições mandatárias e, especialmente até a crise, foram bastante estudados e usados como referência para outros PSAs

⁴ O *active drift*, inclusive, parece ter sido uma das principais estratégias desenvolvidas de grandes políticas sociais brasileiras durante a crise econômica que se inicia em 2014 (ARRETCHE et al., 2022).

⁵ Há, entretanto, uma questão que deve ser abordada com maior cautela. Enquanto o Bolsa Verde foi uma iniciativa desenvolvida pelo governo federal, o Bolsa Floresta é uma política estadual, fruto de uma parceria público-privada e implementada por organizações não-governamentais. No capítulo seguinte, exploraremos com detalhes o assunto.

por diversas organizações internacionais. Tais questões permitirão uma análise mais detalhada da trajetória dos programas e das estratégias de desmonte que sofreram.

2. O DESMONTE DO BOLSA VERDE E A RESILIÊNCIA DO BOLSA FLORESTA

2.1 O Bolsa Floresta e o Bolsa Verde

A primeira década do século XXI trouxe um grande avanço para as pautas ambientalistas nos países emergentes. No Brasil, dono da maior floresta tropical e de uma das maiores taxas de desmatamento do planeta, diversas iniciativas de PES foram desenvolvidas nos Estados e pelo governo federal desde 2007. Em especial, dois programas atraíram grande atenção nacional e internacional: O Bolsa Verde e o Bolsa Floresta.

Iniciemos pela iniciativa federal. O Programa de Apoio à Conservação e à Erradicação da Extrema Pobreza (Bolsa Verde) foi um dos primeiros programas federais desenvolvidos para combater conjuntamente o desmatamento e a pobreza extrema. O programa foi instituído através da Medida Provisória nº 535 (junho de 2011) e regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011, com o objetivo de cobrir uma importante lacuna entre a agenda social e ambiental no país. Desenvolvido sob o quadro do plano Brasil Sem Miséria⁶, seus principais objetivos eram incentivar a conservação dos ecossistemas e elevar a renda da população em situação de extrema pobreza que exercesse atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural (BRASIL, 2011).

Referência internacional entre os PSAs, o Bolsa Verde concedia R\$ 300 reais, de três em três meses, para famílias que fossem beneficiárias do Bolsa Família em áreas de prioridade de conservação ambiental. Tais áreas incluíam unidades de conservação de uso sustentável (UCS), que incorporam as reservas extrativistas, florestas nacionais e reservas de desenvolvimento sustentável federais), assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária, territórios ocupados por ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas, outras comunidades tradicionais e outras áreas rurais definidas por ato do Poder Executivo (BRASIL, 2011). O desenvolvimento de um programa de transferência de renda nestas áreas teve grande influência dos dados do Censo de 2010, à medida que fora notado que, “embora concentrassem apenas 15,6%

⁶ O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi instituído pelo Decreto no 7.492 de 2011. O público prioritário do plano era os 16,2 milhões de brasileiros identificados pelo Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como em situação de extrema pobreza, ou seja, que possuíam renda mensal inferior a R\$ 70. Em 2014 e 2017, este valor seria atualizado.

da população brasileira, cerca de metade das pessoas em condição de extrema pobreza (47%) residia em áreas rurais” (IPEA, 2014, p. 7).

Outra ação fundamental do Bolsa Verde era o provimento de capacitações e serviços de assistência técnica a famílias incluídas no programa. Durante os anos de 2011 e 2017, a execução destas ações foi majoritariamente gerida pelo Ministério do Meio-Ambiente. De maneira geral, entretanto, também trabalhava de maneira conjunta com um Comitê Gestor, formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda, e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O Comitê Gestor era responsável pelo planejamento do Bolsa Verde, indicação das áreas prioritárias para implementação do programa e definição dos critérios de seleção, além da inclusão das famílias beneficiárias e monitoramento do programa.

As famílias interessadas em participar do programa deveriam cumprir alguns pré-requisitos. A primeira das condicionalidades era encontrar-se em situação de extrema-pobreza (com renda mensal inferior ao nível de pobreza extrema delimitado no Plano Brasil sem Miséria) e estar presente no Cadastro Único. Ao lado disso, também era necessário que a família desenvolvesse atividades de conservação dentro das áreas citadas previamente. Os benefícios eram pagos através do cartão do Bolsa Família, o que fazia com que os beneficiários precisassem estar inscritos no programa federal. Como apresentado no Decreto nº 7.572/2011, as famílias que já fossem beneficiárias do Bolsa Família seriam priorizadas para o recebimento do programa em um primeiro momento (BRASIL, 2011). Posteriormente, ocorreria uma busca ativa por novos beneficiários. Elas assinariam um termo de adesão para o ingresso no Bolsa Verde e apenas um membro de cada família poderia receber o benefício. O contrato teria duração de dois anos, com possibilidade de extensão.

O programa federal foi inspirado em uma iniciativa pioneira do governo do Amazonas, o Bolsa Floresta. Criada no ano de 2007, a política pública possui o objetivo de combater o desmatamento e melhorar a qualidade de vida das populações tradicionais residentes nas Unidades de Conservação (UCs) estaduais (FAS, 2021). O programa fora apoiado por uma legislação estadual bastante inovadora no país, a Lei nº 3.135/07, cujo principal objetivo era criar instrumentos e programas que promovessem a redução de emissões de gás de efeito-estufa na Amazônia (GOVERNO DO AMAZONAS, 2007). Nos anos posteriores, o programa se tornaria um dos maiores PES do mundo.

Em 2007, o programa consistia na concessão de R\$ 50 por mês para as famílias tradicionais e indígenas das áreas supracitadas com a contrapartida de não desmatar e prevenir incêndios florestais na região. Diferentemente do que ocorre em relação ao Bolsa Verde, porém, distintos componentes foram criados já no ano seguinte de formação. A renda obtida no programa de transferência direta familiar (que passou a se chamar Bolsa Floresta Familiar) passa a ser complementada por outros três subprogramas: o Bolsa Floresta Renda (BFR), com valor médio de R\$ 4 mil e voltado para o apoio à produção sustentável de determinada comunidade; o Bolsa Floresta Social (BFS), também destinado às comunidades e que deveria ser usado para itens como educação, cidadania e saúde; e o Bolsa Floresta Associação (BFA), destinado às associações de moradores e com valor equivalente a 10% da soma de todas as BFF (VIANA, 2008).⁷

Em um primeiro momento, o BFF foi ofertado prioritariamente para mulheres. As condicionalidades do programa não eram amplas. Fundamentalmente, os beneficiários deveriam possuir ao menos 2 anos de moradia nas UCs participar de treinamentos de 2 dias sobre temas como desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas. Além disso, deveriam se comprometer o desmatamento zero nas áreas em que vivem, uso de práticas de prevenção de queimadas e participação na associação de moradores da unidade de conservação⁸.

Desde 2008, o programa vinha sendo implementado pela Fundação Amazônia Sustentável, organização não-governamental fundada como uma parceria público-privada para gerir o programa e financiada pelo governo do Amazonas e instituições nacionais e internacionais. O primeiro presidente da organização foi Virgílio Viana, que deixaria o posto de Secretário do Meio-Ambiente do Amazonas para assumir o cargo. Além da Presidência, a organização possui um Conselho Fiscal, um Conselho Consultivo, uma Diretoria e um Conselho de Administração, com representação obrigatória de membros do governo, da academia, do setor privado e da sociedade civil.

Esta última característica marcará uma diferença importante entre o BF e o Bolsa Verde. De um lado, o BF é apoiado pela construção de uma instituição cuja própria razão de ser é a implementação e manutenção da política pública, construída a partir de financiamento público e privado. De outro, o Bolsa Verde faz parte de uma ampla teia de políticas sociais federais desenvolvidas durante os governos petistas. Como veremos a seguir, ambos foram instrumentos

⁷ De acordo com dados disponibilizados pelo Governo Federal em 2013, o Bolsa Floresta investia certa de R\$ 1360 reais por família com todos os componentes incluídos no programa (ILO, 2018).

⁸ Retirado de [Bolsa Floresta e Bolsa Verde: semelhanças, diferenças e desafios - Página 22 \(pagina22.com.br\)](#). Texto do superintendente geral da FAS, Virgílio Viana, na revista Página 22.

importantes para o combate a pobreza extrema e ao desmatamento na região Amazônica. Inegavelmente, os dois PSAs se tornaram reconhecidos e envolveram a colaboração de uma grande interlocução entre vários atores distintos. A tais questões, soma-se também uma questão fundamental: o nível de centralismo fiscal e jurídico de cada programa. Com a crise de 2014-2015, o tema será fundamental para definir rumos completamente distintos das duas políticas públicas.

2.2 A crise de 2014-2015: mudança de rumos dos programas sociais

Nos últimos anos, a relação entre o federalismo brasileiro e as políticas de assistência social atraiu a atenção de diversos pesquisadores, com diferentes percepções sobre o tema (ABRUCIO, 2010; CUNHA et al., 2017). Nessa literatura, dois eixos aparecem como fundamentais para entender a efetividade das ações desenvolvidas pelas federações em matéria social: o nível de centralismo fiscal (quais organismos financiam o programa) e a centralização jurídica (quem é responsável pela geração, regras e normas do programa) (SOARES et al. 2016).

A importância dessas duas variáveis reside na existência de uma quantidade maior ou menor de atores com poder de veto sobre a formação e manutenção de políticas de proteção social, a depender do arranjo institucional. De forma geral, quanto maior for a capacidade do governo de formular e financiar políticas públicas sem forças restritivas, maior a possibilidade de promover inclusão social e de equalizar os gastos entre diferentes áreas do país (ARRETCHE, 2004; SOARES et al., 2016). Por outro lado, a centralidade jurídica e fiscal dos governos também permite que mudanças de gestão no Executivo do país possam gerar descontinuidades em políticas sociais.

Foi o que aconteceu a partir de 2015. Se o orçamento de políticas sociais subia de maneira exponencial desde o início do governo Lula, a conjuntura de crise econômica no final do governo Dilma Rousseff no Brasil reverteria os rumos de distintas políticas públicas (ARRETCHE, 2022). No ano de 2016, o polêmico impeachment de Dilma Rousseff também levaria a transformações políticas. Sob o governo do vice-presidente Michel Temer, iniciava-se um período de austeridade com vistas a solucionar a grave dívida pública brasileira. Neste âmbito, mesmo após resultados importantes para a redução da pobreza extrema e redução de emissão de carbono nas áreas de execução do programa até 2017 (OXFAM, 2020; KANANOSKI, 2016), o Bolsa Verde tem seu orçamento zerado no início de 2018 (WWF, 2018).

O financiamento do Bolsa Verde provinha de dotações orçamentárias do MMA, estipuladas por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA, por sua vez, é um projeto de lei

que indica o orçamento para o exercício seguinte, proposto pelo Poder Executivo e posteriormente aprovado pelo Legislativo. Desta maneira, não havia um mecanismo constitucionalmente garantido de financiamento para o Bolsa Verde. Ficava a critério do Executivo federal a inclusão do programa no orçamento do ano, a depender das prioridades de gastos do governo. Além disso, o Congresso Nacional ainda poderia modificar o projeto de lei, indicando créditos extraordinários ou vetando parte do financiamento de algum programa. Ambos aconteceriam no caso do Bolsa Verde:

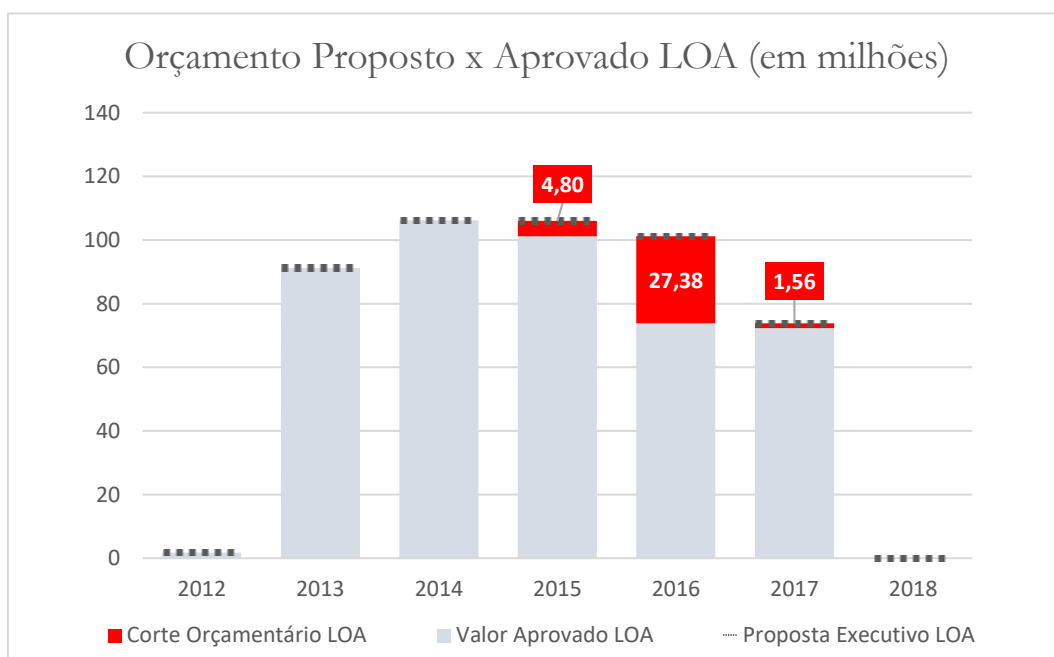


Gráfico I – Orçamento proposto e orçamento aprovado na LOA entre 2012 e 2017. Informações construídas a partir de dados da LOA, disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados ([LOA - Lei Orçamentária Anual — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://loa.camara.gov.br)).

Como pode ser notado no gráfico acima, a proposta do poder executivo para a LOA de 2015 (enviada pelo Ministério do Planejamento para o Congresso em agosto de 2014 e sancionada apenas em abril de 2015) é a primeira da série histórica que não incorporava um aumento no orçamento do Bolsa Verde. Já no governo Dilma, portanto, notamos que os valores orçamentários do programa já não eram mais atualizados. No ano seguinte, ainda durante a presidência petista, o orçamento proposto cai ainda mais. Somado a isto, o Congresso impõe um corte orçamentário de mais de 30% no programa, o que levaria a suspensão da inclusão de beneficiários a partir de 2016 (MMA, 2016). Já para o orçamento de 2017, a aprovação do teto de gastos (PEC 241) limitaria o avanço de gastos do governo no programa. O Ministério do Meio-

Ambiente ainda sofreria outros contingenciamentos ao longo de 2017, que diminuiriam ainda mais as possibilidades orçamentárias⁹.

Diferentemente do esperado na literatura sobre desmonte e ideologia partidária, um governo de esquerda iniciam o processo de austeridade da política pública. Com uma quantidade diminuta de barreiras para a ação do presidente e com a constante associação do programa Brasil sem Miséria ao aumento gigante da dívida pública entre 2012 e 2018 entre os atores públicos (OXFAM, 2020), formava-se uma situação ideal para a *revision* do programa (HACKER, 2004). De acordo com relatório de gestão do MMA (MMA, 2017), o governo teria iniciado em 2017 algumas negociações com o Fundo Amazônia e o Fundo Verde do Clima (GCF) para o financiamento não reembolsável ao programa. Não há registros, porém, de que as partes tenham chegado a algum tipo de acordo. Assim, mesmo sob protestos de organizações internacionais¹⁰ e da Frente Parlamentar Ambientalista¹¹, o programa seria terminado durante o governo Temer.

A nova conjuntura também impactaria os Estados. Desde 2015, a crise econômica já afetava fortemente o Estado do Amazonas. No ano, por exemplo, a Zona Franca de Manaus já indicava uma queda de mais de 30% em sua produção¹². Logo também se somaria uma grave instabilidade política. Em menos de 18 meses, três mandatários assumiriam o governo do Estado. Uma investigação sobre corrupção e compra de votos iniciada em 2016 levaria ao indiciamento e impeachment do governador José Melo (PROS) e de seu vice-governador em maio do ano seguinte. O vácuo institucional seria coberto por um governo provisório liderado pelo presidente da Assembleia Legislativa, David Almeida (PSD), mandatário do Estado até que fossem realizadas novas eleições. A eleição suplementar para governador do Amazonas em 2017 levaria ao cargo o Amazonino Mendes (PDT), que já havia liderado o Executivo amazonense nos anos 90.

O caos político e econômico também gerou complicações para as políticas socioambientais do Amazonas. Assim como ocorre no caso do Bolsa Verde, não havia em 2015 qualquer mecanismo que garantisse a sustentabilidade a longo prazo dos programas.

⁹ Retirado de [Governo corta 43% do orçamento do Ministério do Meio Ambiente - \(\(o\)\)eco \(oeco.org.br\)](#). Acesso em 29 de julho de 2022.

¹⁰ Retirado de [Protesto na Câmara denuncia desmonte na política ambiental | ISA - Instituto Socioambiental](#). Acesso em 29 de julho de 2022.

¹¹ De fato, a WWF parece ter uma das principais organizações internacionais a criticarem o desmonte do Bolsa Verde. Retirado de [Carta aberta ao governo brasileiro em defesa do Programa Bolsa Verde | WWF Brasil](#)

¹² Retirado de [Crise econômica afeta produção da Zona Franca de Manaus | Agência Brasil \(cbc.com.br\)](#).

O problema era previsto desde o início do programa. Na Lei nº 3.135/07, que instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazona e o Bolsa Floresta, planejava-se também a formação do Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável para dar sustentabilidade aos programas socioambientais do Estado¹³. Tal fundo, entretanto, nunca foi de fato criado (CENAMO et al., 2013).

O Executivo estadual, por outro lado, tomara outra iniciativa. Nos meses iniciais do programa, o governo do Amazonas fez uma doação de R\$ 20 mi para financiar a criação de um fundo patrimonial específico para financiar o BFF, gerido pela FAS. A ideia inicial era que os juros recebidos a partir da gestão deste patrimônio garantiriam a continuidade e expansão do programa. Este pagamento foi complementado com doações de R\$ 20 mi do Banco Bradesco e da Coca-Cola para a gestão de outros programas. Por sua vez, o Fundo Amazônia, por sua vez, também doara R\$ 20 milhões em 2010 para as outras modalidades do programa. Outras instituições complementaram o orçamento do programa com valores inferiores (FAS, 2021).

Não havia, portanto, nenhum mecanismo que garantisse a obrigatoriedade de financiamento posterior entre o governo e o Bolsa Floresta Familiar. Caso os rendimentos do fundo de investimentos não obtivessem os resultados esperados, a política pública estaria dependente de novas doações, fossem estas de empresas privadas ou do poder público. A continuidade do projeto, especialmente em um momento de grave crise econômica, estava em risco.

Foi o que ocorreu em 2014. Já no final do ano, os gestores da FAS comunicaram ao governo do Amazonas que o recurso disponibilizado para o BFF estava perto do fim (FAS, 2021). Com a grave crise econômica e a instabilidade política no Executivo amazonense, o governo decidiria pela não-renovação do financiamento do programa. O momento, afinal, era de austeridade financeira. Não à toa, o governo faria uma ampla reforma administrativa para diminuir os gastos do Estado (Lei Nº 4163 de 2015)¹⁴. Neste âmbito, diversos órgãos

¹³ O governo do Estado e o Bradesco acreditavam que poderiam garantir a sustentabilidade de diversos programa ambientais através de operações financeiras em um futuro mercado global de carbono, questão que já era comentada em diversas organizações internacionais desde os anos 2000 (FAS, 2021). Desde 2005, já tinha sido criado um mercado de carbono, mas este era voluntário e não correlato às metas nacionais e internacionais de queda do aquecimento global. As expectativas seriam frustradas. Apesar de bons avanços no debate sobre as transferências internacionais a partir do Acordo de Paris, em 2015, ainda hoje há muitos pontos a avançar na questão (MICHAELOWA et al., 2019). Na COP 26, realizada em 2021 em Glasgow, finalmente os países chegaram a um acordo para a criação de um mercado de carbono global.

¹⁴ Retirado de [5-lei-N-4.163-DE-2015.pdf \(meioambiente.am.gov.br\)](https://www.meioambiente.am.gov.br/5-lei-N-4.163-DE-2015.pdf).

responsáveis pela gestão ambiental amazense seriam extintos e a Secretaria de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) sofreria diversos cortes orçamentários¹⁵. O órgão governamental também mudaria seu nome para Secretaria de Estado do Meio-Ambiente (SEMA). Por fim, poucos meses após a reforma administrativa, a nova secretaria ainda levantaria uma investigação sobre a aplicação da doação realizada pelo Estado do Amazonas à FAS em 2008.

Sob esta relação conturbada com o Executivo amazonense, a FAS chegaria a um acordo com a SEMA e decidiria financiar completamente o programa a partir de doações de empresas privadas e instituições internacionais a partir de abril de 2015 (FAS, 2021). Como podemos notar no gráfico abaixo, o número de beneficiários se manterá estável ao longo dos anos seguintes¹⁶:

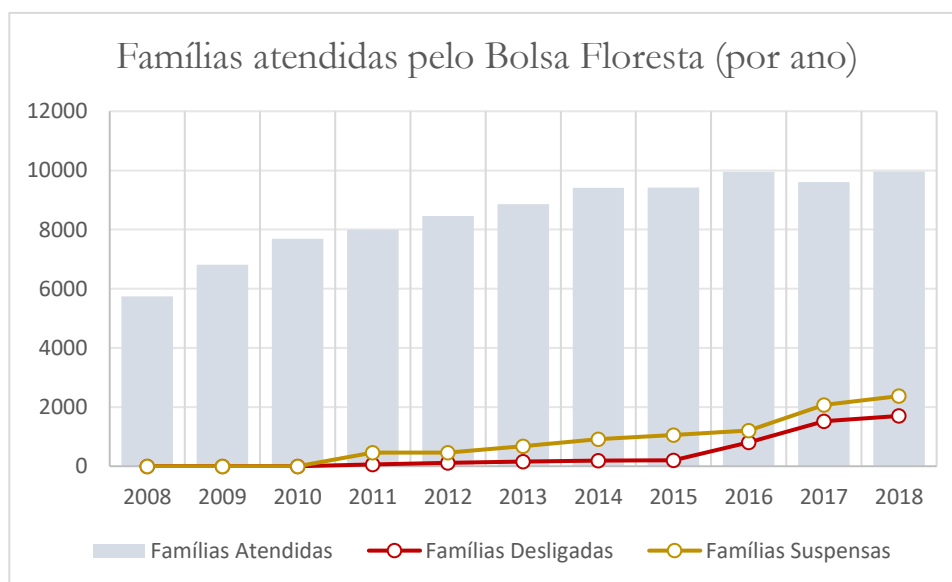


Gráfico II – Famílias atendidas pelo Bolsa Floresta entre 2008 e 2018.

Informações retiradas de Relatório Anual de 2018 do programa e adaptadas para o presente trabalho (FAS, 2020).

Como esperado na literatura especializada em *retrenchment*, os períodos de crise econômica geraram dificuldades à continuidade de políticas públicas (PIERSON, 1996; HACKER, 2004). Na ausência de um orçamento público obrigatório, a persistência do programa coube majoritariamente ao investimento de um outro organismo financiador. Se no caso do Bolsa Verde, o governo Temer não conseguiu chegar a um acordo com organismos internacionais ou instituições privadas, isto foi realizado pela FAS. O Banco Bradesco, que havia criado o projeto

¹⁵ Retirado de [Amazonas: sobrou \(ou melhor, vai faltar\) para o Meio Ambiente - \(\(o\)\)eco \(oeco.org.br\)](https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.7208).

¹⁶ No caso do Bolsa Floresta Familiar, as suspensões e desligamentos ocorriam a partir de dois mecanismos. Em primeiro lugar, as equipes de campo da FAS acompanham mensalmente o cumprimento dos critérios de não desmatamento, a situação cadastral, manutenção dos filhos na escola e outros aspectos. Além disso, a família era desligada quando se constatava que o beneficiário não residia mais na comunidade (FAS, 2020).

junto ao governo do Amazonas, passaria a manter a maior parte do orçamento do projeto. De certa maneira, o arranjo financeiro público-privado e o know-how da FAS na captação de recursos garantiu que o programa escapasse de uma política de *revision* (FAS, 2021).

Isto significa que o Bolsa Floresta teria escapado do desmonte ao longo dos anos? Como notamos na segunda seção, o desmonte não necessariamente é uma ação decisiva única de fim de um programa, mas sim um conjunto de ações sutis que aos poucos levam a determinada política a cobrir uma quantidade cada vez menor dos riscos enfrentados pelos cidadãos (HACKER, 2004). Ao enxergarmos apenas mudanças no valor total do orçamento e a quantidade de famílias atendidas pelo programa, deste modo, não poderemos definir com totalidade o *retrenchment* em um programa. No argumento desenvolvido por Pierson (1996), análises sobre o desmonte também devem incluir questões como aumentos na dependência de benefícios testados por condicionalidades, a privatização dos riscos; e mudanças significativas nas regras de elegibilidade e benefícios. A teoria do desmonte incorpora tanto aspectos da “*big picture*” quanto de “*revoluções silenciosas*”. Vejamos estas últimas no caso do Bolsa Floresta e do Bolsa Verde.

2.3 As revoluções silenciosas: drift no Bolsa Floresta Familiar e no Bolsa Verde

A mais perceptível entre as revoluções silenciosas em ambos os programas é a falta de reajuste dos benefícios. Quando analisamos o Bolsa Floresta Familiar e o Bolsa Verde, nota-se que o valor do benefício se manteve estável durante os anos de 2011 e 2018. De fato, tais programas estavam mais propensos ao drift que outros programas sociais, já que a estratégia ocorre sobretudo quando há grande polarização política, autoridade concentrada e os mecanismos de atualização de benefícios são mais frágeis (ARRETCHE et al, 2022, GALVIN et al, 2020). Como abordado anteriormente, não havia nenhum tipo de ajuste automático no BFF determinado pelo governo do Amazonas ou da FAS. No caso do Bolsa Verde, o orçamento para o programa era discutido anualmente de acordo com as dotações orçamentárias do Ministério do Meio-Ambiente, fruto da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os benefícios, desta maneira, perderam seu valor real ao longo do tempo entre 2011 e 2018:

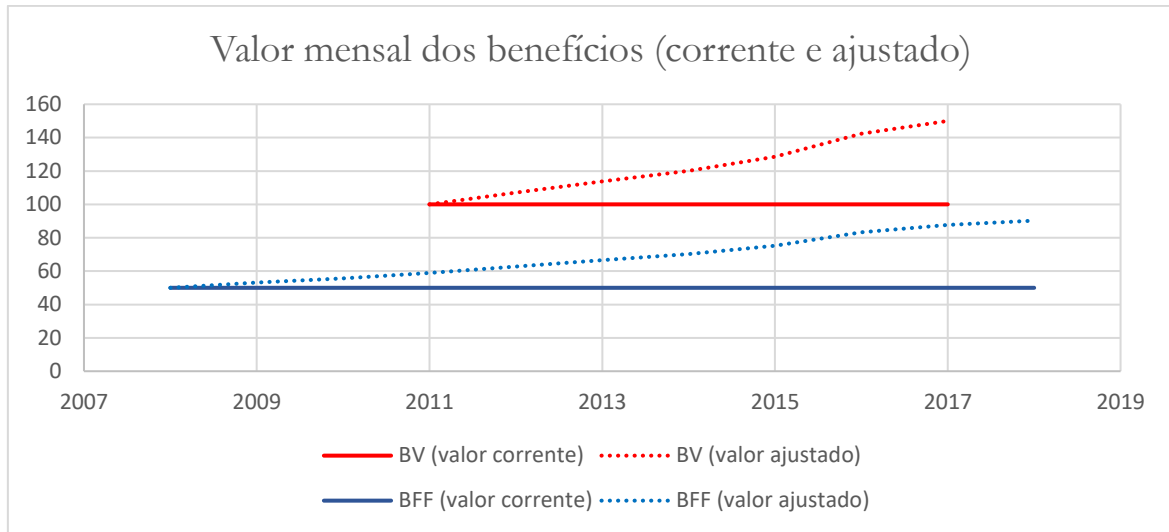


Gráfico III – Valor mensal dos benefícios do Bolsa Floresta Familiar e do Bolsa Verde entre 2008 e 2017.

Os valores foram ajustados em relação ao IPCA de 2017.

De fato, os benefícios oferecidos pelos programas passavam a cobrir cada vez menos as necessidades financeiras dos indivíduos que a recebiam. Como podemos notar acima, ao corrigir os valores de acordo com o IPCA, os R\$ 50 mensais do Bolsa Floresta deveriam ter se tornado ao menos R\$ 90 para garantir o mesmo nível de renda por parte dos beneficiários em 2017. Já no Bolsa Verde, o valor deveria ter subido para aproximadamente R\$ 150¹⁷. No caso deste último programa, outra questão interessante de ser notada é o crescente gap entre as famílias atendidas e suas metas anuais a partir de 2015:

¹⁷ Como já apresentado previamente, é importante frisar que o Bolsa Floresta também incorporou outros três benefícios no ano seguinte a criação ao programa (Bolsa Floresta Associação, Bolsa Floresta Renda e Bolsa Floresta Social). De toda forma, os outros benefícios também não foram atualizados até o ano de 2018 (FAS, 2022). No ano passado, entretanto, o BFF sofreu algumas transformações que incorporaram mudanças nos benefícios. Abordaremos tal questão brevemente nas Considerações Finais.

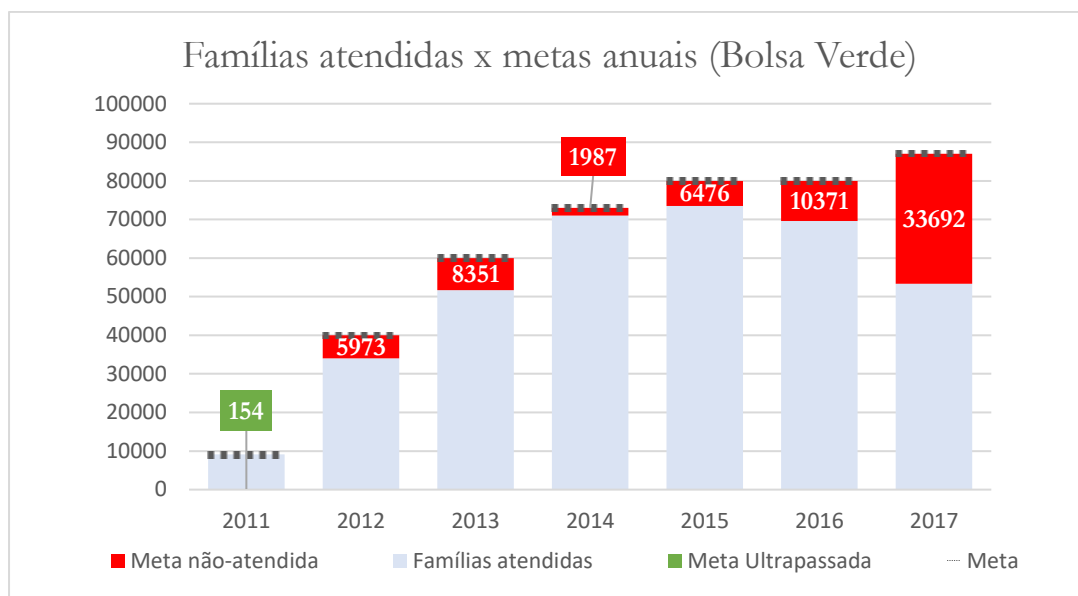


Gráfico IV – Famílias atendidas e metas anuais do Bolsa Verde entre 2011 e 2017. Informações construídas a partir da lista de beneficiários e de relatórios anuais de gestão, disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA),

O trabalho de Bergallo (2019) traz questões interessantes para debater esta queda. De maneira geral, a autora centra sua análise nos critérios de elegibilidade para entrada nos programas de transferência de renda no Brasil e na exclusão de beneficiários do programa. Com isto em mente e observando os dados sobre a queda discrepante entre os anos de 2016 e 2017 em 5 regiões, ela afirma que os principais motivos da exclusão de beneficiários do programa encontrados foram a renda das famílias acima da linha da extrema pobreza, o recebimento simultâneo do seguro defeso, suspensão cautelar e recebimento de salário como servidor público (BERGALLO, 2019, p. 150). Se este primeiro fator indica que muitas famílias do programa se ‘graduaram’ do programa, por outro lado, ela também encontra diversas famílias que continuaram em uma situação de extrema após o programa. Comentando sobre o caráter flutuante da renda das famílias beneficiárias nas áreas analisadas, a autora afirma que:

A renda utilizada para a entrada e saída de beneficiários dos programas sociais são as declaradas no CadÚnico. O grande problema está em como calcular a renda dessas famílias. A lógica de obtenção e de utilização da renda [entretanto] é oscilante. Porém, a renda per capita das famílias, em determinados meses, se encontra em situação de extrema pobreza e, em outros meses, em outras classes de renda. Portanto, a renda familiar média mensal, quando mal calculada e sendo uma condicionante, em vez de informar sobre a condição da família pode, na verdade, prejudicar os beneficiários na inclusão e exclusão dos programas de transferência de renda condicionada (BERGALLO, 2019, p. 161).

Mesmo que não aponte diretamente para uma estratégia de desmonte no Bolsa Verde, a reflexão acima sobre as formas de calcular a pobreza no meio rural nos auxilia a refletir outro ponto para o *retrenchment*. A linha de extrema pobreza para a entrada no Brasil sem Miséria, que define uma das condições para a entrada de beneficiários no programa, não necessariamente acompanhava as necessidades dos beneficiários do Bolsa Verde. Na verdade, as linhas do Brasil sem Miséria acompanhavam historicamente a linha de operacionalização do Programa Bolsa Família (PBF) (TRONCO et al., 2019). Desta maneira, em meio a um momento de grave crise econômica no país e considerando as características específicas da população-alvo, a realização de ajustes nas regras relativas à renda limite de elegibilidade para o programa poderia ter sido importante.

Há também outra questão sobre a utilização da linha de operacionalização do Bolsa Família que indica o drift. Como aponta Arretche et al. (2022, p. 21), os governos Dilma e Temer deixaram corroer os limites para a elegibilidade do programa¹⁸. Como a linha de extrema-pobreza do BSM acompanhava o Bolsa Família, o mesmo ocorrerá no Bolsa Verde. Com tais valores completamente desvalorizados, esperava-se um aumento ainda maior do número de famílias beneficiadas pelo programa em um momento de forte crise. Afinal, a renda média rural no Brasil cai fortemente entre os anos de 2015 e 2016, colocando milhões de novas famílias na pobreza extrema. Na região Norte, onde se encontra a maior parte das unidades de conservação do programa, o nível de pobreza rural só não superava o do Nordeste (TORQUATO et al., 2020). Mais especificamente, a pobreza extrema aumentará na região de 7,5% em 2014 para 9% em 2015, atingindo 9,7% no ano seguinte (IBGE, 2019). Como apontado no gráfico IV, entretanto, o contrário ocorre. No início de 2016, o MMA suspende a inclusão de novos beneficiários. O governo federal justificaria tal ação a partir da necessidade de cumprimento do teto de gastos e cortes orçamentários da Câmara Federal (MMA, 2016). Novos contingenciamentos em 2017 piorariam mais ainda a situação do Ministério do Meio Ambiente. No ano seguinte, o Bolsa Verde seria oficialmente retirado do orçamento do governo federal.

Por fim, não foram encontradas políticas específicas ligadas a uma maior severidade de teste de benefícios no Bolsa Verde ou no Bolsa Floresta Familiar. Da mesma maneira, não encontramos dados suficientes para afirmar a existência de *conversion* dos programas citados. Mesmo com o corte orçamentário tanto na Secretaria de Meio-Ambiente do Amazonas quanto

¹⁸ Historicamente, a linha do PBF e do BSM subiram ao mesmo tempo (TRONCO et al., 2017). No ano de 2014, a linha de pobreza extrema foi transformada para R\$ 77, após um período de 3 anos com o valor de R\$ 70. Já em 2017, a linha de pobreza extrema subiu para R\$ 85 reais.

do Ministério do Meio-Ambiente nos anos de crise, não foram encontradas evidências de transformações na atuação dos departamentos em relação à aplicação dos programas neste período. Ao menos no período entre 2011 e 2017, o *drift* no valor dos benefícios parece ter sido uma das principais estratégias de *retrenchment* dos programas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscamos debater algumas das estratégias de *retrenchment* encontradas em dois dos principais programas de serviços ambientais do Brasil. De maneira geral, nos centramos em transformações no Bolsa Floresta e no Bolsa Verde em dois níveis distintos: o papel da centralização jurídica e fiscal em cada programa para o corte do orçamento de cada programa nos anos de crise econômica e mecanismos de drift desde a criação das políticas públicas.

Sobre a primeira questão, notamos que o grau de centralização jurídica e fiscal do Executivo (estadual ou federal) parece ter sido importante para gerar dificuldades à continuidade da política pública. Assim como feito por Arretche et al. (2022), o trabalho reforça a importância do papel da concentração de autoridade para o *retrenchment*. Se por um lado, a centralização fiscal e jurídica para os PSAs conferiu a possibilidade de geração de políticas públicas de grande impacto em um curto período no Brasil, esse mesmo processo possivelmente foi um dos principais fatores por trás da dissolução do Bolsa Verde e da quebra de financiamento público do Bolsa Floresta. De maneira geral, como demonstrado, o fato dos dois programas não possuírem um orçamento obrigatório anual tornou os dois programas bastante frágeis institucionalmente.

Sobre a segunda questão, o *drift* no valor dos benefícios parece ter sido uma das principais estratégias de *retrenchment* dos programas entre 2011 e 2017. Ao longo dos anos, os benefícios oferecidos pelos BFF e pelo BV não foram reajustados e passavam a cobrir cada vez menos as necessidades financeiras dos indivíduos que a recebiam. Além disso, no caso do Bolsa Verde, notamos também que houve um drift na atualização do número de beneficiários do programa a partir de 2016, em um momento de forte crise econômica. Tal fato contrasta com as raras e baixas mudanças nos valores de elegibilidade do programa. Com os valores desvalorizados, esperava-se um aumento ainda maior do número de famílias beneficiadas pelo programa em um momento de forte crise, o que não ocorreu.

Os dados encontrados afastam-se de explicações alternativas para o desmonte. Primeiro, as teorias que atribuem o desmonte da política pública à ideologia do partido no poder não

parecem ser suficientes para analisar a trajetória do Bolsa Verde e Bolsa Floresta. Durante a crise, tanto o governo federal, de orientação à esquerda, quanto o governo estadual, à direita, agiram para reduzir a abrangência das políticas públicas em questão. Em segundo lugar, o tamanho da crise não parece ter sido o fator determinante para o desmantelamento da política pública, já que a crise política estadual parece ter sido ainda mais grave do que a crise federal, e mesmo assim o programa estadual foi mantido. Além disso, o tamanho da clientela do Bolsa Floresta parece ser pequeno em comparação a outras políticas públicas estaduais para ser o principal mecanismo explicativo da resiliência da política pública.

Os resultados apresentados no presente trabalho, entretanto, devem ser aprofundados a partir de novas pesquisas. Se traz indicações importantes sobre as PSAs, por outro lado não foi possível controlar muitas variáveis essenciais para aferir relações causais entre o design de políticas públicas e o retrenchment. De fato, as políticas eram divergentes em alguns aspectos importantes. Como vimos, o principal deles era que o BV possuía financiamento do governo federal e o BF era fruto de uma parceria público-privada. É possível, assim, que alguns mecanismos previstos na literatura sobre retrenchment não necessariamente funcionassem da mesma maneira. Além disso, conseguimos encontrar dados majoritariamente para o Bolsa Floresta Familiar, com pouca informação disponibilizada sobre os benefícios comunitários que compõem o Bolsa Floresta. Por fim, outras explicações possíveis poderia focar nos grupos de pressão para manutenção da política pública.

Por fim, há também um outro caminho de investigação a ser seguido. Mais recentemente, nota-se que o Bolsa Floresta têm sofrido diversas transformações. No ano de 2022, o governo do Amazonas voltaria a administrar o programa, aumentando inclusive o benefício do BFF para R\$ 100 mensais por família¹⁹. Da mesma forma, o Bolsa Verde será retomado em 2023, com dotação orçamentária de R\$200 mi²⁰. Para futuras pesquisas, será possível debater quais mecanismos, atores ou conjunturas teriam incentivado a retomada recente dos projetos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, 18(2), 17-26.

¹⁹ Retirado de [Seleção para implementação do programa 'Guardiões da Floresta' encerra segunda \(18\), no AM | Amazonas | G1 \(globo.com\)](#).

²⁰ Retirado de <https://www.oc.eco.br/orcamento-do-mma-tem-recomposicao-de-meio-bilhao-e-retorna-aos-valores-pre-bolsonaro/>

ARRETCHE, Marta; SOUZA, Pedro; FIMIANI, Heloísa; BARBOSA, Rogério. **"When incumbents choose to retrench big and popular social policies: active drift in Brazil"**. Working Paper, 2022.

ABRUCIO, F. L. (2010). **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO.

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. In: **IDeAS**. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2017. p. 131-174.

CENAMO, Mariano Colini; ALBUJA, Gabriela; SOARES, Pedro. **Análise participativa dos 5 anos de implementação da política estadual de mudanças climáticas do Amazonas: 2007-2012**. Manaus-AM: IDESAM, 2013.

CUNHA, E. S. M., CUNHA, E. P., & SILVA, I. D. O. (2017). Federalismo e Política de Assistência Social na Argentina e no Brasil. In: 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Montevideu. **Anais do 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política**, 2017.

BRASIL, **Lei nº 7.572, de 28 de setembro de 2011**. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde. 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7572.htm>.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL (FAS). **Relatório de Atividade de 2018**. 2020. Disponível em <<https://fas-amazonas.org/wp-content/uploads/2020/03/Projeto-Relatório-2018-FAS.pdf>>.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL (FAS). **Programa Bolsa Floresta: trajetória, lições e desafios de uma política pública inovadora para a Amazônia**. 2021. Disponível em: <<https://fas-amazonia.org/publicacao/programa-bolsa-floresta/>>.

GALVIN, Daniel J.; HACKER, Jacob S. The political effects of policy drift: Policy stalemate and American political development. **Studies in American Political Development**, v. 34, n. 2, p. 216-238, 2020.

GOVERNO DO AMAZONAS, **Lei nº 3.135, de 5 de junho de 2007**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. 2007. Disponível em: <<https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202007/Arquivo/LE%203135%2007.htm>>

HACKER, Jacob S. "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States". **The American Political Science Review**, Vol. 98, No. 2 (May, 2004), pp. 243-260. 2004.

HACKER, Jacob S; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. "Drift and conversion: hidden faces of institutional change". IN: Mahoney & Thelen (eds.). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

IBGE, **Coordenação de População e Indicadores Sociais. Sistema de informações e indicadores culturais: 2007-2018**. 2019.

ILO. Written by SCHWARZER, H., PANHYUS, C., DIEKMANN, K., **Protecting people and the environment lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences**. Working Paper no 54, 2016. Disponível em: <<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53645>>

IPEA. Escrito por VIANA, João Paulo. **Dois anos de Bolsa Verde: Seria a meta alcançável?**. Texto para Discussão, 2014.

KASANOSKI, Daniesse Sannara. **Bolsa Verde: benefício social e incentivo à conservação ambiental?**. 2016.

MICHAELOWA, Axel; SHISHLOV, Igor; BRESCIA, Dario. Evolution of international carbon markets: lessons for the Paris Agreement. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 10, n. 6, p. e613, 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Relatório de gestão – Exercício 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: < <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2016/relatoriogestao.pdf>>.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Relatório de gestão – Exercício 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: < <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2017/relatorio-gestao-2017-mma.pdf>>.

OXFAM. Written by MCCOSHAN, Katie. **Protecting the People and the Forest: Bolsa Verde**, Brazil. 2020.

PAGIOLA, Stefano; CARRASCOSA VON GLEHN, Helena; TAFFARELLO, Denise. **Brazil's experience with payments for environmental services**. 2013.

PIERSON, Paul. "The New Politics of the Welfare State". **World Politics**, Vol. 48, No. 2 (Jan., 1996), pp. 143-179.

SOARES, M. M., MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil e na Argentina**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 2016;

SOMMERVILLE, Matthew M.; JONES, Julia PG; MILNER-GULLAND, E. J. A revised conceptual framework for payments for environmental services. **Ecology and society**, v. 14, n. 2, 2009.

THELEN, Kathleen. **How Institutions Evolve: Insights from comparative historical analysis**, 2003.

TORQUATO, Thiago Ferreira; CALDARELLI, Carlos Eduardo. Mensuração da pobreza rural do Brasil: a situação da população infantil. **Revista AERE**, v. 28, n. 3, 2020.

TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marília Patta. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 294-311, 2017.

VIANA, Virgílio M. Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 22, p. 143-153, 2008.

WWF. **Financiamento público em meio-ambiente: um balanço da década e perspectivas**. 2018. Disponível em <<https://www.wwf.org.br/?63562/orcamento-publico-para-meio-ambiente>>.

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: O autor declara que não há conflito de interesses a mencionar.

Tomás Paixão Borges é mestrando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ). Bacharel em Línguas Estrangeiras Aplicadas às Negociações Internacionais pelo CEFET-RJ.

This preprint was submitted under the following conditions:

- The authors declare that they are aware that they are solely responsible for the content of the preprint and that the deposit in SciELO Preprints does not mean any commitment on the part of SciELO, except its preservation and dissemination.
- The authors declare that the necessary Terms of Free and Informed Consent of participants or patients in the research were obtained and are described in the manuscript, when applicable.
- The authors declare that the preparation of the manuscript followed the ethical norms of scientific communication.
- The authors declare that the data, applications, and other content underlying the manuscript are referenced.
- The deposited manuscript is in PDF format.
- The authors declare that the research that originated the manuscript followed good ethical practices and that the necessary approvals from research ethics committees, when applicable, are described in the manuscript.
- The authors declare that once a manuscript is posted on the SciELO Preprints server, it can only be taken down on request to the SciELO Preprints server Editorial Secretariat, who will post a retraction notice in its place.
- The authors agree that the approved manuscript will be made available under a [Creative Commons CC-BY](#) license.
- The submitting author declares that the contributions of all authors and conflict of interest statement are included explicitly and in specific sections of the manuscript.
- The authors declare that the manuscript was not deposited and/or previously made available on another preprint server or published by a journal.
- If the manuscript is being reviewed or being prepared for publishing but not yet published by a journal, the authors declare that they have received authorization from the journal to make this deposit.
- The submitting author declares that all authors of the manuscript agree with the submission to SciELO Preprints.