

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Análise do programa Bolsa Floresta a partir da
perspectiva dos programas de transferência de renda
no Brasil**

LUÍSA DE AZEVEDO SENRA SOARES
matrícula nº: 104.039.311

ORIENTADORA: Prof^ª Lena Lavinás

MARÇO 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Análise do programa Bolsa Floresta a partir da
perspectiva dos programas de transferência de renda
no Brasil**

LUÍSA DE AZEVEDO SENRA SOARES
matrícula nº: 104.039.311

ORIENTADORA: Prof^a Lena Lavinás

MARÇO 2009

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, por tudo.

RESUMO

Esta monografia discute a relevância e viabilidade do programa Bolsa Floresta, sob a perspectiva institucional e dos incentivos advindos dos programas de transferência de renda. O Bolsa Floresta, do governo do estado do Amazonas, é um exemplo de iniciativa inovadora em termos de política ambiental, por se tratar de um programa de pagamentos por serviços ambientais, e parte de seu desenho tem inspiração nos programas de transferência de renda condicionados.

É apresentado o arcabouço conceitual e teórico por trás dos programas de transferência de renda, bem como seu desenvolvimento no Brasil, que culminou na criação do programa Bolsa Família. É exposta a evolução institucional recente das políticas assistenciais e ambientais no país. São discutidos também os efeitos e usos de incentivos econômicos em políticas de transferência de renda voltadas para o alívio da pobreza e pagamentos por serviços ambientais. Por último, é feita uma análise institucional do programa Bolsa Floresta e de seu papel como ação voltada para a melhoria das condições de vida das comunidades tradicionais e indígenas.

Espera-se demonstrar que a eficiência e eficácia do Bolsa Floresta depende da adequação de seus incentivos aos fins propostos, de maior respaldo e integração com o governo federal, através do Ministério do Meio Ambiente, e da sua articulação com o programa Bolsa Família.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: MODALIDADES E FINALIDADES.....	11
CAPÍTULO II - OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	17
II.1- A institucionalidade recente da política assistencial	17
II.2 - Histórico dos programas de transferência de renda	20
II.3 – O programa Bolsa Família	24
CAPÍTULO III – AS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL.....	30
III.1 – Histórico recente das políticas ambientais	30
III.2 – Pagamentos por serviços ambientais (PSA).....	34
III.3 – O programa Bolsa Floresta: uma especificidade regional?.....	36
CAPÍTULO IV – INCENTIVOS, INSTITUCIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	43
IV.1 – Incentivos econômicos e seus efeitos nos programas de transferência de renda de combate à pobreza e de pagamentos por serviços ambientais.....	53
IV.2 – Institucionalidade e combate à pobreza: o papel do Bolsa Floresta.....	52
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62
ANEXO I.....	66

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, o conceito de desenvolvimento foi amplamente discutido e seus padrões questionados. Por mais de um século acreditou-se que desenvolvimento e crescimento econômico eram sinônimos, sem que fosse necessária nenhuma qualificação adicional ao conceito de desenvolvimento. Entretanto, as experiências internacionais, em especial as dos países periféricos, e os limites ambientais impostos a todos os países devido a esse padrão fizeram com que houvesse uma mobilização para repensar os caminhos rumo a um desenvolvimento mais equitativo e sustentável.

Os anos 70 constituíram um marco para a questão ambiental no âmbito dos debates internacionais, com a realização do Clube de Roma, em 1970, e a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente da ONU, em 1972. Frente a um cenário de enormes disparidades sociais e rápida degradação ambiental, as questões da persistência da pobreza e a conservação dos recursos naturais ganharam maior espaço nos debates internacionais nas décadas de 80 e 90. No Brasil, esses temas tornaram-se preocupações de primeira ordem devido ao quadro desfavorável no tocante às questões sociais e a importância da gestão estratégica dos recursos naturais num país de dotação tão abundante, em especial, por conta da Floresta Amazônica, que tem boa parte de sua área em território brasileiro. O desmatamento da Amazônia passou a ser uma questão central na agenda ambiental do país, e evitar essa progressiva destruição da floresta, uma das chaves para a preservação da biodiversidade e para a redução da emissão dos gases do efeito estufa.

Em 1992, houve a Segunda Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente - a ECO 92. No âmbito das políticas públicas, esta conferência tem grande importância devido à criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, que deu origem ao Protocolo de Quioto, e ao estabelecimento da Agenda 21 Global, na qual defende-se a articulação das políticas públicas em favor da eficiência econômica, da justiça social e da harmonia ecológica.

Em termos de políticas sociais, em 2000, líderes de 189 países aprovaram a Declaração do Milênio da ONU, um acordo em que foram estabelecidas as Metas de

Desenvolvimento do Milênio, um plano de ação composto por 8 objetivos que devem ser alcançados até 2015.¹

Portanto, o desenho de políticas eficazes para a conservação do meio ambiente e de combate à pobreza constitui um desafio para a gestão pública atual.

Entretanto, o estabelecimento de políticas públicas sociais desvinculadas das relações trabalhistas, que se flexibilizaram consideravelmente nas duas últimas décadas, bem como a internalização da questão ambiental à esfera de intervenção do Estado, são fatos recentes na história brasileira. Dataram do período de redemocratização e consolidaram-se nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Assim, o reconhecimento legal da assistência social como política social pública só se deu com a Constituição Federal de 1988 e subsequente aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993. Já o Ministério do Meio Ambiente foi criado em 1992, através da Lei 8.490, art. 21, que transformou a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR), no MMA.

No campo da política assistencial, o programa de maior destaque no país atualmente é o Bolsa Família, que funciona desde 2004 e atende a cerca de 11 milhões de famílias, distribuídas por todos os municípios brasileiros. O sucesso do Bolsa Família, em paralelo com o debate sobre os instrumentos que servem para auxiliar na formulação de políticas ambientais mais eficientes e eficazes, inspirou a construção do programa Bolsa Floresta, também baseado em transferências governamentais de renda monetária, porém como incentivo à preservação do ecossistema amazônico.

Desta forma, será analisado nesta monografia o programa Bolsa Floresta, explorando o ponto de vista de que ele ilustra o uso de incentivos comuns voltados à conservação do meio ambiente e o combate à pobreza, duas metas prioritárias da agenda brasileira em conformidade com as agendas internacionais.

O programa Bolsa Floresta, do governo do estado do Amazonas, foi instituído pela Lei Estadual sobre Mudanças Climáticas (Lei 3.135/07, art. 5º, II) para o pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais residentes nas Unidades de Conservação pelo uso sustentável, a conservação e proteção dos recursos naturais, através de quatro modalidades - BF Familiar, BF Associação, BF Renda e BF Social. O programa foi lançado em junho de 2007 e o primeiro benefício

¹ Meta 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome / Meta 2: Atingir o ensino primário universal / Meta 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres / Meta 4: Reduzir a mortalidade infantil / Meta 5: Melhorar a saúde materna / Meta 6: Combater o HIV/Aids, malária e outras doenças / Meta 7: Garantir a sustentabilidade ambiental / Meta 8: Estabelecer uma Parceria Global para o Desenvolvimento.

pago em setembro do mesmo ano. Em setembro de 2008, havia 4.244 famílias cadastradas e 2.702 delas efetivamente recebendo o benefício do Bolsa Floresta Familiar. A meta do governo é atender 60 mil famílias até 2010.

Para analisar o programa, contextualizá-lo e discutir seus fundamentos a partir do estabelecimento de políticas sociais assistenciais e ambientais no Brasil, foram utilizados os instrumentos pertinentes e disponíveis.

Deste modo, para a exposição do contexto em que se consolidaram as políticas públicas de transferência de renda no Brasil, suas finalidades e modalidades, bem como as políticas ambientais, foi feita uma revisão da literatura acadêmica e da legislação existente sobre o tema. Já para a descrição do Bolsa Floresta e de suas especificidades foram utilizadas cartilhas e outras publicações sobre o programa.

Os objetivos deste trabalho são: expor o estabelecimento e consolidação das políticas sociais assistenciais e ambientais no país, focando-se em sua institucionalidade, apresentar o programa Bolsa Floresta, pouco explorado devido a sua recentidade e, principalmente, discutir o uso de incentivos comuns, neste caso o mecanismo de transferência condicionada de renda monetária direta às famílias, no desenho do Bolsa Floresta e Bolsa Família, bem como a institucionalidade do primeiro sob uma perspectiva comparativa.

Tomando como base o histórico e desenvolvimento das políticas sociais assistenciais no Brasil, que culminaram no Bolsa Família, procura-se demonstrar que a eficiência e eficácia do Bolsa Floresta dependem da adequação de seus incentivos aos fins propostos, de maior respaldo e integração com o governo federal, através do Ministério do Meio Ambiente, e da sua articulação com o programa Bolsa Família.

Esta monografia está estruturada como segue: no primeiro capítulo é explicitado o arcabouço teórico das políticas públicas de transferência de renda. O segundo capítulo, relativo aos programas de transferência de renda no Brasil, é composto por três seções. Na primeira é feita uma exposição da institucionalidade recente da política assistencial. A segunda seção trata das experiências de programas dessa natureza. A última seção é dedicada ao programa Bolsa Família. No capítulo III também há três seções. A seção 1 diz respeito ao histórico institucional das políticas ambientais no país. Na seção 2 é exposto o mecanismo de pagamentos por serviços ambientais. Na seção 3 é apresentado o programa Bolsa Floresta. O quarto e último capítulo tem duas seções. A primeira delas trata dos incentivos econômicos presentes em programas de transferência de renda voltados para o alívio da pobreza e pagamentos por serviços ambientais. Na

segunda seção discute-se o papel do Bolsa Floresta no combate à pobreza e em termos de sua intitucionalidade. Ao final, há a conclusão.

CAPÍTULO I – TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: MODALIDADES E FINALIDADES

As transferências de renda monetárias surgiram em meados do século XX nos países desenvolvidos, com a constituição dos Estados de bem-estar social. Embora alguns poucos países já tivessem adotado programas de garantia de renda mínima anteriormente, como a Dinamarca, por exemplo, foi no período do pós-guerra que a maior parte das nações européias começou a adotar políticas sociais compostas por este tipo de mecanismo. A instituição da renda mínima garantida está prevista na “Carta Social”, adotada, em 1989, pelos países membros da União Européia, com exceção da Inglaterra – que, no entanto, já tinha sua própria experiência de programa desta natureza desde 1948. Ainda assim, a decisão de aderir ou não a esta iniciativa é de caráter nacional (LAVINAS, 1997 e LAVINAS e VARSANO,1998).

A base teórica por trás do estabelecimento de políticas e programas de transferência de renda tem como ponto de partida o papel que o Estado deve ter na sociedade e, mais especificamente, qual o tamanho do Estado na economia.

Autores liberais, como Friedman e Hayek, defendem o Estado mínimo, tendo apenas o papel de regulador em última instância (BARR, 2004). Segundo essa linha de raciocínio, o Estado deve somente garantir o bom funcionamento dos mercados, vistos como eficientes e imparciais. Por estas mesmas razões, as políticas sociais devem ser pontuais e focalizadas, concentrando-se meramente em evitar situações de privação absoluta por parte dos indivíduos membros de uma determinada sociedade.

Já autores identificados com a teoria marxista, por exemplo, Sweezy e Laski (BARR, 2004), argumentam a favor da participação do Estado em todos os âmbitos do funcionamento da sociedade – o planejamento central -; defendem a planificação econômica; e associam diretamente as políticas sociais e econômicas, que são tratadas como uma só frente com um único e mesmo fim: bem-estar social na forma de equidade.

Numa outra via menos extremista e composta por posições de diversas gradações (partindo do utilitarismo, passando pelos princípios da justiça de Rawls até a social democracia), encontram-se os autores que apóiam, em grau diverso, o intervencionismo do Estado na economia, com o intuito de gerar maior equidade e eficiência.

O *trade-off* entre equidade e eficiência é um importante paradigma em políticas públicas e sociais em particular. Segundo Barr (2004):

“The distribution that jointly optimizes efficiency and social justice depends on two sets of factors: the efficiency costs of redistribution (...) and the relative weights attached to efficiency and equity (...).” (p. 71)

Assim, autores que sustentam os pressupostos necessários para que mercados competitivos aloquem recursos de forma eficiente identificam o problema como sendo de uma economia *first best*. Já autores que relaxam as hipóteses que permitem este resultado eficiente dos mercados enfrentam esta questão como sendo de uma economia *second best*. Este último grupo, que trabalha com o conceito de falhas de mercado, considera que a intervenção estatal na economia pode trazer benefícios não somente em termos de equidade, como também de eficiência econômica, levando a condições mais favoráveis ao crescimento.

Segundo Giambiagi (2000), as circunstâncias caracterizadas como falhas de mercado, e que, portanto, justificariam a intervenção estatal, são seis: a existência de bens públicos, situações onde há monopólio natural (mercados imperfeitos), as externalidades, os mercados incompletos (a questão do risco e da incerteza), a ocorrência de desemprego e inflação e as assimetrias de informação.

Tecnicamente, os bens públicos são aqueles cujo consumo é indivisível, não excludente e não rival; a iluminação das ruas de uma cidade é um bom exemplo. No entanto, vale ressaltar que há grande controvérsia na definição de que bens são ou não públicos, com a criação inclusive da categoria de bens semi-públicos, “caracterizados, principalmente, por ‘externalidades no consumo’, porquanto os benefícios fluem além dos limites do grupo principal de beneficiários, alcançando outros ou mesmo toda a sociedade”, Silva (1980, p. 323). A educação básica estaria incluída neste grupo, por exemplo.

Já a existência de monopólios naturais ocorre em setores onde há retornos crescentes de escala; desta forma, pode ser mais benéfico tanto para produtores quanto consumidores que haja poucas (ou até mesmo somente uma) e grandes empresas atuando, ao invés de a produção ser pulverizada. As externalidades são um caso conhecido em teoria econômica e tratam de efeitos positivos ou negativos derivados indiretamente da produção e que não são formalmente contabilizados como benefícios ou custos. Um mercado é considerado incompleto quando há bens ou serviços que não

são ofertados, ainda que haja consumidores dispostos a pagar um preço que compensa os custos de produção; esta situação pode acontecer em mercados e setores onde os investimentos são fortemente sujeitos ao risco e à incerteza, como em países em desenvolvimento, ou tratando-se de investimentos de longo tempo de maturação. A persistência de altos níveis de desemprego e inflação também representa uma situação em que o livre funcionamento do mercado não é capaz de promover o pleno emprego e a estabilidade de preços, justificando a ação do Estado.

Por fim, mas não menos importante, tem-se a questão das assimetrias de informação. Essa teoria se foca na extensão em que os agentes econômicos estão bem informados e está erigida sobre três pilares: a questão da informação no tocante à qualidade de bens e serviços, aos preços dos mesmos e, finalmente, às ineficiências derivadas da incerteza em relação ao futuro. Nesse sentido, o Estado deve atuar estimulando o fluxo de informações entre os agentes econômicos.

Tendo exposto acima as justificativas para a atuação do Estado na economia, é necessário apresentar os tipos possíveis de intervenção estatal. Segundo Barr (2004), o Estado pode intervir basicamente de quatro formas. A primeira delas é a regulação. A regulação pode incidir sobre a qualidade e quantidade de bens e serviços ofertados, bem como sobre os preços de uma economia, e inclui medidas como a instituição de salário mínimo e de legislação regulando a produção. Outro mecanismo é a adoção de medidas de cunho fiscal, como concessão de subsídios e cobrança de impostos sobre determinados preços na economia, alterando a renda e, portanto, modificando a restrição orçamentária dos agentes econômicos.

Uma forma de intervenção mais direta é o controle de certas atividades econômicas através da produção por parte do Estado; os exemplos mais comuns ocorrem em indústrias de base consideradas estratégicas e, em alguns países, na provisão de serviços educacionais e de saúde. O quarto tipo de atuação do Estado na economia são as transferências de renda, tema de que trata este trabalho. As transferências de renda também são um instrumento de política fiscal e podem ocorrer na forma de *lump-sum*, o mesmo valor para todos os indivíduos – o que é identificado com uma abordagem *first best* por não acarretar distorções no funcionamento do mercado -, ou ter caráter redistributivo.

A escolha de qual (ou quais) das quatro formas de intervenção estatal é mais adequada varia de acordo com as especificidades de cada situação. Porém, de maneira generalizada, a justificativa para a adoção de políticas de transferência de renda reside

na argumentação surgida na Europa Ocidental no século XIX, a favor da atuação do Estado com o intuito de aumentar a eficiência econômica através de políticas que aumentem a produtividade dos trabalhadores.² Assim, a persistência de pessoas em situação de vulnerabilidade é desvantajosa para o governo, seja em termos de eficiência ou de equidade.

Antes de prosseguir, deve-se fazer uma ressalva e justificar a necessidade de as transferências de renda serem políticas públicas e não voluntárias, como defendem alguns autores liberais. Os dois principais argumentos em defesa das políticas de transferência de renda dizem respeito a) ao nível subótimo de redistribuição derivado das transferências voluntárias³ e b) o problema dos *caronas*, típico de situações envolvendo bens públicos.⁴

Outro ponto que demanda maior atenção é a natureza das transferências. Durante muito tempo as transferências *in natura* eram mais usuais que as monetárias, por serem consideradas uma garantia de bom consumo por parte dos pobres. Apesar de ainda haver controvérsias em relação a este tema, deve-se lembrar que as transferências monetárias são menos custosas e mais eficientes. Além disso, as conquistas em termos de liberdade individual e as lutas para o fim da estigmatização social estão por trás da soberania do consumidor que sustenta a redistribuição através de transferências de renda. Contudo, vale lembrar que as condicionalidades impostas às transferências de renda, tendência recente no desenho de programas sociais que usam este tipo de instrumento, são uma aproximação das políticas de transferência *in natura*, pois constituem uma tentativa de orientar o gasto do pobre e modificar seu comportamento.

² O argumento da eficiência nacional reside na noção de que o crescimento econômico pode ser impulsionado pelo Estado através de ações para garantir a existência de mão de obra qualificada e saudável, bem como a redução dos prováveis custos futuros advindos da não ocorrência disto - como gastos para conter as inquietações sociais (criminalidade, por exemplo), com o sistema de saúde e com a provisão de bem-estar para aqueles que não o alcançaram pela via tradicional e principal: o ingresso e permanência num posto de trabalho.

³ É estabelecida uma função de utilidade do doador voluntário dependente não somente de seu nível de renda, mas também da distribuição geral de renda da sociedade em que ele vive. O aumento de utilidade advindo de doações voluntárias por parte dos mais ricos pode se esgotar antes do nível ótimo de redistribuição desta sociedade, ou seja, a utilidade total poderia ser aumentada, porém ao custo da redução da utilidade dos mais ricos.

⁴ Considera-se a mesma função de utilidade definida na nota anterior. A distribuição de renda enquadra-se na definição de bem público dada acima e está sujeita aos mesmos problemas que ocorrem na determinação da disponibilidade a pagar dos agentes econômicos. Como o consumo de tais bens é indivisível e não excludente, há um incentivo para que os agentes econômicos paguem menos ou nada (neste caso, doem menos ou nada), pois sabem que se beneficiarão “de carona”. Além disso, a própria consciência de que este problema pode ocorrer é um desincentivo a pagar (doar).

As transferências de renda governamentais podem ter cunho contributivo - dependendo de contribuição prévia por parte do beneficiário - ou não, sendo sujeitas a critérios de elegibilidade ou absolutamente incondicionais e universais.

Barr (2004) elenca três objetivos das transferências de renda governamentais: garantir a alocação intertemporal de consumo através do ciclo de vida (*consumption smoothing*), funcionar como seguro social e reduzir a pobreza. A previdência, que é a principal via de transferência de renda por parte da maioria dos governos – aproximadamente 40,5% das transferências monetárias diretas na Inglaterra e 86,3% no Brasil (LAVINAS, 2006), por exemplo -, o seguro desemprego e os programas assistenciais são exemplos respectivos. No entanto, estes objetivos podem se sobrepor.

Ainda de acordo com Barr (2004), os programas de transferência de renda com objetivo de aliviar a pobreza podem ser de três tipos: aqueles concedidos para pessoas cuja renda está abaixo de um determinado patamar de sobrevivência; programas em que o recebimento do benefício depende, além do critério anterior, do cumprimento de outra(s) condição, como a frequência à escola por parte das crianças da família, no caso do Bolsa Família; e, por último, há também os benefícios universais.

A eficiência dos programas de transferência de renda pode ser avaliada de duas formas distintas, relacionadas ao nível de focalização adotado: a eficiência horizontal e a vertical. A eficiência horizontal está relacionada à total cobertura, por parte de um programa, das pessoas que dele necessitam; ou seja, à garantia do recebimento de um benefício pelas pessoas consideradas elegíveis segundo os critérios predeterminados. Já a eficiência vertical diz respeito a evitar que o auxílio financeiro vá para pessoas que não se enquadrem no perfil de beneficiário pré-estabelecido.

Existem três formas básicas de se proceder à focalização de um programa: através de um teste de renda (estabelecimento de uma linha de indigência ou pobreza), da observação de indicadores de vulnerabilidade (em geral a existência de idosos, crianças e deficientes físicos na família está relacionada com a pobreza) e da criação de estímulos às escolhas por parte da população que se pretende alcançar (*self-targeting*), como os benefícios cujo recebimento está vinculado a uma condicionalidade. Esses três mecanismos podem também ser utilizados conjuntamente no desenho de um programa.

Além da eficiência, há outros dois aspectos relevantes e interrelacionados a serem considerados no desenho de um programa de transferência de renda: o valor dos benefícios e sua capacidade de efetivamente aliviar a pobreza, e os custos (operacionais e administrativos) do programa.

No Brasil, atualmente, as políticas de transferência de renda encontram forte escopo devido à publicação de diversos estudos mostrando seu impacto na recente queda da desigualdade de renda e da pobreza e extrema pobreza.

De acordo com nota técnica do Ipea (2006):

“Medido pelo coeficiente de Gini, que é a medida de desigualdade de renda mais comumente utilizada, o grau de concentração de renda no país caiu 4% entre 2001 e 2004, passando de 0,593 para 0,569. (...) Uma queda dessa magnitude na concentração de renda tem, potencialmente, elevados impactos sobre a redução da pobreza e da extrema pobreza. Isso porque uma queda na desigualdade de renda só ocorre quando a renda média dos mais pobres cresce mais rapidamente que a renda média nacional. (...) Como a renda per capita da população total não cresceu no período, toda a queda da pobreza verificada pode ser integralmente atribuída à redução na desigualdade. De fato, apenas a queda de 4% da desigualdade de renda ocorrida entre 2001-2004 levou, por si só, a uma redução de 3,2 p.p. na proporção de pessoas extremamente pobres, o que equivale a retirar mais de 5 milhões de brasileiros dessa condição.” (p. 3)

Entre os determinantes da queda da desigualdade identificados nesta nota técnica, as transferências públicas de renda contribuíram com 37% da redução total, uma parcela significativa. O programa Bolsa Família respondeu por 14% da queda, o que representa 38% do impacto das transferências de renda como um todo. Já as aposentadorias e pensões e o Benefício de Prestação Continuada – BPC⁵ contribuíram com 11% e 9%, respectivamente.

⁵ Implantado em 1996, o BPC é um benefício social dado pelo governo federal cujo público-alvo é constituído por idosos (pessoas acima de 65 anos) que não recebem aposentadoria e portadores de deficiência incapacitados para trabalhar e viver independentemente. O objetivo deste programa é garantir um patamar mínimo de renda para pessoas incapazes de fazê-lo por si.

CAPÍTULO II – OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

No capítulo I foi explicitado o arcabouço teórico das ações de transferências de renda em termos de suas finalidades e modalidades. Foi mencionada também a importância recém adquirida por programas dessa natureza na agenda de políticas públicas brasileiras. Neste capítulo, será exposta a trajetória da política assistencial (a partir do período da redemocratização) e dos programas de transferência de renda no Brasil, culminando no estabelecimento do programa Bolsa Família.

II.2 – Institucionalidade recente da política assistencial

O desenho de políticas assistenciais eficazes constitui um desafio para a gestão pública atual devido à grande incidência da pobreza no Brasil - segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 2006, há no Brasil aproximadamente 40 milhões de pessoas pobres, considerando-se uma linha de pobreza de R\$120,00 *per capita*.

Durante o início do período conhecido como Nova República (1985-89) teve origem a discussão em torno da importância da assistência social, com a tomada de consciência de que políticas voltadas para a expansão do emprego, ainda que necessárias e constitutivas da principal estratégia do governo para o desenvolvimento econômico do país, não eram suficientes para promover a inclusão dos segmentos mais marginalizados da população brasileira. Como posto por Fagnani (2005), houve o reconhecimento de que “a erradicação da miséria exigia ações e ‘investimentos com esse fim específico’”. Assim, foi considerada a adoção de uma política nacional composta por medidas de emergência para lidar com situações de fome e desemprego direcionadas para os miseráveis. Antes disso, grande parte das ações compreendidas no campo da assistência social era executada através de filantropia⁶ e não existia uma política governamental nacional coordenada e integrada, e sim programas federais não

⁶ Merece destaque na história da assistência social brasileira a Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada em 1942. A LBA era uma instituição pública de caráter filantrópico-assistencial que foi extinta em 1995. Sua origem encontra-se na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, para prestação de serviços assistenciais às famílias dos convocados para a II Guerra Mundial. Fundada por Darcy Vargas, a LBA é a semente do “primeiro-damismo” no assistencialismo brasileiro.

articulados, de responsabilidade de diferentes ministérios, em sua maioria de garantia e suplementação alimentar⁷.

Este movimento resultou na Constituição de 88, em que a assistência social é reconhecida como responsabilidade governamental (e não mais caridade) e adquire status de direito e de política independente do sistema previdenciário, tornando-se universal. A transformação no campo da assistência social também incluiu novas diretrizes de organização institucional e financeira: descentralização e desburocratização político-administrativa e democratização, com a participação da população no desenho e controle das ações, de acordo com o princípio da transparência. Estas últimas mudanças seguem a tendência dos novos fundamentos orientadores das políticas sociais em geral. Contudo, é importante ressaltar que a trajetória da assistência social desde este ano até a atualidade foi tortuosa e que muito do que foi preconizado na Carta Magna de 1988 não se concretizou até os dias de hoje.

No mandato de Collor foi criado o Ministério da Ação Social, marcado por suspeitas de clientelismo e assistencialismo nas políticas de promoção social. No governo seguinte, do presidente Itamar Franco, foi promulgada a Lei que marcou a verdadeira transição da assistência social no Brasil.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93) regulamentou os princípios gerais presentes na CF de 88, criou o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e transformou a existente Renda Mínima Vitalícia no atual Benefício de Prestação Continuada⁸. Algumas regras do programa foram modificadas, como o aumento do benefício para um salário mínimo e, principalmente, a caracterização do BPC como um programa da assistência social, e não mais da previdência, embora sua operacionalização ainda hoje esteja a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social. Assim, o repasse do auxílio deixou de estar condicionado à contribuição prévia, adquirindo caráter universal - porém, com um público alvo pré-estabelecido, ou seja, já há algum grau de focalização.

Mesmo com a publicação da LOAS, foram necessários alguns anos para que as políticas da assistência social começassem a ser efetivamente postas em prática. Em

⁷ Já existia também a Renda Mensal Vitalícia, instituída em 1974. A Renda Mensal Vitalícia era um benefício de meio salário mínimo concedido a idosos acima de 70 anos ou pessoas incapacitadas de trabalhar por deficiência que tivessem contribuído no mínimo durante 12 meses para o sistema previdenciário, cuja renda mensal fosse inferior ao valor do benefício concedido.

1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Previdência e Assistência Social e regulamentou o Fundo Nacional de Assistência Social. A partir de então foi discutida e definida a Política Nacional de Assistência Social, passível de modificações a cada dois anos em Conferências Nacionais.

Em termos de ações diretas, em 1995, o governo FHC instituiu o programa Comunidade Solidária - estratégia de articulação e coordenação das ações do governo voltadas para o combate à fome e à pobreza.⁹ No entanto, o Comunidade Solidária acabou por restringir-se ao enfoque da pobreza como carência alimentar e o Programa de Distribuição de Alimentos – PRODEA, que consistia na distribuição de cestas de alimentos, se tornou o grande programa do governo federal (LAVINAS, 2005).¹⁰ No segundo mandato de FHC, o Comunidade Solidária foi perdendo espaço para os programas de transferência de renda monetária direta focalizada nos segmentos mais pobres da população. Nesse momento, já havia algumas experiências bem sucedidas de programas de transferência de renda das três esferas de governo - o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, do governo federal, é um exemplo. Implantado em 1996, o PETI atende a famílias com crianças e adolescentes de idade inferior a 16 anos em situação de trabalho, cuja renda familiar mensal *per capita* é superior a R\$ 120,00. O valor do benefício concedido por criança é de R\$ 25,00 em áreas urbanas e R\$ 40,00 em áreas rurais, sujeito à observação de condições básicas de educação e saúde.

No governo Lula o modelo de gestão da assistência social no Brasil se consolidou, com o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado na 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003. De maneira descentralizada e participativa, o SUAS regula e organiza, em âmbito nacional, todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Além disso, o SUAS define as diretrizes para a execução da política pública de assistência social,

⁹ Os princípios norteadores do Comunidade Solidária eram a parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência das ações. Para isso, o programa contava com uma secretaria executiva (vinculada à Casa Civil da Presidência da República), um conselho consultivo composto por 10 ministros e 21 personalidades da sociedade civil e com o apoio dos ministérios cujas ações estivessem associadas ao Comunidade Solidária, bem como de interlocutores estaduais.

¹⁰ O caminho adotado pelo Comunidade Solidária está relacionado ao lançamento do Mapa da Fome, de autoria do IPEA, em 1995. Ainda que seus resultados fossem controversos, o Mapa teve muita repercussão ao associar pobreza e fome, e estimou que quase metade do país sofria de déficits crônicos nutricionais.

possibilitando a normatização dos padrões nos serviços e maior controle das ações, através do monitoramento e avaliação de indicadores de resultado.

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foram unificadas neste ministério as áreas da Assistência Social (SNAS), Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e Renda de Cidadania (SENARC). A SNAS é responsável pela gestão da Política Nacional de Assistência Social e do SUAS. Já a SENARC tem como competência o funcionamento do programa Bolsa Família, criado em 2003 para unificar os programas de transferência de renda federais já existentes – como parte da estratégia Fome Zero do governo. O MDS, além de garantir um espaço próprio para a assistência social, integrou as ações do governo nesta área. Com a crescente importância adquirida pelos programas focalizados de transferência de renda – em contraposição aos serviços universais, como educação, saúde e infraestrutura -, o MDS ganhou destaque no governo Lula.

II.2 – Histórico dos programas de transferência de renda

Os programas de transferência de renda têm sua origem nos chamados programas de garantia de renda mínima (PGRM) que surgem no Brasil na década de 90 em alguns municípios brasileiros. A renda mínima garantida é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que não possuem recursos suficientes para sobreviver. O valor mínimo para a sobrevivência é determinado de acordo com as condições médias de vida numa determinada sociedade e a composição demográfica da família (presença de crianças, idosos ou outros inativos). Os PGRM são universais no sentido de que devem atender a todas as pessoas elegíveis. Este recorte é feito, em geral, a partir do estabelecimento de uma linha de indigência ou pobreza. As pessoas que se encontrarem abaixo deste patamar são elegíveis a receber o auxílio financeiro. Além disso, podem-se estabelecer contrapartidas ao recebimento do benefício, ainda que a existência de condicionalidades descaracterize, de certa forma, as noções de segurança e solidariedade que inspiraram a concepção dos programas de renda mínima, no intuito de complementar a rede de proteção.

Segundo Lavinias e Varsano (1997):

“Em síntese, pode-se afirmar que os objetivos do PGRM são: fortalecer a cidadania, evitando a exclusão social ou reinserindo o indivíduo já excluído e rompendo com práticas clientelistas e assistencialistas; proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua

sobrevivência; dotar a população pobre de melhores condições de obtenção autônoma de renda; e possibilitar a dispensa do trabalho infantil, visando eliminar a transmissão da pobreza entre gerações.” (p. 220)

Tais programas de transferência de renda se desenvolveram como iniciativas municipais ao longo dos anos 90 e aos poucos foram ganhando status de política nacional. Assim, a publicação da Lei 9.533/97, autorizando o governo federal a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios¹¹, deu-se quando programas desta natureza já estavam em curso em diversos municípios brasileiros, ainda que em termos de representatividade nacional este número fosse inexpressivo.

O caso mais bem sucedido e reconhecido de programa municipal de transferência de renda no Brasil foi o Bolsa Escola de Brasília, que surgiu após a adoção de um PGRM em Campinas, porém sem este nome. Implantado em 1995 no DF, o programa atendia a 24.400 famílias através de um repasse mensal de R\$ 130,00 em 1998 (LAVINAS, 1998). Ainda segundo esta autora, o programa destacou-se por seu elevado grau de eficiência horizontal e vertical. De acordo com os critérios de elegibilidade do programa - renda familiar mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo, existência de crianças em idade escolar na família e residência comprovada há pelo menos 5 anos – 35.000 famílias estariam habilitadas a receber o Bolsa Escola, número muito próximo do universo potencial estimado com base em dados secundários. A cobertura do programa em 1998 chegou a aproximadamente 70% do público alvo. Além disso, a eficácia do programa esteve associada a sua capacidade de redução da incidência e do hiato de pobreza.

No entanto, Lavinias (1998) ressalta como o aspecto mais interessante e relevante do Bolsa Escola o aumento da eficiência do gasto social não somente em termos do programa e sua capacidade de “potencializar o impacto redistributivo da política social no seu conjunto, atuando de forma integrada e integradora nas condições de vida da população pobre.” (p.46). A partir da identificação da população pobre e de suas demandas, o Bolsa Escola trouxe a possibilidade de inclusão e cidadania para estas pessoas.

Já os programas estaduais de transferência de renda surgiram a partir das iniciativas municipais, fato que pode ser explicado, em parte, pela descentralização da

¹¹ É importante ressaltar que esta Lei estabeleceu a possibilidade de auxílio financeiro somente para municípios com receita tributária e renda familiar *per capita* inferior à média estadual desenvolvendo PGRM relacionados a ações socioeducativas.

assistência social como atribuição não mais da União, mas dos municípios, da forma que foi definida na Constituição de 1988, deixando um espaço em branco no que diz respeito às responsabilidades dos estados. O desenvolvimento de programas de transferência de renda nos municípios levou, em alguns casos, à interação com os respectivos estados a que faziam parte, que passaram a incluir o apoio a tais programas em sua política de assistência social ou até mesmo a gerir programas de transferência de renda próprios, inspirados nas experiências municipais.

O programa Renda Cidadã, do governo do estado de São Paulo, e o extinto Cheque Cidadão, do governo do estado do Rio de Janeiro, são exemplos de programas estaduais de transferência de renda condicionada.

O Renda Cidadã, instituído em 2001 pelo governo de SP, é um programa de transferência de renda que substituiu o Complementando a Renda, criado em 1997, no governo de Mário Covas, e que chegou a atender a 300 municípios do estado. O Renda Cidadã é gerido pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS em parceria com os municípios e propicia auxílio financeiro temporário (durante 12 meses, prorrogáveis por igual período, uma única vez, mediante avaliação de resultados) de R\$ 60,00 por mês a famílias cuja renda familiar mensal *per capita* é inferior a R\$ 100,00, condicionado à frequência escolar e ao cumprimento do calendário de vacinação das crianças da família. Como o Renda Cidadã não conta com recursos suficientes para cobrir todo o seu público alvo potencial, foram estabelecidos também critérios adicionais de seleção para o ingresso no programa, como a razão de dependência da família e situação de desemprego do chefe/provedor. Segundo o portal da SEADS, atualmente 644 municípios fazem parte do programa, que atendeu a 158.645 famílias em 2007, com meta de chegar a 163 mil em 2008.

O programa Cheque Cidadão era o principal programa social do governo do estado do Rio de Janeiro e chegou a atender a cerca de 100 mil famílias em todo o estado. Criado em 1999, a princípio sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, o programa passou, em 2000, para a Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania - atual Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. O objetivo do programa era garantir uma renda mínima para famílias em situação de pobreza e indigência através da distribuição de cupons no valor de R\$ 100,00, que só poderiam ser trocados por produtos alimentícios e de higiene, em estabelecimentos comerciais credenciados pela Associação de Supermercados do Estado do Rio de

Janeiro¹². As famílias elegíveis ao recebimento do benefício eram aquelas cuja renda familiar mensal *per capita* fosse inferior a um terço do salário mínimo estadual vigente. Assim como no Renda Cidadã, as contrapartidas incluíam a frequência à escola por parte dos membros da família em idade escolar e a manutenção do calendário de vacinação das crianças em dia. As famílias beneficiárias deveriam também apresentar a nota fiscal das compras efetuadas com o Cheque Cidadão no máximo cinco dias após seu recebimento.

Além de situar-se na contramão da evolução dos programas de garantia de renda mínima por não transferir renda monetária direta, o Cheque Cidadão sempre foi controverso devido ao fato de instituições religiosas serem as responsáveis pela seleção das famílias e distribuição do benefício. O programa foi extinto pelo governador Sérgio Cabral em 2007, ao fim do mandato de Anthony Garotinho, por ser considerado clientelista e populista, negando a condição de cidadania dos beneficiários, e, principalmente, por estar associado a práticas corruptas.

O primeiro programa de renda mínima de âmbito nacional foi proposto por Eduardo Suplicy em 1992¹³ e se transformou no direito a uma renda de cidadania quando é aprovada a Lei 10.835/04 (LAVINAS, 2004). No entanto, esta Lei não chegou a sair do papel. O governo federal, na gestão FHC, por influência dos PGRMs locais, passou a adotar vários programas de transferência de renda distribuídos entre vários ministérios. Um deles foi o Bolsa Escola federal, do Ministério da Educação, em 2001. A partir do Bolsa Escola federal, vários outros programas foram desenhados e implementados, como o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, por exemplo. Contudo, como afirma Silva (2007):

“A implementação destas políticas de renda mínima em nível interministerial e de forma desarticulada, ao longo dos anos, contribuiu para que problemas, como a superposição de clientela, a baixa cobertura, a pulverização dos recursos e a limitação dos instrumentos de avaliação, viessem a compor o que pode ser chamado de uma agenda restrita de política social brasileira.” (p. 109)

Com o intuito de solucionar tais problemas e aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas de renda mínima, em seu primeiro ano de governo o presidente

¹² Ou seja, o Cheque Cidadão funcionava como um vale compras, no modelo do programa norte-americano Food Stamps.

¹³ A proposta consistia em que todas as pessoas residentes no país com mais de 25 anos de idade e que auferissem rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45 mil tivessem seus rendimentos complementados por uma transferência de valor equivalente a 30% da diferença entre sua renda e aquele limite. Esta proposta foi sendo modificada ao longo dos anos, aproximando-se da proposta de José Márcio Camargo e da vinculação do benefício à escolaridade das crianças menores de 14 anos.

Lula unificou as ações federais de transferência de renda em um só programa: o Bolsa Família. Por ser de natureza distinta, o BPC não fez parte desta unificação.

O Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC são os principais programas nacionais de transferência de renda voltados para o alívio da pobreza atualmente. Ambos têm como público-alvo pessoas cuja renda familiar é inferior a um determinado patamar: um quarto (1/4) do salário mínimo e R\$ 120,00¹⁴, respectivamente. Entretanto, os programas diferem no que diz respeito ao cumprimento de condicionalidades. Enquanto o BPC não exige nenhuma contrapartida de seus beneficiários, o recebimento do Bolsa Família está condicionado à frequência de crianças e adolescentes à escola ou a serviços socioeducativos (quando recomendados por assistente social) e à observação de cuidados básicos em saúde, relacionados à gestação e primeira infância – atenção básica.

O Bolsa Família é um programa se propõe a uma maior focalização do que o BPC, visto que utiliza os três recursos explicitados no capítulo I: teste de renda, condicionalidades e o acesso e valor do benefício variam de acordo com a existência de crianças e adolescentes na família. A ausência de condicionalidades e sua caracterização como direito social aproximam o BPC um pouco mais de uma vertente universalista, ainda que o programa faça uso de mecanismos de focalização, como o estabelecimento de uma linha de pobreza. Além disso, o valor do benefício concedido pelo BPC é de um salário mínimo, valor significativamente mais alto que os auxílios financeiros advindos do Bolsa Família, que variam de R\$ 20,00 a R\$ 182,00. Desta forma, em 2008, o BPC repassou aproximadamente R\$ 13,8 milhões em recursos para 2,8 milhões de beneficiários (de acordo com o MDS) e o Bolsa Família R\$ 10,6 milhões para 11 milhões de famílias, segundo o *site* do Programa Fome Zero do governo federal.

II.3 – O programa Bolsa Família

O programa Bolsa Família foi criado formalmente em outubro de 2003, através da Medida Provisória 132, como parte integrante da estratégia Fome Zero, lançada no início do primeiro mandato de Lula e carro chefe da plataforma do novo presidente.¹⁵

¹⁴ O governo anunciou, em janeiro de 2009, o aumento do teto do programa para R\$ 137,00, aparentemente ainda não regulamentado.

¹⁵ A idéia central do Fome Zero consiste em promover a articulação e integração das políticas públicas de forma a assegurar o direito à alimentação adequada a todos os cidadãos brasileiros. Para saber mais, consultar: www.fomezero.gov.br.

Após sua aprovação, em janeiro de 2004 a Medida Provisória 132 foi convertida em Lei (Lei 10.836/04).

Sua criação teve como objetivo unificar a gestão e execução dos principais programas de transferência de renda do governo federal já existentes. Assim, o programa Bolsa Família incorporou os seguintes programas: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás e Cadastramento Único do Governo Federal. Dessa forma, os benefícios anteriormente concedidos segundo as regras de cada programa passaram a fazer parte do Bolsa Família e seguir sua racionalidade.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- *“Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;*
- *Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;*
- *Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.”*

Desde sua criação formal, o programa Bolsa Família sofreu diversas alterações em seu desenho, especialmente no que diz respeito ao valor e racionalidade da concessão dos benefícios.

As famílias elegíveis a receber o benefício são aquelas consideradas pobres e extremamente pobres segundo a linha de pobreza do programa – cuja renda familiar mensal *per capita* é inferior a R\$ 120,00 e R\$ 60,00 por mês, respectivamente -, que estejam no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal¹⁶. O cálculo da renda não exclui outros benefícios sociais que a família possa receber, como aposentadorias e pensões, por exemplo.

Atualmente existem três categorias de benefícios: o benefício básico, concedido às famílias em que a renda é inferior a R\$ 60,00 por pessoa, consiste num auxílio de R\$

¹⁶ O CadÚnico é um aplicativo que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda no país. Através de sua base de dados e instrumentos pretende-se proceder na caracterização socioeconômica da pobreza e na formulação e gestão de políticas públicas. O cadastramento é competência municipal e devem ser incluídas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e aquelas (ainda que com renda superior a esse critério) vinculadas à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais. No entanto, nem todas as famílias que deveriam constar no CadÚnico foram cadastradas.

62,00; o benefício variável tem valor de R\$ 20,00 e é dado às famílias pobres e extremamente pobres (renda familiar *per capita* menor que R\$ 120,00) em que haja gestantes, nutrizes e/ou crianças ou adolescentes de até 15 anos, sendo concedidos no máximo três benefícios variáveis por família; por último, há o benefício variável vinculado ao adolescente, também direcionado às famílias cuja renda *per capita* está abaixo de R\$ 120,00. Seu valor é de R\$ 30,00, está condicionado à existência de adolescentes de 16 e 17 anos na composição da família e tem limite máximo de dois benefícios por unidade familiar. Desse modo, os auxílios financeiros advindos do Bolsa Família variam de R\$ 20,00 a R\$ 182,00, de acordo com as especificidades de cada unidade familiar.

Entretanto, o fato de se enquadrar no perfil de beneficiária não garante a uma família sua participação no programa. Existe uma estimativa do número de famílias pobres em cada município, calculada com base numa metodologia desenvolvida com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE. Essa estimativa é considerada a meta de atendimento do Bolsa Família em determinado município. A partir das informações inseridas no CadÚnico são selecionadas, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa a cada mês.

Devido ao lapso temporal existente entre a realidade diagnosticada pelos dados e a corrente, bem como a imperfeições no método de cálculo, dificuldades usuais em análises de natureza estatística, (ou até mesmo fraude ou prestação deliberada de informações incorretas no ato do cadastramento¹⁷) a estimativa de pobreza pode não coincidir com o número efetivo de famílias elegíveis. Como a meta de atendimento do programa é pré-fixada por município, isto significa que o programa incorre em problemas de eficiência horizontal, ou seja, não é capaz de atender a todas as famílias que dele necessitam e que são elegíveis. Este procedimento é uma tentativa não apenas de dimensionar os custos do programa *ex-ante*, como também de aumentar a eficiência vertical do programa, sendo este segundo objetivo reforçado pelo estabelecimento de critérios de elegibilidade. Neste sentido, quando é feita a seleção das famílias a serem

¹⁷ Ver, por exemplo, “Gato de Mato Grosso do Sul recebeu R\$ 20 do Bolsa Família por cinco meses”, publicado em 4/01/2009 na Folha Online.

beneficiadas, o critério principal de entrada é a renda familiar *per capita* e são incluídas primeiro as famílias com a menor renda.

Uma das principais características do desenho do Bolsa Família é a existência de condicionalidades vinculadas à concessão dos benefícios, ou seja, a necessidade do cumprimento de determinadas condições por parte do beneficiário para que a transferência seja efetuada e mantida. As condicionalidades requeridas pelo Bolsa Família são as seguintes:

- **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- **Saúde:** acompanhamento do calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos; e cumprimento da agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação na faixa etária de 14 a 44 anos.
- **Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

A existência de condicionalidades, bem como a questão da focalização, associada à seletividade dos beneficiários (critérios de elegibilidade), demonstram o caráter não universal do programa e sua preocupação com as chamadas “portas de saída”, que seriam as oportunidades de inclusão social dos beneficiários, através, essencialmente, do ingresso no mercado de trabalho.

A verificação do cumprimento das condicionalidades é bimestral para as áreas de educação e assistência social e semestral no tocante à saúde, e seu acompanhamento se dá através de sistemas de registro virtual específicos para cada uma destas três áreas. Se houver descumprimento de alguma das condicionalidades a família não perde imediatamente o direito ao benefício, estando sujeita a sanções gradativas, que começam por uma advertência e podem chegar ao desligamento do programa. A idéia por trás deste mecanismo de funcionamento é a de que se solucionem as questões que levaram a família a não respeitar as exigências do Bolsa Família e que isto seja corrigido. Assim, prioriza-se a necessidade de assegurar níveis básicos de saúde e educação para a população e a possibilidade de que mais famílias tenham acesso ao benefício. No entanto, esta forma de controle revelou-se quase impossível.

Em março de 2008 foi publicado o Decreto 6.392, que trouxe uma importante mudança no desenho do Bolsa Família: a obrigatoriedade da revisão dos critérios de

elegibilidade a cada dois anos. Essa alteração significa que, ainda que a renda familiar mensal *per capita* ultrapassasse a linha de pobreza estabelecida pelo programa, a família não terá o recebimento do benefício imediatamente cancelado. Isso somente ocorrerá no momento em que houver a revisão bienal dos beneficiários.

Existem três argumentos favoráveis a essa mudança. O primeiro diz respeito à melhoria na operacionalização do programa. O segundo está relacionado à possibilidade de que as famílias aumentem sua renda mais facilmente, provendo uma margem de segurança. A terceira linha de apoio a esta medida centra-se na questão dos incentivos. A nova regulamentação representa um incentivo a que os membros de famílias beneficiárias trabalhem, uma vez que um aumento temporário na renda não implica em perda imediata do benefício. As oportunidades de emprego para pessoas de baixa renda costumam ser instáveis, em especial no Brasil, onde o mercado de trabalho caracteriza-se pelo grande peso da informalidade. Assim, a garantia do recebimento do benefício durante um determinado período de tempo faz com que o dilema enfrentado pelo trabalhador em aceitar um emprego temporário e incerto implicando na perda do Bolsa Família seja atenuado.¹⁸

O pagamento das parcelas do Bolsa Família é efetuado pela Caixa Econômica Federal em suas agências, postos de atendimento e terminais de auto-atendimento bancários, bem como em unidades lotéricas e correspondentes bancários credenciados e habilitados por ela.

Em termos da repartição das responsabilidades, a gestão de benefícios (continuidade da transferência de renda às famílias beneficiárias do programa, as atividades de bloqueio, cancelamento, suspensão e reversão destas) pode ser feita de forma descentralizada ou centralizada, de acordo com a existência ou não de um termo de adesão do município ao programa. Nas duas, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o gestor do PBF em âmbito federal. Contudo, na gestão descentralizada a gestão de benefícios é competência municipal, Os governos municipais são os principais gestores do programa junto aos beneficiários, pois entende-se que estão mais aptos a identificar o perfil socioeconômico das famílias, bem como

¹⁸ Ainda assim, há evidências empíricas de que os efeitos de desincentivo ao trabalho do Bolsa Família não se verificam. De acordo com texto para discussão do IPEA (2007):

“Dados recentes do IBGE mostram que pessoas que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar per capita similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro decil da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários.” (p. 19)

mudanças no decorrer do tempo. A participação dos estados está mais voltada para a coordenação do programa nos municípios de seu território, estimulando a capacitação e qualificação, fornecendo apoio técnico necessário à implementação do programa e articulando programas complementares ao Bolsa Família. Na prática, o desenho original do programa muitas vezes não é respeitado.

CAPÍTULO III – AS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

O efeito demonstração dos programas de transferência de renda no Brasil foi tamanho, especialmente após a publicação de estudos relacionando-os à redução da pobreza e da desigualdade no país, que eles começaram a extrapolar a área da assistência social e passaram a inspirar ações em outros campos de políticas públicas e inovações institucionais descentralizadas.

Neste capítulo será apresentado o programa Bolsa Floresta, que, embora fundamentado na noção de pagamentos por serviços ambientais, também se espelhou nas experiências brasileiras de transferência de renda com o objetivo de garantir um patamar mínimo de sobrevivência para pobres e indigentes. Antes, será feita uma exposição do histórico institucional das políticas ambientais no Brasil e descrito o mecanismo de pagamentos por serviços ambientais.

III.1 – Histórico institucional das políticas ambientais no Brasil

No início do século XX, as políticas ambientais brasileiras estavam diretamente associadas às políticas sanitárias, ou seja, sua relevância era dada por seus impactos sobre a saúde e sua ênfase era no meio urbano. Desde então, foram estabelecidos códigos de ordenamento dos recursos naturais, sempre dentro de uma ótica que relacionava a importância da conservação dos recursos naturais a seu uso nas atividades econômicas, sendo o mais proeminente deles o Código Florestal de 1965, que, durante muitos anos, foi o principal instrumento legal utilizado na elaboração de políticas ambientais.

Os impactos da intensa atividade econômica em escala mundial no meio ambiente começaram a se tornar evidentes a partir da década de 60. Foi nesse momento que os países desenvolvidos principiaram a incorporar a problemática ambiental nos estudos e análises econômicas de custos e benefícios, tema negligenciado até então.

O relatório “Limites para o Crescimento” publicado pelo Clube de Roma em 1970, que advertia acerca de uma possível futura crise mundial derivada do esgotamento dos recursos naturais e da poluição, relacionados, por este grupo, à explosão demográfica e ao crescimento econômico mundial, foi o impulso inicial para que a comunidade internacional se sensibilizasse em relação às questões ambientais. Dois anos depois foi realizada a primeira Conferência Mundial sobre Desenvolvimento

e Meio Ambiente da ONU, de extrema importância por ser o primeiro grande encontro internacional, com representantes de diversas nações, para a discussão dos problemas ambientais.

Ainda que o governo brasileiro tenha feito oposição a muito do que foi proposto nesta Conferência¹⁹, os reflexos dela no país foram inegáveis, com a criação, em 1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, no âmbito do Ministério do Interior.

Em 1981, através da Lei 6.938, foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, responsável por implementar a Política Nacional do Meio Ambiente, cujos fins e mecanismos de formulação e aplicação foram estabelecidos nesta mesma Lei, e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão deliberativo e consultivo. Entre os instrumentos de gestão ambiental dispostos nesta Lei merece destaque o licenciamento ambiental, cujas regras viriam a ser regulamentadas e complementadas por uma série de atos normativos posteriores.

Assim como na área da assistência social, a Constituição de 1988 representou um marco para as políticas ambientais no país, pois foi a primeira a tratar de forma sistemática e aprofundada sobre o tema. O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável foi estabelecido no primeiro artigo do capítulo dedicado ao assunto (art. 225). Dessa forma, a temática ambiental passou a ser tratada não apenas a partir da ótica da exploração dos recursos naturais pelas atividades econômicas.

Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que personificou a fusão de diversos órgãos que atuavam na área ambiental e integrou sua gestão, numa tentativa de reorganizar a política ambiental brasileira. Naquele ano, foi criado também o Fundo Nacional de Meio Ambiente.

Em 1992, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR), criada no governo Collor, foi transformada no Ministério do Meio Ambiente – o primeiro dedicado exclusivamente do assunto -, através da Lei 8.490, art. 21. No mesmo ano, foi realizada também a segunda Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano no Rio de Janeiro (mais conhecida como Eco 92 ou Rio 92), um ponto de inflexão para as políticas ambientais brasileiras devido à

¹⁹ Os países desenvolvidos pregavam o controle de natalidade e a redução do crescimento econômico nos países periféricos. O Brasil foi um dos países que reagiu a estas propostas, pois não estava disposto a abrir mão do crescimento econômico em prol do meio ambiente – há de se lembrar que a época coincide com o “milagre econômico”. Numa tentativa de conciliar os interesses distintos das nações e repensar o modelo de desenvolvimento existente, surge, nesta conferência, a abordagem do ecodesenvolvimento, que deu origem ao conceito atual de desenvolvimento sustentável.

grande visibilidade adquirida e sua mudança de rumo em direção à construção de um novo padrão de desenvolvimento centrado no conceito de sustentabilidade. Nesta conferência, foi estabelecida a Agenda 21 Global, um plano de ação que tem a preservação ecológica como questão prioritária, mas que defende a indissociabilidade estratégica entre as políticas sociais, econômicas e ambientais, no intuito de perseguir conjuntamente os objetivos de conservação do meio ambiente e erradicação da pobreza em escala mundial. Seguindo este modelo, a Agenda 21 brasileira, constituída entre 1997 e 2002, trouxe novas diretrizes para as políticas ambientais, integrando-as às demais políticas públicas, no intuito de promover um modelo de desenvolvimento equitativo, sustentado e sustentável.

Em 1998, foi promulgada a Lei de Crimes Ambientais, importante instrumento para a punição de atores que causam a degradação do meio ambiente e, no ano seguinte, a Educação Ambiental tornou-se Lei e direito de todos. Em 2000, foi aprovado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, que dividiu as Unidades de Conservação (UCs) existentes no país em dois grupos: as unidades de Proteção Integral, com a finalidade exclusiva de preservar a natureza, e as unidades de Uso Sustentável, em que a conservação é conciliada com o uso sustentável de parte dos recursos naturais, fortalecendo, deste modo, a perspectiva do uso sustentável dos recursos naturais.

Assim, ao longo da década de 90 se consolidaram as novas bases que estruturam a política ambiental no Brasil, com a adoção de uma perspectiva integradora que enseja políticas que estimulem o desenvolvimento em termos mais amplos e a participação intensa da sociedade civil e do setor privado, ao invés de políticas puramente punitivas. Todavia, deve-se lembrar que, embora os avanços verificados tenham levado o Brasil a figurar entre os países de legislação ambiental mais desenvolvida, a prática ainda está muito distante do que foi estabelecido no papel.

Até 1996, as ações de governo em matéria ambiental eram desenvolvidas através de programas especiais, quase sempre financiados por doações ou acordos de empréstimo firmados com agências internacionais ou multilaterais de crédito²⁰. Somente a partir de 1997 a área ambiental foi incorporada ao Plano Plurianual - PPA, principal instrumento de planejamento estratégico do país. A escassez de recursos

²⁰ Dois exemplos disso são o Programa Nacional do Meio Ambiente, lançado em 1991 e cujo financiamento provém, majoritariamente, de um acordo de empréstimo com o Banco Mundial, e o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7, iniciado em 1995 e financiado por doações internacionais complementadas por contrapartidas do governo e de organizações da sociedade civil.

continua sendo um dos maiores problemas na implantação de políticas por parte do Ministério do Meio Ambiente, visto que o MMA é um dos ministérios de menor orçamento no governo.

A restrição no financiamento de políticas ambientais na década de 90 e no início dos anos 2000 tem relação com as políticas macroeconômicas implementadas no país. O compromisso em gerar um grande superávit fiscal acordado com o Fundo Monetário Internacional e visto como uma forma de garantir a credibilidade do setor financeiro fez com que os gastos sociais e ambientais fossem reduzidos (YOUNG, 2005).

No governo Lula, a gestão da ministra Marina Silva no MMA foi marcada pelo fortalecimento do SISNAMA, o maior controle do desmatamento da Amazônia e pela concessão criteriosa de licenças para investimentos até do próprio governo – um dos principais motivos de seu desgaste, que levou a sua renúncia e substituição por Carlos Minc.

Uma questão que permanece como entrave ao desenvolvimento de políticas ambientais em âmbito nacional é a enorme fragmentação institucional do Ministério do Meio Ambiente, em despeito do esforço verificado nos últimos anos para a articulação de suas políticas e programas tanto internamente, quanto com outros ministérios diretamente envolvidos.

A partir do exposto acima, pode-se concluir que política ambiental no Brasil concentrou-se majoritariamente no uso de instrumentos de comando e controle - que consistem na regulação de condutas e cuja efetividade depende do grau de fiscalização-, em especial em ações voltadas para a criação de unidades de conservação e controle da poluição. Nos anos mais recentes, com a emergência da abordagem fundamentada no enfoque da racionalidade econômica da exploração dos recursos naturais, o uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental se ampliou.

Um exemplo de política que faz uso de tais instrumentos em curso no país atualmente é o ICMS Ecológico, compensação financeira para municípios com grande proporção de sua área protegida, em função de seu desempenho ambiental, adotado primeiramente no estado do Paraná²¹, no início da década de 90. Uma das maiores falhas apontadas na concepção do ICMS Ecológico é a não garantia de que o recurso será efetivamente aplicado na conservação dos recursos naturais. Outra política desta

²¹ Posteriormente, o ICMS Ecológico foi adotado também em diversos outros estados, tais como: São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Amapá (1996), Rio Grande do Sul (1998), Mato Grosso (2001), Mato Grosso do Sul (2001), Pernambuco (2001) e Tocantins (2002).

natureza que ainda está em gestação é a cobrança pelo uso da água, estabelecida pela Lei da Nova Política de Recursos Hídricos. Embora essa Lei date de 1997, problemas como a disputa institucional pelo controle dos recursos gerados e a demora na constituição dos comitês de bacia hidrográfica estão retardando a execução do projeto.

III.2 – Pagamentos por serviços ambientais (PSA)

O meio ambiente e seus ecossistemas fornecem gratuitamente uma variedade de bens e serviços de interesse da sociedade. A regulação de gases (produção de oxigênio e seqüestro de carbono) e manutenção do clima, a conservação da biodiversidade, proteção de solos, regulação das funções hídricas e até mesmo as belezas cênicas são exemplos de serviços ambientais. Esses serviços não costumavam ser contabilizados economicamente, o que passou a ocorrer a partir das últimas décadas, quando sua escassez levou a que ganhassem valor econômico, uma vez que a exploração não adequada dos recursos naturais faz com que haja uma redução nos serviços ambientais fornecidos pelo meio ambiente.

Ainda que reconheça que tais condições ideais raramente são observadas, Wunder (2005) define formalmente os pagamentos por serviços ambientais como:

- “1. A *voluntary* transaction where
2. A *well-defined* environmental service (or a land-use likely to secure that service)
3. Is being ‘bought’ by a (minimum one) *ES buyer*
4. From a (minimum one) *ES provider*
5. If and only if the *ES provider* secures *ES provision (conditionality)*” (p.3)

Os pagamentos por serviços ambientais como política pública justificam-se pela necessidade de garantir um fluxo estável de recursos para financiar as políticas de conservação do meio ambiente. Como em geral há pouca (ou nenhuma) predisposição a pagar voluntariamente pela manutenção de serviços ambientais, o Estado assume essa responsabilidade, seja disponibilizando-se a pagar por eles ou através da criação de mecanismos que imponham o pagamento.²² Os esquemas de pagamentos por serviços ambientais podem ter como alvo produtos ou áreas de conservação. No primeiro tipo de PSA, os consumidores pagam um preço a mais por produtos certificados por respeitar o meio ambiente, ecoturismo e madeira certificada, por exemplo. Os pagamentos por

²² No entanto, existem experiências privadas de pagamentos por serviços ambientais, como nas bacias hidrográficas de Pimampiro, no Equador, Valle Del Cauca na Colômbia e Santa Rosa, na Bolívia (WUNDER, 2005).

serviços ambientais que tem como alvo uma determinada área funcionam com a pré-determinação do uso dos recursos naturais nestas localidades.

A ideia que norteia os pagamentos por serviços ambientais é a internalização dos efeitos positivos sobre o meio ambiente. Assim, os agentes responsáveis pela maior conservação devem ser ressarcidos financeiramente pelas atividades exercidas. A grande diferença entre os sistemas de pagamentos por serviços ambientais e as ações convencionais de política ambiental de comando e controle, que consistem na regulação de condutas (padrões de emissão, licenciamentos, entre outros) e cuja efetividade depende do grau de fiscalização, é o estabelecimento de incentivos econômicos que façam os agentes agirem voluntariamente de determinada forma, por ser a mais rentável e satisfatória para eles. Ainda assim, os dois são meios de tentar solucionar a falha de mercado derivada da presença de externalidades.

Os pagamentos por serviços ambientais são baseados no princípio provedor-recebedor, em que os usuários dos serviços ambientais pagam aos agentes responsáveis pelas práticas conservacionistas, no intuito de envolvê-los e sensibilizá-los em relação à questão da preservação dos ecossistemas, compensar os custos de oportunidade e manutenção associados ao desenvolvimento de atividades sustentáveis e estimulá-los a implementar voluntariamente práticas ecologicamente corretas, de forma a garantir o fluxo contínuo e a melhoria do serviço demandado. Este mecanismo pode ser considerado complementar ao tradicional princípio poluidor-pagador, que internaliza os custos de controle da degradação ambiental, incentivando os agentes poluidores a utilizar os recursos naturais de forma sustentável a longo prazo.

Há algumas dificuldades a serem superadas para o estabelecimento de um sistema de pagamentos por serviços ambientais. A primeira delas diz respeito ao fato de que os direitos de propriedade devem estar claramente definidos, ou seja, o recebedor do benefício monetário deve ter capacidade de garantir a preservação, de modo a assegurar o(s) serviço(s) para aqueles que estão pagando. Deve ser levado em consideração também o risco de que fatores exógenos (como infestações por pragas ou incêndios) possam interromper o fluxo de provisão dos serviços ambientais demandados, que é especialmente alto no caso de florestas. Uma necessidade decorrente disso é a existência de um bom sistema de monitoramento (YOUNG, MAC-KNIGHT e MEIRELES, 2007).

Outro ponto que demanda atenção é a determinação do valor dos serviços ambientais, visto que trata-se de externalidades que não têm preço de mercado. Para isto

é preciso recorrer às técnicas de valoração econômica ambiental, já reconhecidas pela literatura especializada no tema, porém de aplicação incipiente. No entanto, ao estabelecer pagamentos por serviços ambientais, proceder a um estudo complexo de valoração ambiental pode ser excessivamente caro e mesmo desnecessário em muitos casos, especialmente quando o esquema for voluntário. Para pagamentos por sequestro de carbono, o próprio mercado já provém um preço referencial. De forma geral, pode-se dizer que o valor do serviço ambiental é determinado pela disposição a pagar pela sua manutenção - que reflete o ganho social dos agentes - e o quanto seria suficiente pagar para que o proprietário decida preservar o meio ambiente, ao invés de desmatar ou poluir. De acordo com Ortiz, em May et al. (2003):

“... Do ponto de vista econômico, o valor relevante de um recurso ambiental é aquele valor importante para a tomada de decisão, ou seja, para um economista o valor econômico de um recurso ambiental é a contribuição do recurso para o bem estar social.” (p. 81)

III.3 – O programa Bolsa Floresta: uma especificidade regional?

Em 2003, o governo do Estado do Amazonas deu um grande salto no que diz respeito ao estabelecimento de políticas públicas voltadas para a preservação do meio ambiente, com a criação da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e do programa Zona Franca Verde. Este programa, que pode ser considerado a estratégia do governo em termos de política de sustentabilidade (ambiental, econômica e social), tem como princípio a geração de emprego e renda aliada à conservação da biodiversidade, a partir do uso sustentável dos recursos naturais, com o objetivo de valorizar a floresta nativa.²³ O Zona Franca Verde é responsável pela difusão das técnicas de manejo florestal (madeireiro e não madeireiro) sustentável, assim como a criação e viabilização de unidades de conservação, entre outros.

Desde então, foi criado todo um aparato legal e institucional para possibilitar o desenvolvimento e implementação de iniciativas no âmbito do programa. Em 2007, foi publicada a Lei Estadual sobre Mudanças Climáticas (Lei 3.135/07), que representa um grande avanço em direção à atribuição de responsabilidades ambientais ao Estado, ao instituir a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e

²³ Dentre algumas justificativas apontadas pela SDS para o programa Zona Franca Verde destaca-se a posição do estado do Amazonas como maior reserva florestal tropical do Brasil (150 milhões de hectares, 1/3 das florestas do país, cerca de 8% das florestas tropicais do mundo) e maior reserva de água doce do planeta, com grande diversidade de recursos hídricos e potencial pesqueiro e de aqüicultura;

Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – inovadora por ser a primeira legislação do tipo no Brasil.

A Lei de mudanças climáticas instituiu o programa Bolsa Floresta, que funciona via pagamentos por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais residentes nas Unidades de Conservação Estaduais pelo uso sustentável, a conservação e proteção dos recursos naturais, e tem como principal objetivo a redução das emissões de dióxido de carbono por desmatamento. Embora o Decreto regulamentando o programa em termos de seu desenho e modalidades de implementação não tenha sido promulgado ainda, foram realizadas reuniões de estruturação e criado o Comitê Interno de Gestão do Programa Bolsa Floresta.²⁴

O programa está sob responsabilidade da Fundação Amazonas Sustentável, uma iniciativa mista do governo do AM com o Banco Bradesco (também aberta a outros parceiros do setor privado - recentemente, a Coca-Cola tornou-se mantenedora da FAS), oficializada em dezembro de 2007. O setor público, privado e o terceiro setor fazem parte da fundação, revelando uma estrutura inspirada nos novos arranjos institucionais de políticas públicas. A estrutura do Bolsa Floresta foi construída de forma participativa, com ampla discussão envolvendo as comunidades, instituições governamentais e não governamentais presentes no estado. O programa é financiado com recursos da FAS e do Fundo de Mudanças Climáticas, criado na Lei que dispõe sobre este tema.

O Bolsa Floresta é composto por quatro modalidades:

- BF Familiar: inclui o pagamento mensal de R\$ 50 por mês a representantes de famílias residentes dentro de Unidades de Conservação Estaduais;
- BF Associação: destinado às associações dos moradores das unidades de conservação do estado. Equivale a 10% da soma de todas as Bolsas Floresta Familiar recebidas no ano na UC. Seu repasse é anual e sua função é fortalecer a organização e o controle social do programa. É importante notar que a saída do programa por parte de uma família prejudica toda a comunidade, ao reduzir o valor que será repassado a ela.

²⁴ Que tem como atribuições, segundo a Portaria SDS 063/07: proceder estudos e diagnósticos sócio-ambiental das famílias moradoras nas UCs, potencialmente beneficiadoras do programa Bolsa Floresta; estabelecer marcos legais de procedimentos operacionais para implementação do programa; promover interação institucional através de ações integradoras com as organizações participantes na implementação do programa; e, acompanhar, subsidiar e avaliar a implementação do programa.

- BF Renda: no valor médio de R\$ 4 mil por comunidade por ano, esse componente é destinado ao apoio à produção sustentável de peixes, óleos vegetais, frutas, mel, etc na forma de investimento direto pela FAS.
- BF Social: no valor médio de R\$ 4 mil por comunidade por ano, este recurso é destinado à melhoria da educação, saúde, comunicação, transporte e outros elementos básicos para a construção da cidadania das populações do interior. Assim como no BF Renda, o pagamento desse componente se dá através de investimento da FAS.

O Bolsa Floresta foi lançado em junho de 2007 e o primeiro benefício, pago em setembro do mesmo ano. Como pode ser depreendido da tabela 1 em setembro de 2008 havia 4.244 famílias cadastradas e 2.702 famílias recebendo o Bolsa Floresta Familiar em 10 Unidades de Conservação Estaduais²⁵ - a diferença entre esses números é resultado da falta de documentação, problema que já vem sendo enfrentado pelo governo do estado. A meta do governo é atender a 60 mil famílias até 2010. Fica evidente que o programa incorre em problemas de eficiência horizontal, ao não cobrir todas as famílias elegíveis até o presente momento.

Tabela 1

Execução do Bolsa Floresta até setembro de 2008

UC	Total de Famílias Beneficiadas	Total de famílias cadastradas
Cujubim	11	38
Juma	175	271
Mamirauá	923	1796
Piagaçu-Purus	259	431
Rio Madeira	453	584
Uacari	128	187
Uatumã	223	280
Catuá-Ipixuna	134	142
Amanã	38	60
Maués	358	455
Total	2702	4244

Fonte: Fundação Amazonas Sustentável - FAS.

O cadastro das famílias que vivem nas unidades de conservação há pelo menos dois anos (público-alvo do programa) é feito por técnicos do governo que visitam as

²⁵ As Reservas de Desenvolvimento Sustentável: Amanã, Cujubim, Juma, Mamirauá, Piagaçu-Purus, Rio Madeira, Uacari e Uatumã; a Reserva Extrativista: Catuá-Ipixuna; e, a Floresta Estadual de Maués.

comunidades com esse propósito. O acesso às comunidades é um ponto extremamente delicado e importante no desenho do programa, visto se tratar de povos tradicionais que vivem no interior da floresta. Os custos de deslocamento, assim como os riscos incorridos pelos agentes do governo, são altos e fazem com que as despesas operacionais do programa sejam equivalentes aos gastos com os benefícios – de acordo com demonstrativo financeiro do Bolsa Floresta de setembro de 2008, desde o início do ano haviam sido desembolsados 325.292 em benefícios e 356.537 em despesas de cadastro, mobilização, coordenação e equipe. Contudo, a retirada dos benefícios deve ser feita pelas famílias quando estas forem à cidade, em agências do Bradesco ou do Banco Postal, a cada mês ou num espaço maior de tempo, ficando o benefício acumulado – o que constitui uma vantagem para as famílias, pois a retirada pode ser feita de acordo com sua conveniência.

Um importante passo para a viabilização do programa Bolsa Floresta foi a publicação da Lei Estadual Complementar 53/07, que estabelece o Sistema Estadual de Unidades de Conservação. Esta Lei trata dos critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação Estaduais, como os mecanismos e regras de financiamento, novas categorias de unidades de conservação (que ainda dependem de aprovação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA), o uso sustentável dos recursos naturais e, especialmente, os serviços ambientais, com sua regulamentação e valoração - base jurídica para permitir o pagamento por esses serviços dentro das unidades de conservação.

De acordo com o portal do governo estadual, atualmente o Amazonas tem 34 Unidades de Conservação Estaduais, totalizando uma área de aproximadamente 16,5 milhões de hectares (cerca de 11% do território do estado), sendo 26 de Uso Sustentável e 8 de Proteção Integral.²⁶ Aquelas visam compatibilizar a conservação da área com o uso sustentável de uma parcela dos seus recursos naturais, enquanto as últimas têm o objetivo exclusivo de preservar a natureza.

O Bolsa Floresta também tem mecanismos de focalização e condicionalidades, seguindo o desenho dos programas de transferência de renda voltados para o alívio da pobreza em curso atualmente em nível federal. No entanto, a renda não figura como critério de elegibilidade neste programa, ao contrário da tendência verificada quando se trata de repasses monetários diretos pelo governo. Isto se deve ao fato de que o Bolsa

²⁶ O estado conta também com 40 unidades de conservação federais. No total são 39,6 milhões de hectares de áreas protegidas por UCs, se consideradas as unidades federais e estaduais juntas.

Floresta, embora tenha um componente social (que consiste numa estratégia de reconhecimento e valorização das populações tradicionais e indígenas) e de melhora das condições de vida de seu público-alvo, está fundamentado na abordagem dos pagamentos por serviços ambientais. Além disso, o próprio pertencimento a uma destas comunidades é um forte indicador de pobreza. Neste sentido, o primeiro critério de seleção para participar do programa e receber o benefício financeiro é ser morador de uma unidade de conservação estadual há pelo menos dois anos, com residência comprovada.

Em relação às condicionalidades, ao entrar no Bolsa Floresta a família precisa assinar o Acordo de Compromisso de desmatamento zero, concordando em manter as áreas de roças com tamanho não superior àquele do ano de instituição do programa, cultivando apenas em áreas de capoeiras abertas ou em descanso, não avançando na mata primária. As outras regras do Bolsa Floresta que devem ser cumpridas são basicamente cinco. Na área de educação, os membros da família em idade escolar devem estar matriculados e frequentando a escola. Em termos de preservação ambiental, os beneficiários devem participar ativamente da Associação de Moradores da Comunidade e da construção e implementação dos Planos de Uso e de Gestão da Unidade de Conservação (em que será definido o teto máximo de desmatamento da UC), respeitando as regras subsequentemente estabelecidas nos planos, e trabalhar na produção sustentável. Os moradores devem também formar mutirões de apoio às obras comunitárias, financiadas pelo BF Social.

A exigência de participação na associação de moradores demonstra a preocupação do programa com o fortalecimento das comunidades tradicionais e o estímulo à elaboração participativa dos planos de manejo sustentável de recursos naturais, aproveitando as potencialidades locais. Fica claro que atividades produtivas, contanto que feitas de forma ecologicamente correta, são apoiadas pelo programa.

Assim como no Bolsa Família, o descumprimento das condicionalidades estabelecidas no Bolsa Floresta não acarreta desligamento de imediato do programa. Desta forma, as famílias que desmatarem uma área até 50% maior do que aquela do ano de instituição do Bolsa Floresta receberão um "cartão amarelo" e deverão explicar à associação o motivo de ter derrubado a mata. Caso o incidente se repita – recebimento de dois “cartões amarelos” seguidos ou em três anos alternados - as famílias ganharão um "cartão vermelho" e o repasse do benefício será suspenso. Entretanto, quem desmatar uma área mais de 50% maior do que aquela do ano de instituição do programa

receberá um "cartão vermelho" diretamente e terá o auxílio financeiro cancelado. Analogamente ao Bolsa Família, a idéia por trás deste mecanismo é estimular as famílias a participarem do programa e cumprirem as condicionalidades, garantindo a educação básica e preservando os recursos naturais dentro da UC.

O desmatamento dentro da reserva será medido anualmente em campo e por imagens de satélite. O monitoramento será feito pela equipe da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e contará com o apoio de instituições parceiras.

As principais críticas acerca do Bolsa Floresta estão relacionadas à questão da privatização da floresta. Esta argumentação apóia-se no fato de que os pagamentos por serviços ambientais requerem a identificação dos direitos de propriedade dos recursos naturais e defende que a Amazônia é patrimônio universal e que a questão do desmatamento não deve ser enfrentada segundo a lógica de mercado, e sim através de mecanismos legais acompanhados de forte fiscalização e um sistema de penalizações condizente. Em contraponto, existe a necessidade de tornar a floresta viável economicamente, no sentido de que ela mesma gere os recursos que financiem as políticas de preservação ambiental.

É preciso lembrar também que o Bolsa Floresta insere-se dentro de uma estratégia de mitigação das alterações climáticas – advindas, principalmente, das emissões de dióxido de carbono -, adotada pelo Brasil em consonância com a discussão e experiências internacionais recentes sobre o tema. Sendo assim, como parte integrante de um projeto de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação de Florestas (Projeto Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, também gerido pela FAS), o Bolsa Floresta é alvo das críticas em torno do estabelecimento de um mercado de carbono florestal, relacionadas, principalmente, ao receio de que, ao transacionar certificados no mercado, os países utilizariam o mecanismo de REDD para compensar ao invés de reduzir suas próprias emissões, o que representaria um desincentivo à redução da emissão por queima de combustíveis fósseis. Outro temor é a possível redução drástica do preço do carbono advinda da entrada maciça de carbono florestal no mercado.²⁷

Por ser a primeira experiência deste tipo implementada no Brasil, a principal fraqueza do programa reside no fato de que sua missão está focada em manter a floresta

²⁷ É importante lembrar que tais riscos poderiam ser minimizados por meio de medidas para limitar, pelo menos inicialmente, o tamanho do mercado de carbono florestal.

em pé apenas no território das Unidades Estaduais de Conservação, pelo menos numa primeira fase – o governo considera a possibilidade de expansão do Bolsa Floresta numa fase posterior do programa, porém isto depende da regulamentação dos serviços ambientais fora das UCs.

CAPÍTULO IV – INCENTIVOS, INSTITUCIONALIDADE E POLÍTICA PÚBLICA

Nos capítulos II e III foram descritas a evolução das políticas assistenciais e ambientais no Brasil, com ênfase ao seu aspecto institucional, e os programas Bolsa Família e Bolsa Floresta. A partir da apresentação do desenho do primeiro, pode-se verificar a semelhança de seu componente Bolsa Floresta Familiar com o segundo, ainda que seu fundamento básico seja o pagamento por serviços ambientais.

Neste capítulo será discutida a presença de incentivos econômicos nos programas de transferência de renda de combate à pobreza e de pagamentos por serviços ambientais, mais especificamente nos programas Bolsa Família e Bolsa Floresta. Será feita uma análise da adequação dos pagamentos por serviços ambientais do Bolsa Floresta como política compensatória, do transferência condicionada de renda monetária direta às famílias, similar ao Bolsa Família. Por último, haverá uma discussão acerca do arranjo institucional do Bolsa Floresta e da necessidade de maior integração do programa com o governo federal.

IV.1 – Incentivos econômicos e seus efeitos nos programas de transferência de renda de combate à pobreza e de pagamentos por serviços ambientais

Incentivos econômicos estimulam a adoção de determinadas condutas por indivíduos de uma sociedade. Os preços são os incentivos mais comuns presentes em economias de mercado.

O uso de incentivos econômicos como instrumento em políticas públicas está fundamentado na noção de que indivíduos buscam a maximização de seu próprio bem-estar em detrimento dos interesses dos demais²⁸ - presente em grande parte dos modelos econômicos atuais, de base microeconômica - e tem como objetivo regular a ação dos agentes econômicos, especialmente em situações em que este tipo de comportamento leva a um resultado final prejudicial, ou seja, a um nível subótimo de bem-estar. Desta forma, políticas que utilizam incentivos econômicos diferem da abordagem de comando e controle por consistir no estímulo a um “bom comportamento” previamente

²⁸ Esta suposição pode ser levada ao extremo, num modelo em que a utilidade individual independe completamente da coletiva, ou, alternativamente, pode-se atribuir pesos distintos às utilidades individual e coletiva na função de utilidade.

estabelecido como aquele que seria desejável, ao invés da punição por um “mau comportamento”.

Para que se possa alcançar um nível satisfatório de bem-estar numa economia, evitando situações como a mencionada acima, é necessária a coordenação dos agentes econômicos, o que, por sua vez, requer a transmissão de informação entre os indivíduos e a motivação deles (CAMPBELL, 2006).

O estudo das decisões e estratégias adotadas pelos agentes econômicos se dá no âmbito da Teoria dos Jogos²⁹, que permite analisar as opções de comportamento dos indivíduos em função da recompensa (medida em utilidade) que será aferida por cada atitude tomada, considerando-se também as decisões dos demais. Desta forma, é possível identificar as estratégias que serão adotadas pelos agentes econômicos e chegue-se a uma situação de equilíbrio. Há diversos modelos de jogos, mas, no que diz respeito aos incentivos econômicos, o mais importante deles é aquele conhecido como “dilema do prisioneiro”, que foi inventado por Dresher e Flood na década de 50 (CAMPBELL, 2006).

O “dilema do prisioneiro” é um jogo envolvendo dois participantes que foram presos por um assalto a banco. A polícia está certa de que os dois são os autores do crime, porém não tem provas concretas para condená-los. No entanto, ambos carregavam armas no momento em que foram presos, o que pode sentenciá-los a um ano de cadeia. Com o intuito de que os prisioneiros confessem, a polícia os interroga separadamente e oferece a cada um a possibilidade de liberdade em troca da confissão, contanto que o outro negue o crime. O prisioneiro que não confessar será condenado por dez anos. Entretanto, se ambos confessarem, cada um receberá uma sentença de cinco anos de cadeia. A estrutura do jogo apresentada incentiva os dois prisioneiros a confessarem, sendo, portanto, condenados a cinco anos de prisão, mesmo existindo a possibilidade de ambos negarem o crime, o que reduziria a pena para um ano.

Este jogo representa o paradoxo existente numa situação em que os incentivos individuais não estão bem alinhados, levando a um resultado final subótimo para os indivíduos, ainda que este seja consequência da busca por maximizar seus interesses próprios. Nesse tipo de circunstância, a presença de incentivos econômicos adequados levaria a um resultado melhor para todos.

²⁹ Ramo da ciência econômica cuja primeira concepção formal e sistematização é atribuída ao livro *Theory of Games and Economic Behavior* de John von Neumann e Oskar Morgenstern, publicado em 1944. Desenvolvida extensivamente na década de 50, principalmente por John Nash, a Teoria dos Jogos foi alvo de grandes avanços nas décadas de 70 e 80 e segue sendo aprimorada até os dias de hoje.

Historicamente, as políticas que mais fizeram uso de incentivos econômicos estavam voltadas para a promoção ou desestímulo ao desenvolvimento de certas atividades econômicas em um país ou região, através de subsídios e tributos. Assim, o emprego de incentivos fiscais em políticas agrícolas e industriais foi - e ainda é - muito comum ao redor do mundo. Em relação ao foco desta monografia, os incentivos econômicos - seus usos e efeitos - têm recebido grande atenção na formulação de políticas assistenciais e ambientais, assim como no desenho de programas de transferência de renda nessas áreas.

Contudo, há uma importante diferença entre os incentivos econômicos presentes nas ações de transferência de renda direcionadas ao combate à pobreza, do tipo Bolsa Família, e à conservação ambiental, como os pagamentos por serviços ambientais por parte do Estado, no modelo do Bolsa Floresta. Enquanto nas ações deste tipo em matéria ambiental os incentivos constituem fins em si mesmos, nos programas direcionados ao combate à pobreza os incentivos são uma decorrência das transferências de renda.³⁰

Um ponto importante em relação aos incentivos econômicos em políticas públicas é a questão territorial. Problemas relacionados a isso podem ocorrer em diversos tipos de políticas públicas e não apenas no caso de transferências de renda. A melhoria da infraestrutura urbana em determinada cidade pode ter como efeito a imigração maciça de residentes de cidades próximas, em busca dos benefícios provenientes de melhores serviços públicos. No caso de programas de transferência de renda com objetivo de aliviar a pobreza, esse problema é comumente denominado na literatura de “importação da pobreza” (LAVINAS, 2000). Deste modo, políticas locais geralmente são munidas de mecanismos para evitar a migração de pessoas em busca de receber o benefício. Este é o caso do Renda Cidadã, em São Paulo, ou mesmo do Bolsa Floresta. Por não terem escopo nacional, estes programas têm como critério de elegibilidade a residência comprovada por no mínimo dois anos no local de vigência do programa.

No que diz respeito aos incentivos gerados pelos programas de transferência de renda com objetivo de aliviar a pobreza, o mais importante é verificar os efeitos sobre a oferta de trabalho, que podem ser decompostos da seguinte forma: o efeito sobre o

³⁰ Ainda que em muitas experiências os programas e políticas assistenciais de transferência de renda voltados para o combate à pobreza tenham se apropriado dos incentivos gerados por estas transferências, através do estabelecimento de condicionalidades, e possam ser vistos por este ângulo, não se pode perder de vista seu fim prioritário: assegurar condições dignas de vida para quem não tem recursos para tal.

número de horas trabalhadas pela força de trabalho já existente e o aumento na taxa de participação - relação entre a população economicamente ativa e a população em idade ativa. Existe uma correlação entre a focalização dos programas desse tipo nos grupos mais pobres e um potencial desincentivo à oferta de trabalho (BARR, 2004).

O recebimento do benefício é restrito àqueles que possuem uma renda familiar *per capita* abaixo de uma determinada linha de pobreza. As pessoas cuja renda se situa muito próxima deste patamar são justamente aquelas elegíveis ao programa e suscetíveis ao efeito de desincentivo gerado pelo aumento do salário de reserva advindo da transferência monetária, uma vez que o valor da renda que obtinham antes do programa é menor ou quase equivalente ao auxílio financeiro que passam a receber. Assim, um pequeno aumento na renda pode não compensar a perda de utilidade associada ao aumento das horas trabalhadas e redução do lazer. Para corrigir esse efeito e gerar os incentivos apropriados é necessário um desenho mais complexo dos programas de transferência de renda, daí a existência das condicionalidades.

Os principais fatores que influenciam a força dos incentivos são a magnitude da redução do benefício e a velocidade com que ele é retirado quando há um aumento na renda de um beneficiário. Além disso, deve-se lembrar que transferências monetárias vinculadas ao valor da renda familiar *per capita* influenciam as decisões de todos os membros da família – a adoção de critérios que levam em consideração a família como unidade de consumo justifica-se pela melhor focalização.

O Bolsa Família funciona com a retirada progressiva do benefício das famílias extremamente pobres (que deixam de receber o benefício básico, mas continuam recebendo os variáveis) cujo aumento da renda passe a classificá-las como estando em situação de pobreza, e não mais extrema pobreza. De acordo com mudança recente no desenho do programa, a revisão dos critérios de elegibilidade do programa acontecerá a cada dois anos, quando será calculada a média da renda familiar mensal *per capita*. Caso esta renda se situe acima da linha de pobreza do Bolsa Família as famílias perderão o direito a receber o auxílio financeiro.

Estudo do Ipea de Camargo e Reis (2006), intitulado Transferências e Incentivos, foca-se no efeito dos incentivos de programas de transferência de renda³¹ sobre a oferta de trabalho, bem como sobre o investimento em capital humano:

³¹ Neste estudo são considerados basicamente três programas de transferência de renda: o sistema de aposentadorias e pensões, o BPC e o Bolsa Família.

“Para domicílios beneficiados por transferências governamentais (...) um aumento na renda domiciliar per capita em R\$ 30, decorrente das transferências, deve aumentar a probabilidade de desemprego em 0,4 ponto percentual, e reduzir a probabilidade de participação em 2,5 pontos percentuais para um trabalhador com pouca educação (menos de quatro anos de escolaridade). Para os jovens, o efeito é de uma redução na probabilidade de participação em 1 ponto percentual. De acordo com os resultados, uma transferência de R\$ 30 deve aumentar as probabilidades de o jovem apenas estudar em 2,2 pontos percentuais, de estudar e participar em 0,8 ponto percentual, e de não participar nem estudar em 0,8 ponto percentual, em relação à probabilidade de somente participar.”(p. 259)

A conclusão do estudo é que, como são observados efeitos relevantes (e nem sempre benéficos) sobre a oferta de trabalho e o investimento em capital humano decorrente do repasse monetário, os programas de transferência condicionada de renda são mais desejáveis do que os de transferência de renda não condicionada, pois garantiriam educação e saúde básica para as crianças da família.

Todavia, o estudo não apresenta resultados específicos para a população beneficiária do Bolsa Família e do BPC, e sim para os domicílios receptores de aposentadorias e pensões. Em relação ao Bolsa Família, como mencionado anteriormente, dados do IBGE mostram que os efeitos de desincentivo ao trabalho não se verificam.

Devido ao fato de não ser baseado num critério de elegibilidade da magnitude da renda, o potencial desincentivo ao trabalho advindo do programa Bolsa Floresta é menor, pois, embora haja o efeito renda relacionado ao aumento do salário de reserva, não há o efeito substituição associado à mudança de preços relativos entre o trabalho e o lazer. Ademais, o público alvo do programa caracteriza-se pela produção para subsistência.

Há três aspectos que devem ser levados em consideração ao se analisar a eficiência de programas de pagamentos por serviços ambientais, em termos de seus incentivos: o vazamento, a permanência e, o mais controverso deles, a adicionalidade. Estes critérios são ainda mais relevantes para programas de PSA que envolvam o sequestro de carbono, como é o caso dos pagamentos por serviços ambientais voltados para a redução do desmatamento de florestas e, conseqüentemente, do Bolsa Floresta.

Segundo o conceito de vazamento, os esforços para conservar a floresta e evitar as emissões de carbono florestal em um local poderiam incentivar o desvio do desmatamento para outro local. Como os compromissos de redução de desmatamento e emissão de dióxido de carbono são feitos em escala nacional, programas locais e estaduais, como o Bolsa Floresta, correm o risco de incorrer neste tipo de problema. Na

realidade, o simples estabelecimento de áreas protegidas pode ter este efeito. Como o Bolsa Floresta está em vigor em unidades de conservação estaduais do AM, o risco de vazamento é inerente ao programa.

Entretanto, devido ao vasto território abrangido pela Amazônia e ao fato de que o Bolsa Floresta funciona em áreas remotas e distantes da fronteira agrícola (em que, portanto, não há ameaça iminente de desflorestamento), é difícil associar uma relação direta entre o programa e o aumento do desmatamento em outra área. O problema do vazamento pode ser resolvido por meio da implementação de projetos não apenas em escalas locais, mas também regionais ou nacionais. Este último ponto remete à questão da institucionalidade do Bolsa Floresta, que será tratada com mais detalhes na próxima seção.

O conceito de permanência diz respeito à sustentabilidade da conservação promovida pelos pagamentos por serviços ambientais no longo prazo. Um sistema de PSA deve ser capaz de estabelecer a viabilidade e rentabilidade econômica da conservação mesmo após seu término, para que se mantenha o fluxo contínuo do serviço antes demandado.

A permanência é mais facilmente atingida por programas de pagamentos por serviços ambientais que têm como alvo produtos, pois há o estabelecimento ou apoio a um mercado – como, por exemplo, num PSA que fomenta o manejo madeireiro sustentável e posterior certificação dos produtos. No caso de um esquema de pagamentos por serviços ambientais direcionado a áreas consideradas prioritárias é necessário o apoio ao desenvolvimento (ou manutenção) de atividades econômicas sustentáveis e ações que reforcem os laços sociais existentes na comunidade, bem como sua valorização, para que estas comunidades não sejam vulneráveis ao estabelecimento de atividades predatórias, ou seja, tenham efetivo controle sobre suas terras, não estando suscetíveis a invasões ou venda de suas terras ou trabalho para agentes desmatadores.

O Bolsa Floresta enquadra-se na categoria de programa de pagamentos por serviços ambientais com base na determinação de áreas prioritárias, as unidades de conservação estaduais. Deste modo, a permanência é um desafio a ser enfrentado pelo Bolsa Floresta. O desenho do programa responde bem a este ponto, com as modalidades do Bolsa Floresta Associação, Renda e Social, voltadas justamente para as questões

levantadas anteriormente. No entanto, deve-se lembrar que ainda não há registros de desembolsos referentes a essas modalidades.³²

O conceito de permanência também diz respeito à manutenção dos pagamentos por serviços ambientais enquanto forem necessários, para que não haja interrupção do esquema antes de que ele crie mecanismos sustentáveis de conservação.

A adicionalidade diz respeito à necessidade do estabelecimento de linhas de base para se demonstrar que as reduções no desflorestamento e nas emissões de dióxido de carbono causadas por uma iniciativa de pagamentos por serviços ambientais são maiores do que as que teriam ocorrido na ausência da iniciativa. A escolha da linha de base a ser utilizada é tremendamente importante para a eficiência de um programa de PSA (WUNDER, 2005).³³. Segundo Anderson (2009):

“Para atender às exigências da adicionalidade, o Brasil estabeleceu uma linha de base definida pela taxa média histórica do desmatamento na Amazônia Legal ao longo de uma década (1996-2005). As reduções no desmatamento são medidas em relação à linha de base, que é atualizada a cada cinco anos. Esse esquema assegura que só sejam contabilizadas as reduções adicionais do desmatamento em relação a uma linha de base de longo prazo.”

Um debate central em torno do conceito da adicionalidade, análogo à parábola do filho pródigo, trata da escolha entre repassar recursos para aqueles que precisam mudar de conduta ou aqueles cujas práticas ambientais são corretas e devem ser estimuladas. Um bom indicador para medir a viabilidade e eficiência de um sistema de pagamentos por serviços ambientais é o custo de oportunidade das práticas de conservação.

Em situações em que este custo for muito alto, um programa de PSA não será eficiente, pois certamente o valor do pagamento será inferior a ele. Usualmente, o custo de oportunidade será alto em áreas já muito desmatadas, em que a infraestrutura (em especial, estradas) e o contexto político, biofísico e econômico favorecem a exploração dos recursos naturais. Em geral, o custo de oportunidade da conservação será muito baixo em áreas remotas, no interior da floresta, longe dos focos de desflorestamento e,

³² Existem planejamentos de custos dessas modalidades do programa e segundo cronograma de desembolsos de setembro de 2008 foi efetuado um pagamento de R\$ 3.842,00 do Bolsa Floresta Associação, mas não consta para qual comunidade.

³³ O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), acordado no Protocolo de Quioto, que permite a participação dos países em desenvolvimento, adota uma linha de base estática, ou seja, é considerado que a área coberta por florestas nativas e o estoque de carbono florestal permaneceriam constantes mesmo que não houvesse nenhuma intervenção com o intuito de impedir o desmatamento. Desta forma, no MDL foi definido que apenas o reflorestamento e aflorestamento (plantio de árvores onde elas nunca existiram) são considerados elegíveis para créditos de carbono. Ou seja, a proteção de florestas não está inclusa neste mecanismo.

portanto, não prioritárias para o estabelecimento de sistemas de PSA. Portanto, o cenário ideal para o estabelecimento de um sistema de pagamentos por serviços ambientais são áreas intermediárias, que sofrem alguma ameaça de desmatamento, porém onde o custo de oportunidade ainda não é muito alto.

É importante lembrar que as ameaças de desmatamento muitas vezes só são reveladas quando é tarde demais para intervir. Áreas para as quais há projeção de ameaça podem ser elegíveis a pagamentos por serviços ambientais, que funcionariam como um seguro contra o desmatamento.

Ainda em relação às áreas preferenciais para o estabelecimento de PSA, a teoria formal não embasa a criação de programas deste tipo em áreas de conservação, visto que a racionalidade dos PSA está fundamentada na ideia de que há diversas alternativas de uso da terra - a não ser em áreas onde os instrumentos de comando e controle são ineficazes. No Brasil, a disponibilidade de recursos financeiros para gerir as áreas protegidas na Floresta Amazônica é muito restrita e o estabelecimento de sistemas de pagamentos por serviços ambientais dentro dos limites das unidades de conservação é uma forma de engrossar o rol de fontes de recursos para a preservação das florestas, combinando instrumentos de política ambiental.

Um ponto em defesa do Bolsa Floresta, nesse aspecto, reside no fato de que grande parte dos residentes da floresta no Amazonas vive em unidades de conservação e terras indígenas e que os gastos necessários para estender o programa para os demais moradores da floresta são altos, principalmente no que diz respeito às dificuldades de acesso aos locais onde vivem e aos custos de transação de se lidar com moradores dispersos pela floresta. Deve-se lembrar também que o programa está em seu início e que se propõe a estender sua cobertura a essas pessoas numa fase posterior.

Todavia, em sua fase atual, a concessão de pagamentos do Bolsa Floresta está restrita aos residentes de dez Unidades de Conservação Estaduais do AM. Destas, as duas onde há maior pressão por desmatamento são a Floresta Estadual de Maués, no Pará, e, notadamente, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma, localizada na fronteira com o Mato Grosso e ameaçada pelo avanço do desmatamento para plantio de soja, exploração madeireira e projetos de construção de hidrelétricas no Rio Aripuanã. Nas demais unidades de conservação atingidas pelo Bolsa Floresta o risco de desmatamento não é expressivo. Por exemplo, no plano de gestão da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Cujubim, elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do governo do AM em 2007, destaca-se o seguinte

trecho: “O isolamento e dificuldade de acesso são também fatores que favorecem a conservação dos recursos na área, atualmente considerada uma das regiões menos ameaçadas da Amazônia.” (p.76)

Como decorrência disso, mesmo que os resultados pró-conservação do Bolsa Floresta sejam satisfatórios, em termos de sua eficiência no curto prazo eles serão pouco significativos quando contrastados com os níveis de desmatamento da Amazônia Legal brasileira.

As experiências mais bem sucedidas de pagamentos por serviços ambientais foram aquelas aplicadas onde os recursos são escassos e portanto mais valiosos, ou seja, onde a gravidade do problema ambiental é grande ao ponto de sensibilizar a sociedade (YOUNG, MAC-KNIGHT e MEIRELES, 2007). Isto gera um viés no sentido de que políticas deste tipo sejam implementadas apenas onde há altas taxas de degradação ambiental. Todavia, um sistema de pagamentos por serviços ambientais deve equilibrar sua eficiência no curto prazo com justiça social, pois este último componente é responsável por assegurar a sustentabilidade no longo prazo, como exposto anteriormente.

O equilíbrio entre eficiência no curto prazo e justiça social remete à outra dimensão da parábola do filho pródigo presente na noção de adicionalidade, envolvendo os grandes proprietários rurais privados de um lado e os pequenos proprietários e os moradores da floresta, de outro. Esse aspecto será tratado na próxima seção.

Outra questão relevante diz respeito à disponibilidade de recursos e o valor dos pagamentos. Restrições financeiras podem fazer com que o valor dos incentivos seja baixo, não chegando a estimular o comportamento dos agentes como desejado. É de se esperar que, nesse sentido, o Bolsa Floresta seja eficaz, pois, como o programa se destina aos moradores da floresta, grande parte de seus beneficiários vive de produção para subsistência e venda de excedentes, fluxo instável de renda. De acordo com dados da PNAD do IBGE de 2007, a renda familiar mensal na região rural do AM é de R\$ 637,00, ou seja, levando em consideração apenas o Bolsa Floresta Familiar (a única modalidade efetivamente posta em prática até hoje), o benefício corresponde a cerca de 8% desse valor. Além disso, deve-se atentar para o fato de que esta média é enviesada, pois, segundo a mesma fonte, aproximadamente 60% das famílias residentes em

domicílios particulares na região rural do AM recebem até 2 salários mínimos por mês.³⁴

A sugestão para aumentar a eficácia dos sistemas de pagamentos por serviços ambientais é compor uma cesta mesclando instrumentos de política ambiental, direcionando recursos tanto para incentivos quanto fiscalização.

IV.2 – Institucionalidade e combate à pobreza: o papel do Bolsa Floresta

Grande parte dos argumentos em favor do Bolsa Floresta estão relacionados a seu papel no fortalecimento das comunidades tradicionais e indígenas e na melhora de suas condições de vida. Assim, a própria apresentação do Bolsa Floresta no *site* da FAS é feita da seguinte forma: “O Bolsa Floresta é um programa do Governo do Amazonas para reconhecer, valorizar e compensar as populações tradicionais e indígenas do estado - os guardiões da floresta - pelo seu papel na conservação das florestas, rios, lagos e igarapés.”

A noção majoritária explícita nesta apresentação é a das recompensas por serviços ambientais para aqueles cujas práticas tradicionais já auxiliam na conservação dos recursos naturais. Uma das justificativas para esta recompensa gira em torno do princípio da justiça social, apoiado por estudos que ressaltam a importância destas comunidades para a preservação da floresta (NEPSTAD et al., 2006). Outra justificativa é o papel dos povos tradicionais na conservação ambiental no longo prazo, assegurando sua permanência, como explicitado na seção anterior.

Entretanto, visto que se pretende expandir o programa para residentes fora das unidades de conservação e devido à existência de dificuldades financeiras de manter a fiscalização das áreas protegidas que sofrem ameaça de desmatamento, também está contido o conceito de compensação por serviços ambientais, que refere-se ao custo de oportunidade da terra. Focando-se exclusivamente nessa ótica, os principais agentes elegíveis a receber pagamentos por serviços ambientais são os grandes proprietários rurais privados, cuja busca por alternativas de uso da terra o mais lucrativas possível (em propriedades de ampla extensão) constituem forte ameaça à floresta.³⁵

³⁴ É importante salientar que, dentro desse mesmo universo, cerca de 7% das famílias não declararam renda e em aproximadamente 8% delas os componentes recebiam somente em benefícios, totalizando 15% das famílias residentes em domicílios particulares na região rural do AM.

³⁵ Os cuidados ao estabelecer um esquema de PSA voltado para esse público-avo dizem respeito ao possível incentivo ao desmatamento com o intuito de passar a receber o benefício.

Em termos de políticas públicas, o ideal seria a coexistência de sistemas de PSA voltados para os povos da floresta, pequenos e grandes proprietários de terra. Nesse sentido, mais uma vez destaca-se a falta de representatividade do Bolsa Floresta. Ainda assim, deve-se reconhecer que o Bolsa Floresta é um programa pioneiro e merece o mérito disso. É natural que precise ser aprimorado e complementado com outros programas (de PSA e também ações de outra natureza) para que se chegue enfim a uma política integrada de preservação da Amazônia.

Por não constituírem ameaça iminente à floresta, tecnicamente as comunidades tradicionais não são o público-alvo prioritário de pagamentos por serviços ambientais. No caso do Bolsa Floresta, que, até o presente momento, funciona majoritariamente em unidades de conservação distantes da ameaça por desmatamento, o argumento da eficiência no longo prazo (relacionado ao conceito de permanência) é fraco e a principal justificativa do programa é a necessidade de utilização de instrumentos combinados de política ambiental (incentivos econômicos, projetos integrados de conservação e desenvolvimento e os tradicionais mecanismos de comando e controle), dada a escassez de recursos para a gestão das áreas protegidas.

No entanto, deve-se ter em mente que parte do desenho do Bolsa Floresta, em especial o Bolsa Floresta Familiar, se espelhou no programa Bolsa Família, o que pode ser verificado inclusive pela semelhança no nome dos programas. Nesse sentido, a concepção do programa não apenas tem relação com o desenvolvimento de políticas ambientais inovadoras, compostas por pagamentos por serviços ambientais, mas também com o efeito demonstração dos programas de transferência de renda no Brasil.

Esse viés pró-pobre nos esquemas de pagamentos por serviços ambientais não é exclusividade brasileira e deve-se ao papel central ocupado pelo combate à pobreza na agenda internacional de políticas públicas, especialmente nos países em desenvolvimento. A perseguição conjunta da sustentabilidade econômica, social e ambiental, como definido na Agenda 21 Global, levou a que os PSA fossem vistos como uma forma de articular esses três objetivos. Na realidade, um sistema de pagamentos por serviços ambientais deve equilibrar esses três pilares, porém sem abrir mão de sua matriz ambiental, até porque atrair financiamento privado para a conservação do meio ambiente é um dos fundamentos da racionalidade de tais programas.

A eficiência, eficácia, efetividade e mesmo a adequação dos esquemas de pagamentos por serviços ambientais como meio para melhorar as condições de vida de populações tradicionais é controversa e esse tema merece cautela.

Em primeiro lugar, a elegibilidade das comunidades tradicionais a receber pagamentos por serviços ambientais é polêmica, como visto anteriormente. Além disso, os baixos custos de oportunidade, que eliminam os incentivos adversos de concorrência pelos pagamentos e viabilizam financeiramente os PSA, são muitas vezes compensados pelos altos custos de transação envolvidos ao se lidar com um grande número de beneficiários pouco representativos individualmente em termos dos impactos ambientais advindos de suas práticas. Esses custos são menores em sistemas de pagamentos por serviços ambientais direcionados a uma determinada área. Uma solução seria formar esquemas de PSA agrupando os beneficiários, de forma a transferir parte dos custos de transação para os provedores de serviços ambientais.

Ademais, a assimetria de informação existente entre os “compradores” e os “vendedores” de serviços ambientais pode levar a que só se implementem esquemas de PSA para grupos de provedores organizados e com algum poder de barganha. De acordo com Wunder (2005), foram realizados mais estudos sobre o custo de oportunidade do que sobre a disposição de pagar por serviços ambientais, o que significa que os “compradores” têm mais informação sobre os “vendedores” do que o contrário. Portanto, a participação do Estado no estabelecimento de PSA, especialmente os voltados para povos tradicionais, é importante.

O Bolsa Floresta é uma iniciativa mista do setor público, privado e terceiro setor, e não apenas é voltado para os residentes de uma determinada área - as unidades de conservação³⁶ -, como seu desenho é composto por modalidades de pagamentos voltados para a comunidade (Bolsa Floresta Renda, Associação e Social), implicando em menores custos de transação, que são divididos entre a FAS e os beneficiários. Além disso, estas modalidades visam fortalecer a comunidade, dotando-a de maior capital social.³⁷ Mais especificamente, o Bolsa Floresta Associação assegura que o

³⁶ Ainda que em termos da não existência de alternativas reais - caso a fiscalização seja efetiva - de uso da terra em áreas protegidas o fato do programa ser direcionado para tais áreas possa ser uma fragilidade, em relação aos custos de transação isso é benéfico.

³⁷ Wunder (2005) opõe-se ao pagamento por serviços ambientais na forma de investimentos em infraestrutura (construção de escolas, estradas, etc.), como no modelo do Bolsa Floresta Renda. Sua argumentação consiste na dificuldade de se vincular o cumprimento da provisão dos serviços ambientais a esse tipo de benefício. Ainda que eles fossem vinculados ao custo de manutenção de tais investimentos, é complicado desaparelhar uma comunidade de suas necessidades básicas devido a não observação das exigências ambientais estabelecidas no esquema de PSA.

compromisso coletivo se converta num grau suficiente de empenho individual. Desta forma, o desenho e institucionalidade do programa garantem a elegibilidade e participação dos povos tradicionais no esquema de PSA.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao impacto potencial do Bolsa Floresta no combate à pobreza e na melhoria das condições de vida dos povos tradicionais, deve-se levar em conta o nível de renda dessas pessoas (os dados IBGE mencionados na seção anterior fornecem uma aproximação), as outras modalidades de pagamentos que o programa tem em seu desenho e também possíveis melhorias indiretamente advindas do programa. Contudo, não se pode esquecer que o Brasil possui um programa nacional de transferências de renda para o alívio da pobreza, o Bolsa Família

Estudos sobre o esquema de pagamentos por serviços ambientais na Costa Rica demonstraram que os pagamentos correspondiam a mais de 10% da renda familiar de mais de um quarto dos participantes (PAGIOLA et al., 2005 apud WUNDER, 2005). Uma pesquisa feita na península de Oca, na Costa Rica, levantou evidências de que, entre os beneficiários que estavam abaixo de determinada linha de pobreza, o esquema de pagamentos por serviços ambientais fez com que metade deles saísse dessa situação e se tornou a principal fonte de renda monetária de 44% dos domicílios (MUÑOZ, 2004 apud WUNDER, 2005).

Outros benefícios que os pagamentos por serviços ambientais podem trazer para comunidades tradicionais pobres não diretamente relacionados ao aumento de sua renda são: reforço dos direitos de propriedade e controle efetivo das terras, especialmente onde há ameaça iminente de desflorestamento; maior visibilidade; e, desenvolvimento de capital social nas comunidades³⁸. Como visto anteriormente, o primeiro desses benefícios não é relevante no caso do Bolsa Floresta, ao menos no curto prazo. Já o desenho do programa estimula o desenvolvimento do capital social nas comunidades, embora as ações nesse sentido não tenham sido efetivamente postas em prática. A maior visibilidade dos povos da floresta já foi alcançada pelo programa.

No entanto, a focalização de pagamentos por serviços ambientais embasada principalmente na necessidade de melhorar as condições de seus receptores não é adequada. Sacrificar o desenho do programa possivelmente acarretará numa redução da eficiência tanto na conservação da floresta e como na consequente diminuição das emissões de dióxido de carbono. Como frisa Wunder (2005):

³⁸ No entanto, críticos (HEYMAN e ARIELY, 2004 apud WUNDER, 2005) argumentam que os pagamentos poderiam enfraquecer as ligações sociais e arranjos de reciprocidade.

“Well-meant targeting efforts should be careful not to jeopardize the basic functionality of PES. Poverty alleviation is an important side objective, which can be pursued through timely interventions (...), but it should never become the primary objective.” (p. 22)

Dada a existência de uma restrição de recursos, o ideal é que sejam alocados da maneira mais eficiente, ou seja, nas áreas em iminente risco de desmatamento. Dessa forma, defende-se a necessidade de melhor priorização, segundo critérios ambientalmente relevantes, das áreas beneficiárias do Bolsa Floresta, visto que a escolha das unidades de conservação a serem inicialmente atendidas pelo programa não foi tecnicamente adequada. Em especial, pode-se citar as unidades de conservação que formam o mosaico do Apuí, na fronteira com o Mato Grosso.

Já nas unidades de conservação em que não há ameaça iminente de desmatamento, é possível concluir que o componente Bolsa Floresta Familiar, que consiste numa transferência condicionada de renda monetária direta às famílias, é o menos fundamentado pela teoria em termos dos aspectos técnicos relativos à eficiência de programas de pagamentos por serviços ambientais – ainda que possa representar um complemento do orçamento familiar –, diante das seguintes observações, já descritas anteriormente:

1) A possibilidade de que haja pressão por desmatamento no interior da floresta é um argumento em favor do pagamento de serviços ambientais nessas áreas. Tecnicamente, de acordo com o conceito de permanência, uma maneira de conter essa pressão seria o fortalecimento das comunidades, através do desenvolvimento de atividades econômica e ambientalmente sustentáveis no longo prazo; da geração de capital social; e do reforço às associações de moradores. O Bolsa Floresta Familiar, no entanto, não está vinculado a ações comunitárias;

2) O custo de transação de lidar com várias famílias é alto. Uma forma de reduzir esse custo é utilizar entidades que as representem, como associações de moradores, mas Bolsa Floresta Familiar não leva necessariamente a essa aglutinação.

A melhoria das condições de vida dos povos tradicionais não deve ser deixada de lado, mas sim assegurada pela articulação do Bolsa Família - cuja principal atribuição é o alívio da pobreza através de transferências de renda monetárias - com o Bolsa Floresta, através de suas demais modalidades, que, todavia, foram negligenciadas até o presente momento.

A coexistência do Bolsa Família e do Bolsa Floresta Familiar nas unidades de conservação não prioritárias ao recebimento dos pagamentos por serviços ambientais

representa uma ineficiência, pois os recursos do primeiro poderiam ser melhor alocados na conservação da floresta. Caso a existência do Bolsa Floresta Familiar se justifique por ineficiência horizontal do Bolsa Família, o mais adequado seria investir na melhoria deste último. O aprimoramento do Bolsa Família, inclusive em termos de sua efetividade em retirar as pessoas da condição de pobreza, é de suma importância.

Uma opção para manter o benefício dado às famílias seria repassá-lo através das associações comunitárias, que estabeleceriam compromissos com a FAS, diminuindo assim os custos de transação do programa, incluindo seus custos operacionais.

Em relação a sua institucionalidade, o Bolsa Floresta é caracterizado por ser uma iniciativa estadual, operacionalizada por uma fundação do terceiro setor (ainda que com a participação ativa do governo do estado), carecendo de maior respaldo do MMA, especialmente do Departamento de Articulação de Políticas para a Amazônia e Controle do Desmatamento da Secretaria Executiva.

Além da fragmentação institucional do ministério, há uma polêmica que tangencia o programa Bolsa Floresta e mina sua capacidade de angariar apoio do MMA. O Bolsa Floresta faz parte de uma estratégia de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação de Florestas (Projeto Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma). Embora o mecanismo de REDD não tenha sido regulamentado pelo MDL no Protocolo de Quioto, políticas desse tipo de mecanismo vêm se espalhando ao redor do mundo nos últimos anos.

Segundo Parker et al apud Anderson (2009), “entre 14 países ou grupos de países participantes da UNFCCC, o Brasil é o único que defende a criação de fundos baseados em doações voluntárias como o mecanismo exclusivo de financiamento para a REDD”. Outra opção de financiamento seria a inclusão do carbono florestal em mercados de carbono devidamente regulados. O receio do Brasil é que, se créditos de carbono florestal fossem transacionados nos mercados de carbono, os países desenvolvidos utilizariam esse mecanismo para compensar ao invés de reduzir suas emissões, o que resultaria num deslocamento das iniciativas de redução de emissão para os países com alta cobertura florestal (em geral países em desenvolvimento), como o Brasil. Em consonância com essa posição, em agosto de 2008, foi criado o Fundo Amazônia, a partir de uma doação de U\$ 100 milhões da Noruega.

A regulamentação do carbono florestal, sejam os projetos de REDD financiados pelo mercado ou por fundos voluntários, é de suma importância para o Brasil, onde 70%

das emissões de gases de efeito estufa são oriundas de desmatamento e queimadas (YOUNG, MAC-KNIGHT e MEIRELES, 2007).

Assim como observado na evolução das políticas assistenciais de transferência de renda, é natural que as primeiras experiências de pagamentos por serviços ambientais como política pública sejam iniciativas locais, mas é necessário que alcancem instâncias de governo mais altas e que sejam articuladas para que ganhem maior escopo e eficiência. Essa foi justamente a trajetória do programa Bolsa Família.

Desta forma, é papel do governo federal liderar o processo de fomento da adoção de programas de pagamentos por serviços ambientais com vistas à preservação da Floresta Amazônica brasileira, respeitando o disposto na Lei 11.284/06, que estabelece que os estados são os principais operadores da gestão florestal. Caso contrário, os PSA ficarão restritos a localidades ou unidades da federação onde haja grande mobilização social e política para a conservação da floresta e capazes de atrair investimentos com este fim. Quando se leva em consideração o aspecto da redução nas emissões de dióxido de carbono por desmatamento evitado presente nesse tipo de programa, a importância da liderança do governo federal é mais evidente, visto que os compromissos internacionais de redução das emissões são feitos em escala nacional.

O modelo de arranjo institucional inovador do Bolsa Floresta, que procura blindar o programa de ciclos políticos e eleitorais - que podem levar a seu uso para práticas clientelistas e também a sua extinção devido a mudanças de governo - pode e deve ser aproveitado, bem como lições tiradas, para que não se corra o risco de que casos como o do Cheque Cidadão, no Rio de Janeiro, se repitam, e para que potencialidades locais sejam exploradas. Da mesma forma, a construção participativa do desenho do programa deve servir como exemplo no estabelecimento de programas de pagamentos por serviços ambientais com o objetivo de preservar a Amazônia.

Para que a estratégia de expansão de esquemas de pagamentos por serviços ambientais nos moldes descritos acima seja bem sucedida, é preciso estabelecer um modelo descentralizado de gestão dos programas de PSA, o que não é verificado no Bolsa Família. Na realidade, a necessidade de fortalecer a gestão do programa nos municípios, o que é essencial para seu bom funcionamento, é uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo programa.

Não se deve esquecer o papel ativo do governo do estado do Amazonas na implementação e desenvolvimento do Bolsa Floresta. O programa, gerido pela FAS desde março de 2008, antes estava sob responsabilidade da Secretaria Estadual do Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. A própria FAS é composta também pelo governo do estado, que foi autorizado pela Lei Estadual 3.184/07 a participar de instituição especial. A importância do envolvimento do Estado é também justificada pelo fato de que esquemas públicos de pagamentos por serviços ambientais costumam ter maior alcance e legitimidade.

A situação atual é que estados em que a pressão para que haja desmatamento é muito forte, como no Mato Grosso, não há sistemas consolidados de pagamentos por serviços ambientais.³⁹ No Pará, onde recentemente foram criadas novas unidades de conservação próximas a fronteira agrícola e áreas de exploração mineral (CAMPOS e NEPSTAD, 2006), um esquema de pagamentos por serviços ambientais como o Bolsa Floresta seria justificado pela dificuldade de se conter o desflorestamento simplesmente através da fiscalização das áreas protegidas.

Deste modo, destaca-se a importância do programa Bolsa Floresta como iniciativa pioneira e inovadora de pagamentos por serviços ambientais para a conservação da floresta e redução da emissão de gases do efeito estufa. Porém, ressalta-se a necessidade de melhoria, em termos dos critérios técnicos de pagamentos por serviços ambientais, no estabelecimento de áreas prioritárias para atuação do programa, e de articulação do programa com outras ações - em matéria ambiental, especialmente, mas também de combate e pobreza, como o Bolsa Família.

³⁹ Young, Mac-Knight e Meireles (2007) realizaram um estudo da viabilidade da implementação de um PSA no estado do Mato Grosso.

CONCLUSÃO

As transferências de renda surgiram ao longo do século XX nos países desenvolvidos, com a constituição dos Estados de bem-estar social. A base teórica por trás do estabelecimento de programas dessa natureza está fundamentada no conceito de falhas de mercado, que justifica a intervenção estatal em prol de ganhos não somente em termos de equidade, como também de eficiência econômica.

As políticas assistenciais de transferência de renda condicionada centradas em assegurar níveis de consumo mínimos se popularizaram no Brasil a partir da década de 90, devido ao cenário de persistência da pobreza e da desigualdade social no país, à restrição de recursos orçamentários para a política social - resultantes da recessão econômica - e aos novos mecanismos de intervenção social surgidos no final do século XX, em especial o estabelecimento de condicionalidades e a focalização das ações. Este movimento culminou na criação do programa Bolsa Família, transferência condicionada de renda monetária direta a famílias cuja renda seja inferior a R\$ 120,00 reais mensais.

No mesmo período, as políticas ambientais começaram a ocupar maior espaço na agenda governamental brasileira, num movimento associado à ascensão da temática da preservação do meio ambiente em todo o mundo – em função da degradação ambiental cada vez mais evidente -, embora a escassez de recursos para financiar as ações nessa área também seja notória. Neste sentido, os pagamentos por serviços ambientais como política pública justificam-se pela necessidade de garantir um fluxo estável de recursos para financiar as políticas de conservação do meio ambiente.

O efeito demonstração dos programas de transferência de renda no Brasil foi muito forte, especialmente após a publicação de estudos relacionando-os à redução da pobreza e da desigualdade no país. Como consequência, esses programas passaram a inspirar ações em outros campos de políticas públicas além da assistência social.

Lançado em 2007, o programa Bolsa Floresta, do governo do estado do Amazonas, baseia-se no pagamento por serviços ambientais às comunidades tradicionais residentes nas Unidades de Conservação Estaduais pelo uso sustentável e conservação dos recursos naturais. O programa é composto por quatro modalidades: o BF Familiar, BF Associação, BF Renda e BF Social. O desenho do componente Bolsa Floresta Familiar assemelha-se ao do programa Bolsa Família. Porém, o principal compromisso assumido por seus beneficiários é o desmatamento zero.

Contudo, há uma importante diferença entre os incentivos econômicos presentes nas ações de transferência de renda direcionadas ao combate à pobreza, do tipo Bolsa Família, e à conservação ambiental, como os pagamentos por serviços ambientais por parte do Estado, no modelo do Bolsa Floresta. Enquanto nas ações deste tipo em matéria ambiental os incentivos constituem fins em si mesmos, nos programas direcionados ao combate à pobreza os incentivos são uma decorrência das transferências de renda.

A partir dos conceitos de vazamento, permanência e adicionalidade, a análise da eficiência do Bolsa Floresta em termos do seu desenho demonstra a necessidade de maior rigor técnico no estabelecimento de áreas prioritárias para atuação do programa. É possível concluir também que - nas unidades de conservação onde a ameaça de desmatamento não é iminente - o Bolsa Floresta Familiar é o componente menos fundamentado pela teoria, devido a seu alto custo de transação e ao não direcionamento de suas condicionalidades a ações que visam fortalecer as comunidades.

A melhoria das condições de vida dos povos tradicionais deve ser assegurada pela articulação do Bolsa Família - cuja principal atribuição é o alívio da pobreza através de transferências de renda monetárias - com o Bolsa Floresta, através de suas demais modalidades. Para isso, o aprimoramento do Bolsa Família, em termos da redução de sua ineficiência horizontal e efetividade em retirar as pessoas da condição de pobreza, também é de suma importância.

Em termos da institucionalidade do Bolsa Floresta, assim como observado na evolução das políticas assistenciais de transferência de renda, é natural que as primeiras experiências de pagamentos por serviços ambientais como política pública sejam iniciativas locais, mas é necessário que alcancem instâncias de governo mais altas e que sejam articuladas para que ganhem maior escopo e eficiência. Essa foi justamente a trajetória do Bolsa Família. No entanto, sob o ponto de vista da gestão descentralizada, este programa não foi tão bem sucedido. O modelo de arranjo institucional inovador do Bolsa Floresta pode servir de contribuição neste sentido.

Deste modo, destaca-se a importância do programa Bolsa Floresta como iniciativa pioneira de pagamentos por serviços ambientais para a conservação da floresta e redução da emissão de gases do efeito estufa, mas ressalta-se a necessidade de maior respaldo e integração com o governo federal, através do Ministério do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Diamante Negro. O Eco, jul/2008. Disponível em: <<http://www.oeco.com.br/>>. Acesso em: 28 de novembro de 2008.

AGENDA 21 BRASILEIRA. Informações disponíveis em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18>>. Acesso em: 16 de abril de 2008.

AMAZONAS. *Portal Oficial do Governo do Estado* (homepage na internet). Governo do Estado do Amazonas, c2007-. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/>>. Acesso em: 10 de janeiro a 5 de fevereiro de 2009.

AMAZONAS. Lei n°. 3.135, de 5 de junho de 2007.

AMAZONAS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Portaria 063, de 10 de setembro de 2007.

ANDERSON, A. B. *Redução de Emissões Oriundas do Desmatamento e Degradação Florestal: desafios e oportunidades*. Disponível em <<http://www.wwf.org.br/?17540/Reduo-de-Emisses-Oriundas-do-Desmatamento-e-Degradao-Florestas>>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2009.

ANTUNES, P. *Direito Ambiental*. Lumen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2006.

BARR, N. *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, 4th edition, 2004.

BRASIL. Constituição, 1988.

BRASIL. Lei n°. 8.490, de 19 de novembro de 1992.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira*. Revista de Economia Política, vol. 23, n° 3 (91), jul-set/2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2009.

CAMPOS, M. ; NEPSTAD, D. *Smallholders, The Amazon's New Conservationists*. 2005. Disponível em <<http://www.whrc.org/>>. Acesso em 5 de março de 2009.

CAMARGO, J. M. ; REIS, M. C. Transferências e Incentivos. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N. ; ULYSSEA, G. (Org). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Volume 1. IPEA, Brasília, p. 251-260, 2007.

CAMPBELL, D. *Incentives – Motivation and The Economics of Information*. Cambridge University Press, 2006.

CURY, S. ; LEME, M. C. da S. Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda: uma análise de equilíbrio geral. In: BARROS, R. P. de;

FOGUEL, M. N. ; ULYSSEA, G. (Org). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Volume 1. IPEA, Brasília, p. 197-218, 2007.

ECO. Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, nº 17. Rio de Janeiro, janeiro, fevereiro, março e abril de 2008.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964-2002). Entre a Cidadania e a Caridade*. Tese de doutorado – Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2005.

FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL (homepage na internet). Disponível em: <<http://www.fas-amazonas.org/pt/>>. Acesso em: 10 de janeiro a 5 de fevereiro de 2009.

GIAMBIAGI, F ; ALÉM, A. C. Teoria das Finanças Públicas. In: _____. *Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Campus-Elsevier, p. 23-61, 2000.

HOLZMANN, R. ; JØRGENSEN, S. *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*. Social Protection Discussion Paper Series nº6. Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank, 2000.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006 e 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 4 de dezembro de 2008 e 3 de março de 2009.

IPEA. *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Nota técnica, Brasília, 2006.

LAVINAS, L. ; VARSANO, R. *Renda Mínima: Integrar e Universalizar*. Novos Estudos, nº 49, CEBRAP, p. 213-229,1997.

LAVINAS, L. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. Texto para Discussão nº 596. In: IPEA. *Desenvolvimento de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Renda Mínima*. Rio de Janeiro, 1998a.

LAVINAS, L. *O Barato da Pobreza*. Revista Inteligência, nº 4, p. 40-46. Rio de Janeiro, 1998b.

LAVINAS, L. ; OLIVEIRA, M. *Combater a Pobreza Estimulando a Frequência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife*. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 3 de março de 2009.

LAVINAS, L. Universalizando Direitos. In: Observatório da Cidadania. *Medos e Privações – Obstáculos à Segurança Humana*. Relatório 2004, p. 67-74. Rio de Janeiro, 2004.

LAVINAS, L. *A Melhor Linha de Pobreza para o Brasil*. IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

LAVINAS, L. A Estrutura do Financiamento da Proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social. In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). *Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, p. 249-274, 2006a.

LAVINAS, L. Transferências de Renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro. In: *XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC)*, 2006, Salvador. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia - ANPEC. São Paulo, 2006b.

LEÓN, A. *Progresos en la reducción de La pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milênio*. CEPAL-AECID, Chile, p. 131-166, 2008.

MAY, H. P. ; LUSTOSA, C. M. ; VINHA, V. (Org.). *Economia do Meio Ambiente. Teoria e Prática*. Campus-Elsevier, Rio de Janeiro, p. 1-132, 2003.

MEDEIROS, M. ; BRITTO, T. ; SOARES, F. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate*. Texto para Discussão - IPEA, Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (homepage na internet). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 2 de março de 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (homepage na internet). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso de 5 de fevereiro a 5 de março de 2009.

NEPSTAD, D. et al. *Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands*. 2006. Disponível em <<http://www.whrc.org/>>. Acesso em 5 de março de 2009.

NEPSTAD, D. et al. *Custos e Benefícios da Redução das Emissões de Carbono do Desmatamento e da Degradação (REDD) na Amazônia Brasileira*. IPAM, Manaus, 2008.

PAGIOLA, S. *Payments for Environmental Services in Costa Rica*. World Bank, Washington D.C., 2006.

PROGRAMA FOME ZERO (homepage na internet). Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2009.

PROJETO FLORESTA VIVA. *Portal da Madeira Manejada* (homepage na internet). Manaus. Disponível em: <<http://www.florestavivaamazonas.org.br/>>. Acesso em: 10 de janeiro a 5 de fevereiro de 2009.

RIBEIRO, L. *Tensão entre Direito e Filantropia na Política de Assistência Social: Um Estudo sobre o Programa Cheque Cidadão*. Dissertação de mestrado – Departamento de Serviço Social, PUC-RJ, p. 52-92. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.dbd.puc-rio.br>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2009.

SACHS, I. *Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (homepage na internet). Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br>. Acesso em 4 de fevereiro de 2009.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS. *Plano de Gestão – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Cujubim*. Versão para consulta pública. Volume 1, 2007. Disponível em: <<http://www.sds.am.gov.br>>. Acesso em 9 de março de 2009.

SICSÚ, J. Políticas macroeconômicas e políticas sociais. In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). *Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, p. 275-292, 2006.

SILVA, F. *Finanças Públicas*. Editora Atlas, São Paulo, 1980.

SILVA, R. *Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma Análise do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado – Escola de Serviço Social, UFF, Niterói, 2007.

STIGLITZ, J. *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL, n°80, 2003.

TEIXEIRA, A. *Do Seguro à Seguridade: A Metamorfose Inconclusa do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Texto para Discussão n° 249. Instituto de Economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

VIANA, V. M. *Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia*. Estudos Avançados, v. 22, n. 64, pp. 143-153, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2008.

WILLIAMSON J. Overview. An agenda for restarting growth and reform. In: KUCZYNSKI, P. P. ; WILLIAMSON, J. *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, 2003.

WUNDER, S. *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*. CIFOR, Occasional Paper no. 2, 2005.

YOUNG, C. ; MAC-KNIGHT, V. ; MEIRELES, A. *Desmatamento e Custo de Oportunidade da Terra: O Caso do Mato Grosso*. Fundamentos Econômicos da Proposta de Pacto Nacional pelo Desmatamento Zero na Floresta Amazônica - Instituto Socioambiental e Greenpeace, 2007. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/gema>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2009.

YOUNG, C. *Financial Mechanisms for Conservation in Brazil*. 2005. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/gema>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2009.

ANEXO I – TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Existem diversas definições dos objetivos da proteção social e dos meios para atingi-los. Em linhas gerais, pode-se dizer que estas definições variam de acordo com a responsabilidade atribuída ao Estado na provisão de bem-estar. Atualmente, estão em voga abordagens focadas essencialmente no gerenciamento de riscos sociais, atreladas ao conceito de seguro atuarial, que é uma forma de proteção contra tais riscos e situações de vulnerabilidade. Estas correntes tendem a defender sistemas contributivos – no modelo de seguro social, de inspiração bismarkiana -, políticas sociais focalizadas e uma maior atuação do setor privado, especialmente no que diz respeito à redução do impacto potencial de um choque adverso (HOLZMANN e JORGENSEN, 2000)⁴⁰.

Outros autores consideram que os mecanismos de mercado podem ser extremamente falhos na promoção de proteção contra riscos e vulnerabilidades (as falhas de mercado foram descritas com maior detalhamento na seção anterior), especialmente no que diz respeito ao problema das assimetrias de informação quando se trata de seguros (BARR, 2004). Esse grupo está mais alinhado com a ideia de que um sistema público de seguridade social, incluindo ações do Estado como a concessão de benefícios universais e assistência social, pode ser mais eficiente e efetivo na provisão de bem-estar para os indivíduos de uma sociedade - numa concepção redistributivo-assistencial, segundo Teixeira (1990).

Uma definição consistente e geral do que é um sistema de proteção social é dada por Lavinias (2006a):

“(...) o sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças. Ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidas aos indivíduos e às famílias.” (p. 5)

O atual sistema de seguridade social brasileiro tem caráter híbrido no que diz respeito à lógica de funcionamento e princípios norteadores tratados acima. Foram estabelecidos direitos universais de responsabilidade do Estado, em termos tanto de

⁴⁰ Nesse paper são estabelecidas três estratégias para o gerenciamento do risco social: redução da probabilidade de que um choque aconteça (risk reduction); redução do impacto potencial de um choque adverso (risk mitigation); e, maneiras de lidar com um choque que já ocorreu (risk coping). Da mesma forma, são elencados três tipos de arranjos que se combinam com as estratégias descritas acima: os informais (com ênfase no papel da família e da comunidade), os privados e os providos pelo governo.

financiamento, quanto de produção e distribuição (este é o caso do Sistema Único de Saúde), políticas apoiadas na idéia de seletividade e benefícios cujo recebimento depende de contribuições, como as aposentadorias e pensões do sistema previdenciário.

Esta atual estrutura e funcionamento é resultado de dois movimentos opostos que delinearão a proteção social brasileira recente. Um desses movimentos consistiu na construção das bases de financiamento e institucionais do sistema e teve como ápice a promulgação da Constituição de 1988. O outro, mais recente, tem sentido contrário: a desestruturação daquelas bases (FAGNANI, 2005).

A Constituição de 1988 representa um marco para a proteção social no Brasil, pois institui o sistema de seguridade social brasileiro, unificando diversas políticas existentes anteriormente de maneira fragmentada e também criando novos mecanismos para assegurar os recém-estabelecidos direitos sociais⁴¹.

A principal mudança na proteção social advinda da CF de 1988 foi a extensão da cobertura do sistema para a população em geral, e não mais restrita aos trabalhadores formais. Outra inovação importante foi a transformação da forma de organização do Estado, no sentido da descentralização política, administrativa e financeira. Houve avanços no campo trabalhista, com a extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos aos rurais, uniformizando benefícios, bem como a incorporação do seguro-desemprego. Nas áreas de educação e planejamento urbano também aconteceram mudanças na determinação das responsabilidades, nos instrumentos de políticas e mecanismos de financiamento. Para viabilizar o novo sistema de proteção, foi criado o Orçamento da Seguridade Social, ao qual foram vinculadas fontes de financiamento.

A Constituição de 1988 é o resultado (ainda que incompleto) de um movimento que teve sua origem na primeira metade do século XX, quando foram criados o Ministério do Trabalho e os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs, ao lado das Caixas de Aposentadorias e Pensões, criadas em 1923 através da Lei Elói Chaves) e com a instituição do salário mínimo, no fim da década de 30. Vale lembrar também que a Consolidação das Leis do Trabalho data de 1943. Durante o período da ditadura militar houve outro impulso, com a modernização institucional e financeira da política social. Deste modo, houve aumento da capacidade de intervenção e de gasto por parte do Estado, com a expansão da oferta de bens e serviços próprios da política social.

⁴¹ No art. 6º da Constituição Federal de 1988 educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência social constam como direitos sociais.

Todavia, o caráter conservador desta estratégia evidenciou-se no reduzido impacto na redistributivo do sistema. Durante a vigência do regime autoritário a proteção social teve quatro características estruturais (FAGNANI, 2005): o caráter regressivo dos mecanismos de financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo Federal; a privatização do espaço público; e, a fragmentação institucional. Este paradigma começou a ser quebrado em meados da década de 80 com o fortalecimento do processo de formação da agenda de reformas progressistas, que culminou na Constituição de 1988.

O segundo movimento que contribuiu para configurar o sistema de seguridade social brasileiro atual está voltado para a direção oposta e há fatores políticos e econômicos que o influenciaram. Aqui será dada maior atenção aos determinantes de cunho econômico.

Há uma relação intrínseca entre as políticas econômicas e as demais políticas adotadas em um país. Tal relação evidencia-se através da disponibilidade de recursos financeiros que o Estado tem para custear suas ações em todos os seus campos de atuação. No que diz respeito às políticas sociais esta relação é ainda mais estreita, visto que esta é uma área que, em geral, demanda volumosos montantes de recursos na forma de gastos sociais e considerando-se também o caráter redistributivo da política fiscal (SICSÚ, 2006). Assim, medidas que objetivem a promoção do pleno emprego e políticas sociais de cunho universalista podem ser incompatíveis com determinados modelos de política econômica, especialmente aqueles que pregam o Estado mínimo.

As políticas econômicas de cunho neoliberal implementadas no Brasil e na América Latina a partir dos anos 80⁴² foram compostas por reformas estruturais e políticas macroeconômicas restricionistas e privilegiaram a estabilidade econômica em detrimento da equidade. O diagnóstico a partir do qual se basearam estas políticas consistia na crítica à pouca abertura das economias latino-americanas e, em especial, a

⁴² As políticas econômicas liberalizantes foram recomendadas pelos chamados Consensos de Washington I e II - termo originalmente designado pelo economista John Williamson. O primeiro Consenso de Washington foi engendrado em meados dos anos 80 e seus principais reflexos no Brasil em termos de políticas econômicas adotadas foram o ajuste fiscal, diversas reformas institucionais no sentido de modernizar a economia para tornar o funcionamento dos mercados mais eficientes (no entanto, vale ressaltar que as reformas trabalhistas ocorreram em menor escala) e o início do processo de abertura da economia, num primeiro momento mais comercial, além da privatização de empresas públicas e certos serviços. O CW II foi formulado no início dos anos 90, após uma revisão do CW I, e sua maior expressão foi a abertura financeira do país, que nos últimos anos vem obtendo montantes de investimento externo direto recorde.

brasileira, ao mercado externo, desequilíbrio macroeconômico (déficit fiscal e no balanço de pagamentos) e excessiva intervenção estatal (WILLIAMSON, 2003).

Assim, dentre diversas medidas no intuito de promover o saneamento da economia brasileira, foram feitas reformas institucionais e adotadas políticas voltadas para o aumento da participação do setor privado e redução do papel desempenhado pelo setor estatal, notavelmente as privatizações. Em um primeiro momento, a abertura da economia se deu essencialmente no âmbito comercial. A partir do final dos anos 90, mais especificamente após o acordo de 1998 com o Fundo Monetário Internacional, foram instituídas as metas de inflação e adotado um regime de câmbio flutuante (ainda que administrado) - estando este último associado à promoção da liberalização financeira - e a política monetária tornou-se prioridade para o governo, ficando as demais políticas econômicas subordinadas a ela. Esse modelo consolidou-se ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo Lula.

A consequente perda de autonomia da economia brasileira, com a redução do raio de manobra das políticas macroeconômicas e sua submissão ao aval de diversos organismos internacionais (como o FMI e o Banco Mundial, por exemplo), levou a que a proteção social não recebesse a atenção necessária – principalmente no que diz respeito aos chamados serviços sociais básicos, como habitação e saneamento -, sobretudo em uma região com déficits tão agudos. Assim, a nova agenda de programas no Brasil é caracterizada por mais assistência e menos infra-estrutura, como pode ser depreendido a partir do Orçamento da Seguridade Social e dos gastos sociais de estados em municípios por função de 2001 a 2004 (LAVINAS, 2006b). O segundo mandato do presidente Lula parece adotar algum grau de inflexão vis à vis o primeiro, com o aumento do gasto em infraestrutura e moradia.

Deste modo, a estratégia de gestão macroeconômica que vem sendo adotada desde a promulgação da Constituição de 1988 é incompatível com grande parte dos princípios da seguridade social estabelecidos nesta carta. Essa incompatibilidade fez com que a regulamentação da legislação constitucional complementar, que se deu majoritariamente na década de 90, distanciasse o sistema de proteção social brasileiro de sua matriz beveridgiana, num retrocesso caracterizado pela fragmentação institucional.

Ao mesmo tempo, o cenário de persistência da pobreza e da desigualdade social no Brasil, resultante da recessão econômica, ao lado das críticas aos mecanismos tradicionais de política social adotados nos países latino-americanos, no sentido de sua

deficiência em responder a problemas sociais específicos ou necessidades particulares de determinados grupos vulneráveis – em grande parte associada à centralidade da ação estatal -, fizeram com que houvesse importantes inovações nas políticas sociais.

As novas estratégias de intervenção social surgidas entre as décadas de 80 e 90, focadas no apoio aos grupos sociais considerados “mais necessitados” (que avançaram posteriormente na direção de modelos de intervenção voltados para a reprodução intergeracional da pobreza – as atualmente chamadas portas de saída), constituem os antecedentes dos programas de transferência de renda condicionada hoje em curso, centrados em assegurar níveis de consumo mínimos (LEÓN, 2003). Esse movimento reforçou a importância crescente dos programas assistenciais focalizados no Brasil.