

Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia

VIRGILIO M. VIANA

Introdução

NO PERÍODO de 2003-2007, a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas formulou e coordenou a implementação de uma série de instrumentos inovadores de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, com especial ênfase para a conservação ambiental, combate à pobreza e mudanças climáticas. Essa política de sustentabilidade foi denominada como Zona Franca Verde para facilitar sua compreensão pela população em geral. “Zona Franca”, no Amazonas, é sinônimo de emprego e renda; o “verde” nos remete à floresta. “Zona Franca Verde”, portanto, foi definido como um programa de geração de emprego e renda a partir do uso sustentável dos recursos naturais de florestas, rios e lagos, com o objetivo de valorizar a floresta em pé e assim gerar emprego e renda e promover a conservação ambiental.

Uma das inovações do Programa Zona Franca Verde foi a criação do (sub) Programa Bolsa Floresta. Este artigo descreve o conceito e a estratégia de implementação do Programa Bolsa Floresta (PBF), com uma ênfase especial para as ações de saúde.

Primeiro, é apresentado o contexto no qual foi o Programa concebido. Depois, apresentam-se o conceito, a estrutura e os resultados obtidos até setembro de 2008. Na seqüência, indicam-se o diagnóstico e as ações relacionadas com saúde pública. Finalmente, abordam-se o significado histórico e as perspectivas desse Programa.

Contexto

A prosseguir o atual ritmo de desmatamento e queimadas da Amazônia e de outras partes do mundo – somado aos efeitos da queima de derivados de petróleo e carvão mineral –, os impactos das mudanças climáticas poderão assumir enormes dimensões, com sérias conseqüências para as populações humanas e ecossistemas naturais (ONU, 2008). O desmatamento e as mudanças do uso da terra respondem por aproximadamente 20% das atuais emissões de gases efeito

estufa. A conservação das florestas deve, portanto, ser parte integral de uma política mais abrangente de mitigação das mudanças climáticas (Stern, 2007).

Conservar as florestas da Amazônia é importante para o Brasil, em particular. A chuva que cai nas demais regiões do Brasil é significativamente influenciada pelo processamento de vapor d'água feito pela floresta amazônica (Salati, 2007). Se constatarmos que a chuva é essencial para alimentar as plantas da nossa agricultura e pecuária, como também para encher os rios que abastecem nossas cidades e as usinas de geração de energia elétrica, podemos dizer que a Amazônia é essencial para o futuro do Brasil. Alterações na variabilidade das chuvas – com maiores cheias e secas – são previstas pela maior parte dos modelos de mudanças climáticas. Se desmatarmos a Amazônia, é provável que essa variabilidade aumente, com sérias conseqüências sociais, ambientais e econômicas. Podemos, portanto, dizer que conservar a floresta amazônica em pé é parte estratégica do interesse nacional.

Conservar as florestas da Amazônia é também essencial para assegurar oportunidades de melhoria de vida para as populações indígenas, tradicionais e ribeirinhas da região. Essas populações dependem das florestas para sua subsistência. Além disso, detêm rico conhecimento etno-ecológico sobre a floresta, que deve ser um componente estratégico para a redução da pobreza e a melhoria da sua qualidade de vida.

Como promover a conservação das florestas e o desenvolvimento sustentável na Amazônia? A resposta é que devem ser formuladas diferentes estratégias para cada sub-região da Amazônia, visto que essa é claramente heterogênea. Vamos aqui concentrar nossa atenção para o contexto da parte mais conservada da região, que chamamos de “Amazônia profunda”, dentro da qual se situa a maior parte do Estado do Amazonas. Essa região é caracterizada por uma pequena taxa de desmatamento (inferior a 2%), elevada proporção de áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação), presença de populações tradicionais e indígenas e dificuldade de acesso por estradas. Essa é a área focal do Programa Bolsa Floresta.

O Programa Bolsa Floresta

Histórico

O Programa Bolsa Floresta foi concebido ao longo do processo de implementação do Programa Zona Franca Verde. Logo após criarmos a Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Amazonas, organizamos uma viagem para levar o governador Eduardo Braga para conhecer o programa de serviços ambientais da Costa Rica. Depois disso, participamos de diversos eventos no Brasil e no exterior, nos quais expusemos a proposta de vincular a redução do desmatamento ao pagamento pelas toneladas de carbono de emissão evitada (Viana et al., 2006; Viana, 2008; Viana & Cenamo, 2008). O conceito inicial de Bolsa Floresta foi concebido e amadurecido numa série de reuniões internas da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) da Amazonas e foi exposto ao

público pela primeira vez numa entrevista do programa “Roda Viva” da Rede Cultura, em dezembro de 2006. No início de 2007, demos início ao processo de construção da nova legislação estadual, especialmente a Lei n.3.135, sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e a Lei Complementar n.53, sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (Seuc), ambas promulgadas em 5 de junho de 2007. Na primeira, definimos a base legal do Programa Bolsa Floresta e, na segunda, o conceito de produtos e serviços ambientais. Esse marco legal foi a base da criação da Fundação Amazonas Sustentável (FAS), em dezembro de 2007, com o objetivo de fazer a gestão dos produtos e serviços ambientais das unidades de conservação estaduais e a gestão do programa Bolsa Floresta.

Conceito

O Programa Bolsa Floresta é uma compensação financeira para os serviços prestados pelas populações tradicionais e indígenas do Amazonas: a conservação das florestas. Com a Bolsa Floresta estamos reconhecendo que a conservação das florestas é resultado das atitudes das pessoas, especialmente daqueles que vivem nos beiradões e no interior de nossas florestas: os guardiões da floresta. O Bolsa Floresta tem como ponto de partida o termo de compromisso assinado pela FAS e pelas populações que conservam as florestas do Amazonas. As comunidades assumem o compromisso de desmatamento zero (para áreas de floresta primária) e a FAS assume o compromisso de implementar os quatro componentes do Programa Bolsa Floresta. Inicialmente, o Programa Bolsa Floresta está direcionado para as populações residentes nas unidades de conservação estaduais. A razão é simples: nessas áreas já existe definida a base legal para os “produtos ambientais” e os “serviços ambientais”. Numa segunda etapa, pretende-se alcançar outras áreas do Amazonas.

A implementação do Programa Bolsa Floresta incluiu dezenas de discussões em reuniões de trabalho e conferências em Manaus e oficinas nas comunidades. Como resultado desse processo participativo de construção, foram definidas diversas regras, como o critério de um tempo mínimo de dois anos de presença da família numa determinada unidade de conservação. O cuidado é para evitar a migração de pessoas para essas áreas. Os demais critérios estão disponíveis na página eletrônica da FAS (www.fas-amazonas.org).

Uma das estratégias da FAS é a validação e certificação da metodologia de cálculo de carbono por uma instituição independente de credibilidade internacional (TUV-SUD), com base na contribuição de um Comitê Científico composto por pesquisadores de instituições de pesquisa e organizações não-governamentais de destaque nacional e internacional. A implementação do Programa envolve um Comitê Científico, um Grupo de Acompanhamento e Grupos de Trabalho (saúde, educação e renda), do qual participam mais de vinte instituições governamentais e não-governamentais do Amazonas. Assim, os critérios e as estratégias para a implantação da Bolsa Floresta estão em constante processo de avaliação e aprimoramento.

Componentes

O Programa Bolsa Floresta possui quatro componentes, descritos a seguir.

Bolsa Floresta Familiar (BFF) – O primeiro componente, Bolsa Floresta Familiar, inclui o pagamento de uma recompensa mensal de R\$ 50 às mães de famílias residentes nas unidades de conservação e que estejam dispostas a assumir um compromisso de desmatamento zero (em matas primárias). É permitido o desmatamento de capoeiras, que é parte dos sistemas tradicionais de produção. É um importante mecanismo para envolver a população nas atividades de combate ao desmatamento. O BFF não pretende ser a principal fonte de renda das famílias, mas um complemento de renda pago a título de recompensa pela conservação da floresta e investimento na cadeia produtiva de serviços ambientais.

Bolsa Floresta Associação (BFA) – O segundo componente é o Bolsa Floresta Associação, destinado às associações dos moradores das Unidades de Conservação (UC) do Estado. Equivale a 10% da soma de todas as BFF. Sua função é fortalecer a organização e o controle social do programa. Esse é um dos programas mais importantes da história da Amazônia, quanto ao fortalecimento das organizações de base comunitária. O BFA estimula o controle social do PBF, visando ao cumprimento de suas regras e termos de compromisso.

Bolsa Floresta Renda (BFR) – O terceiro componente é o Bolsa Floresta Renda, no valor médio de R\$ 4 mil por comunidade por ano, considerando em cada comunidade uma média de 11,4 famílias. Esse componente é destinado ao apoio à produção sustentável: peixe, óleos vegetais, frutas, madeira manejada, mel etc. São elegíveis todas as atividades que não produzam desmatamento e que estejam legalizadas.

Bolsa Floresta Social (BFS) – O quarto componente é o Bolsa Floresta Social, no valor médio de R\$ 4 mil por comunidade por ano. Esse componente é destinado à melhoria de educação, saúde, comunicação e transporte, componentes básicos para a construção da cidadania dos guardiões da floresta. As ações serão desenvolvidas em colaboração com os órgãos governamentais responsáveis e instituições parceiras.

Programas de apoio

Os programas de apoio ao PBF têm a função de realizar as ações de caráter estruturante e de longo prazo.

a) Programa de apoio à saúde e educação

Os projetos de saúde e educação estão voltados para parcerias com o governo do Estado, com as prefeituras municipais e instituições de pesquisa visando ao alcance das metas do milênio da ONU.

b) Programa de apoio à produção sustentável

Os projetos para a produção sustentável buscam estimular atividades que

permitam a dinamização de cadeias produtivas pesqueiras e florestais, madeiras e não-madeiras. A prioridade é o desenvolvimento e uso de novas tecnologias, de modo a melhorar a competitividade das etapas de coleta, transporte, armazenamento, beneficiamento e comercialização de produtos de origem sustentável.

c) Programas de apoio em fiscalização e monitoramento

Os projetos de fiscalização buscam aportar agilidade, tecnologia e inovação para o processo de prevenção e combate ao desmatamento nas UC envolvidas no PBF. O monitoramento ambiental está focado em avaliar a dinâmica de emissões e seqüestro de carbono florestal nas UC.

d) Programas de apoio à Gestão de Unidades de Conservação

O programa da FAS de gestão apóia a elaboração e implementação de planos de gestão das UC pela SDS/Seuc e por co-gestores.

e) Programas de apoio ao desenvolvimento científico

O programa da FAS de apoio ao desenvolvimento científico é voltado especialmente para trabalhos e estudos referentes aos estoques e à dinâmica de carbono da floresta nas UC.

Resultados

O início da implementação do PBF foi setembro de 2007. Em setembro de 2008, já havia 4.244 famílias cadastradas, com 2.702 famílias aptas para o recebimento da BFF. A diferença entre esses números é resultado da falta de documentação. Observou-se um aumento na eficiência do processo de cadastro ao longo do processo de implementação, associado a um maior treinamento da equipe técnica especializada e a ações de cidadania (Figura 1).

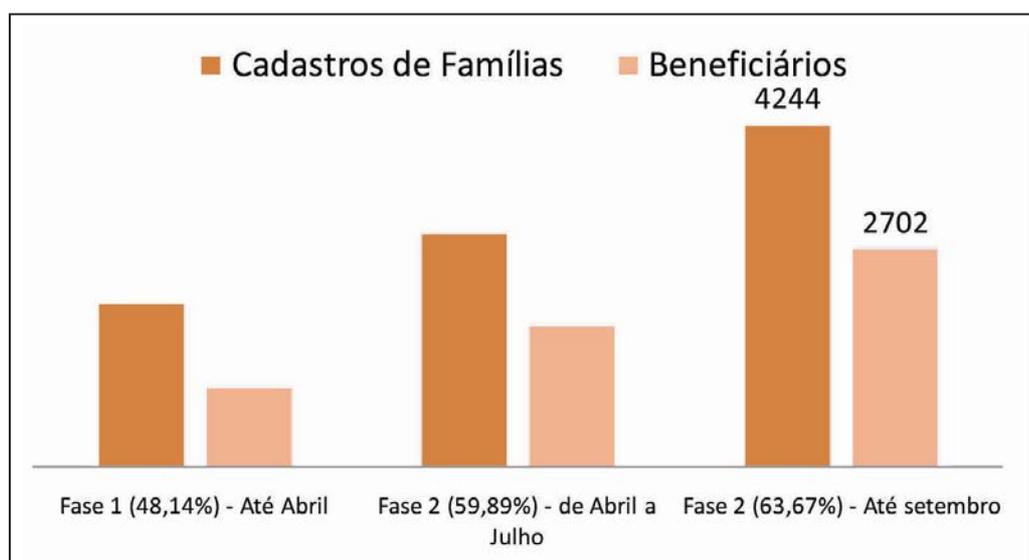


Figura 1 – Evolução dos resultados.

Atualmente, o PBF está sendo implementado em doze unidades de conservação. O planejamento prevê a chegada a todas as unidades de uso sustentável até 2010 (Tabela 1).

Tabela 1 – Implementação do Programa em 12 unidades de conservação

Unidade de conservação	Cadastros			Beneficiados		
	Fase 1	Fase 2	Total por UC	Fase 1	Fase 2	Total por UC
RDS UATUMÃ	280	0	280	154	69	223
RDS MAMIRAUÁ**	939	857	1796	349	574	923
RESEX CATUÁ-IPIXUNA	142	0	142	125	9	134
RDS PIAGAÇU-PURUS	431	0	431	246	13	259
RDS UACARI	187	0	187	88	40	128
RDS CUJUBIM	38	0	38	9	2	11
RDS AMANÃ**	0	60	60	0	38	38
RDS JUMA	0	271	271	0	175	175
RDS RIO MADEIRA	0	584	584	0	453	453
FOREST MAUÉS*	0	455	455	0	358	358
Total	2.017	2.227	4.244	971	1.731	2.702

A saúde nas comunidades do Programa Bolsa Floresta

O atendimento à saúde é um componente essencial do Programa Bolsa Floresta. Isso decorre de uma abordagem holística de desenvolvimento sustentável, na qual as ações de saúde pública assumem um papel estratégico. Sem uma melhoria na saúde, as ações de geração de renda, conservação ambiental e educação têm os seus efeitos limitados. Por sua vez, ações isoladas de saúde, sem as demais ações de sustentabilidade, têm os seus impactos limitados. As ações da FAS, contudo, não têm o objetivo de substituir os poderes executivos municipal, estadual e federal, pactuados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

As ações de saúde são desenvolvidas em parceria, envolvendo a Secretaria Estadual de Saúde, a Fundação de Vigilância da Saúde, a Fundação Alfredo da Mata, o Centro de Educação Profissional do Amazonas e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Amazonas.

Principais doenças de ocorrência nas comunidades do Programa Bolsa Floresta

Malária, diarreia, gripe e verminose compõem 95% das doenças observadas nas unidades de conservação do Programa Bolsa Floresta. Essas doenças variam entre as muitas unidades de conservação (Gráfico 1).

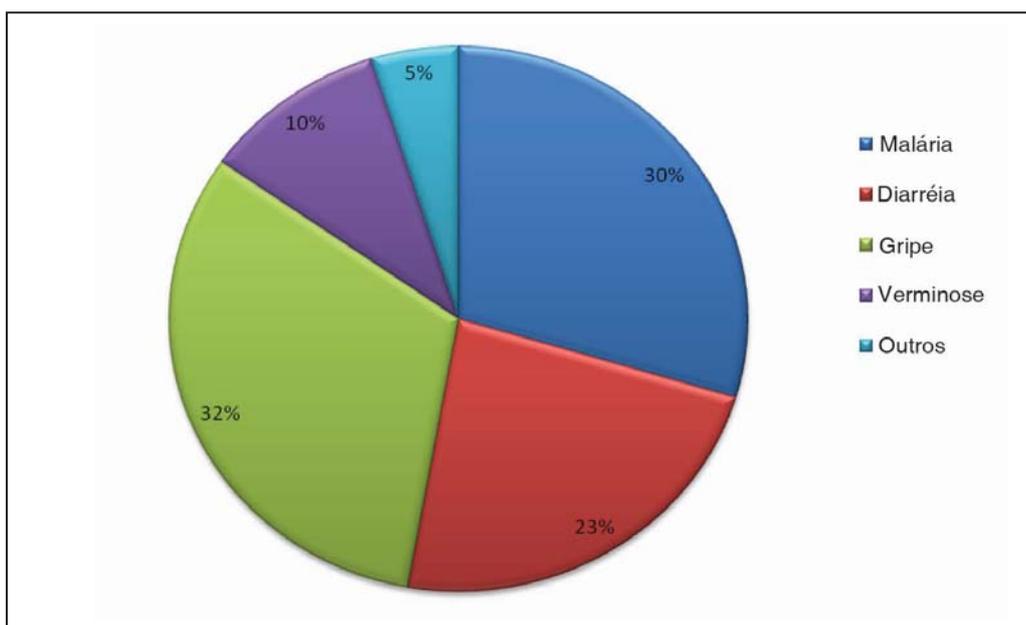


Gráfico 1 – Incidência de doenças.

Principais atividades do PBF na área de Saúde

Ação 1 – Capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde: Será desenvolvida em módulos de dez dias, em Manaus, com turmas de 40 pessoas (máximo). Os objetivos são: (i) qualificar o atendimento básico preventivo e (ii) obter informações primárias sobre saúde nas UC.

Ação 2 – Capacitação para os enfermeiros: Será desenvolvida em módulos de três a cinco dias, em Manaus, com turmas de 40 pessoas (máximo). Os objetivos são: (i) sensibilizar o enfermeiro para lideranças e (ii) promover o envolvimento do enfermeiro para ação preventiva.

Ação 3 – Oficina de Planejamento Participativo: Os objetivos são: (i) o planejamento das ações por UC e (ii) a elaboração pelos profissionais da saúde de um projeto de investimentos para cada UC. Os participantes incluem médicos, pesquisadores, enfermeiros e agentes comunitários de saúde. Ao final, deverá ser elaborado um plano de monitoramento de resultados, a ser apresentado em um Seminário de Apresentação do Plano de Ações Prioritárias de Saúde para cada UC, na presença dos tomadores de decisão para saúde básica: prefeitos, secretários municipais de saúde e demais instituições envolvidas.

Ação 4 – Implementação dos Planos de Ações Prioritárias de Saúde para cada UC: Após a elaboração, revisão e aprovação dos Planos de Ações Prioritárias de Saúde para cada UC, esses serão elaborados com base em uma divisão de responsabilidades pactuadas entre todas as instituições envolvidas.

Ação 5 – Monitoramento e avaliação participativa dos Planos de Ações Prioritárias de Saúde para cada UC: Ao longo do processo de implementação dos

Planos de Ações Prioritárias de Saúde para cada UC, esses serão monitorados e avaliados, de forma participativa, com base em uma divisão de responsabilidades pactuadas entre todas as instituições envolvidas.

Perspectivas

Os resultados obtidos até o momento são animadores, especialmente em razão do grande interesse e motivação das comunidades envolvidas. Entretanto, restam ainda grandes desafios, especialmente na articulação de ações que envolvem um grande número de instituições. Esse desafio, chamado pela Cepal (2007) de “falhas de coordenação”, é recorrente em todos os programas de desenvolvimento e conservação na América Latina. A superação desse desafio, por meio das atividades do Grupo de Acompanhamento e dos Grupos de Trabalho, será essencial para o sucesso do PBF.

O PBF representa um instrumento inovador com grande potencial para promover a conservação e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Existem lições aprendidas no que diz respeito ao marco legal e institucional, além de outros aprendizados metodológicos de natureza socioambiental, econômica.

O processo de validação da metodologia de cálculo de emissões de carbono por redução de desmatamento apresenta aprendizagens importantes para o enfrentamento de temas estratégicos como linha de base, adicionalidade, permanência. Isso poderá ser muito útil para o desenvolvimento de projetos de carbono em outras áreas de florestas tropicais.

O Programa Bolsa Floresta foi concebido para o contexto das populações tradicionais e indígenas da Amazônia profunda. Entretanto, o conceito que o embasa – pagamento por serviços ambientais – é aplicável em outras partes da Amazônia, do Brasil e do mundo. As perspectivas de multiplicação do conceito do PBF são animadoras, especialmente se os créditos de carbono associados à redução do desmatamento vierem a ser incorporados nos novos acordos internacionais relacionados com Convenção Quadro de Mudanças Climáticas.

O papel estratégico da FAS é a melhoria da sinergia e coordenação entre as várias instituições que atuam na melhoria das condições da saúde das comunidades tradicionais, com uma ênfase especial na “Amazônia profunda”. Um dos objetivos é avançar para alcançar as metas do milênio da ONU. O objetivo maior é fazer que a saúde possa ser um elemento-chave na promoção da melhoria da qualidade de vida e conservação ambiental da Amazônia.

Referências bibliográficas

ONU. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Santiago: Cepal, 2007. _____ . Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/>>. Acesso em: 23 set. 2008.

SALATI, E. *Métodos para estimativa dos fluxos de vapor d'água da Amazônia para outras regiões do Brasil (Projetos Rios Viadores)*. Manaus: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, 19 de julho de 2007.

STERN, N. H. Stern Report. 2007. Disponível em: <http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_Report.cfm>.

VIANA, V. *Importância da inclusão dos créditos de carbono no sistema de comércio de emissões da União Européia*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 24 de setembro de 2008.

VIANA, V.; CENAMO, M. *Lessons learned from a concrete case of redd in the brazilian amazon: inputs for the unfccc process*. 3ª Sessão do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre a Cooperativa de Longo Prazo no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Montreal, 22 de agosto de 2008.

VIANA, V. et al. Reducing emissions from deforestation in Amazonas, Brazil: a state government's proposal for action. In: 11ª CONFERÊNCIA DAS PARTES DA CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Montreal, 1º de dezembro de 2006.

_____. *Amazonas Initiative for reducing emissions from deforestation and payment for ecosystem services*. Manaus: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2007.

RESUMO – O Programa Bolsa Floresta implementa uma série de atividades pioneiras no campo da conservação ambiental e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Sua concepção se insere no contexto das mudanças climáticas globais e de redução do desmatamento, com especial ênfase para as comunidades tradicionais da “Amazônia profunda”. Este artigo descreve o conceito e a estratégia de implementação do Programa, com uma ênfase especial para as ações de saúde. Primeiro, é apresentado o contexto no qual foi concebido. Depois, apresentam-se o conceito, a estrutura e os resultados obtidos até setembro de 2008. Na seqüência, indicam-se o diagnóstico e as ações relacionadas com saúde pública. Finalmente, abordam-se o significado histórico e as perspectivas desse Programa.

PALAVRAS-CHAVE: Amazonas, Programa Bolsa Floresta, Mudanças climáticas globais, Redução do desmatamento, Saúde pública.

ABSTRACT – The program Bolsa Floresta [Forest Conservation Grant] implements a series of pioneering activities in the area of environmental conservation and sustainable development in the Amazon. Its conception is inserted in the context of global climate change and deforestation reduction, and a special emphasis is given to the traditional communities of the “Deep Amazon”. This article describes the program's concept and strategies of implementation, highlighting its health related actions. First, the context in which the program was conceived is presented. Then, the concept, structure and results

achieved until September 2008 are exposed, followed by a presentation of the diagnosis and of its public health related actions. Finally, the program's historical meaning and perspectives are discussed.

KEYWORDS: Amazon, Bolsa Floresta [Forest Conservation Grant Program], Global climate change, Deforestation reduction, Public health.

Virgilio M. Viana é engenheiro florestal, professor da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiróz” da USP e diretor-geral da Fundação Amazonas Sustentável.
@ – virgilio.viana@fas-amazonas.org

Recebido em 14.10.2008 e aceito em 20.10.2008.

Anexo 1 – Ocorrência de doenças por unidades de conservação

