

# **Bolsa Floresta**

*Gleriani Torres Carbone Ferreira\**

## **Resumo**

Estudar os projetos do Fundo Amazônia, a fim de compreender suas motivações, desafios e resultados, é uma maneira de compartilhar e orientar outras iniciativas. Este estudo visa apresentar e avaliar um de seus projetos, o Bolsa Floresta implementado pela Fundação Amazonas Sustentável - FAS. Os principais objetivos são reduzir o desmatamento, promover a conservação ambiental e incentivar projetos para melhorar a qualidade de vida. O desafio seria fazer a floresta valer a pena, por isso foi criado um programa de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA. Além de apresentar ações que estão sendo desenvolvidas para preservar a floresta viva, o resultado desta pesquisa fornece sugestões a serem implementadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a fim de otimizar suas operações, reduzindo custos e priorizando o meio ambiente e as comunidades locais.

## **Abstract**

Study the Amazon Fund Projects in order to understand their motivations, challenges and results, is a way of sharing and guide other initiatives. This study seeks to present and evaluate one of its projects, the Bolsa Floresta implemented by Fundação Amazonas Sustentável - FAS. The main objectives are to reduce deforestation, promote environmental conservation and encourage projects to improve the quality of life. The challenge would be to make the forest worth, for this reason was created a program of Payment for Environmental Services - PES. Besides introduce actions that are being developed to preserve the forest alive, the result of this research provides suggestions to be implemented by Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES in order to optimize their operations, reducing costs and prioritizing the environment and local communities.

## **1. Introdução**

Conservar as florestas da Amazônia deve ser uma política prioritária e estratégica para o Brasil. Como a floresta influencia significativamente o processamento de vapor d'água e o ciclo das chuvas que, por sua vez, são essenciais para alimentar as plantas da nossa agricultura e pecuária, além de alimentar os rios que abastecem as cidades e as usinas de geração de energia elétrica, podemos dizer que a Amazônia é essencial para o futuro do Brasil (VIANA,

---

\* Doutoranda em Administração – FEA/USP

2008).

É urgente assegurar oportunidades de melhoria de vida para as populações indígenas, tradicionais e ribeirinhas que dependem das florestas para sua subsistência. Nesse sentido, além de outras ações, deve-se conservar, estimular e desenvolver o rico conhecimento etnoecológico que as populações locais detêm sobre os usos tradicionais das espécies nativas.

O manejo das florestas deve ser eficiente para gerar empregos, garantir desenvolvimento humano regional e sustentar todos os ecossistemas envolvidos. Manter a floresta em pé deve ser parte do interesse nacional. Neste contexto, o governo brasileiro criou o Fundo Amazônia (FA) para combater o desmatamento no Bioma Amazônia, além de promover a conservação e o manejo sustentável das florestas. Trata-se de uma iniciativa pioneira de financiamento de ações de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD), cujo slogan é capaz de traduzir a missão e abrangência do programa: “Fundo Amazônia. O Brasil cuida. O mundo apoia. Todos ganham”.

Estudar os projetos do programa Fundo Amazônia a fim de compreender suas motivações, desafios e resultados, é uma forma de compartilhamento capaz de incentivar e orientar outras iniciativas. Neste estudo busca-se apresentar e avaliar um de seus projetos, o Bolsa Floresta implementado pela Fundação Amazonas Sustentável.

## **2. Concepção do Projeto Bolsa Floresta**

Com uma área de 1.577.820,2 km<sup>2</sup>, o Estado do Amazonas é o maior Estado da Amazônia Brasileira e do Brasil. Com cerca de 96% da sua cobertura florestal preservada (INPE, 2013), sua área apresenta uma parcela de 51,8% de áreas protegidas, 50% de estoque de carbono da Amazônia Brasileira e 16% da reserva de água doce do planeta (Amazonas, 2009). Essa região é caracterizada por uma pequena taxa de desmatamento e elevada proporção de áreas protegidas pela presença de populações tradicionais e indígenas, além da dificuldade de acesso por estradas (VIANA, 2008).

O conceito inicial do Bolsa Floresta foi concebido e amadurecido em reuniões internas da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Amazonas. Em 2007, foi dado início ao processo de construção da nova legislação estadual, especialmente a Lei nº 3.135, sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e a Lei Complementar nº53, sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Na primeira, foi definida 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 (UC) estaduais e a gestão do Programa Bolsa Floresta.

Esse programa é desenvolvido na chamada “Amazônia profunda”, dentro da qual se situa a maior parte do Estado do Amazonas. Os objetivos principais são reduzir o desmatamento, promover a conservação ambiental e incentivar projetos de melhoria da qualidade de vida das comunidades tradicionais. O grande desafio seria fazer a floresta valer mais em pé do que derrubada e para superá-lo foi criado um programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) com quatro componentes que atendem mais de oito mil famílias em 15 UCs que abrangem 541 comunidades:

- a) **Bolsa Floresta Renda (BFR):** Investe na ampliação da capacidade da economia florestal sustentável a fim de potencializar e ampliar as atividades existentes. A meta é promover arranjos produtivos e certificação de produtos que aumentem o valor recebido pelo produtor. Anualmente é investido o equivalente a R\$ 395,80 por família e este componente recebe 58% dos aportes financeiros do projeto. Todos os recursos deste componente são provenientes do Fundo Amazônia.
  
- b) **Bolsa Floresta Social (BFS):** Esse componente é destinado à melhoria de educação, saúde, comunicação e transporte, componentes básicos para a construção da cidadania dos guardiões da floresta. Dentre os investimentos decididos pelas comunidades está a compra de ambulanchas, reforma e construção de escola, centros sociais e investimentos em radiocomunicação e transporte comunitário. Os investimentos correspondem a R\$ 350,00 por família/ano.
  
- c) **Bolsa Floresta Associação (BFA):** O componente Associação é destinado às associações dos moradores das UC e equivale a 10% da soma de todas as Bolsas Floresta Familiares. Sua função é fortalecer a organização e o envolvimento social promovendo a gestão participativa, desenvolvimento da liderança, organização administrativa, infraestrutura e equipamentos. Os benefícios coletivos dirigidos à UC são equivalentes a R\$ 67,20 por família/ano. Todos os recursos deste componente são provenientes do Fundo Amazônia.

- d) **Bolsa Floresta Familiar (BFF):** Inclui o pagamento de uma recompensa mensal às mães de famílias residentes nas UCs e que estejam dispostas a assumir um compromisso com a educação, a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. Anualmente cada família recebe R\$ 600,00.

### 3. Estruturação

A FAS foi criada no dia 20 de dezembro de 2007 a partir do compromisso de parceria com os seus cofundadores, o Banco Bradesco e o Governo do Amazonas, que doaram R\$ 20 milhões de reais cada. O total foi aplicado em um fundo permanente de modo que apenas os rendimentos são utilizados anualmente para o pagamento do Bolsa Floresta, garantindo a sustentabilidade financeira do projeto.

No início de 2009, uma sequência de reuniões marcou as tratativas com o BNDES para a elaboração do projeto que foi efetivamente aprovado em setembro do mesmo ano. Entretanto, a FAS pleiteava cooperação para os componentes Renda, Associação e Social, mas não obteve aprovação para este último com a justificativa de não enquadramento nos objetivos do FA.

Na sequência, teve início o trâmite documental que envolveu a combinação de diversas certidões negativas válidas, além de documentos pessoais dos dirigentes. Embora seja um procedimento rotineiro para os empresários brasileiros já acostumados com a morosidade de instituições como a Caixa Econômica Federal e a Receita Federal do Brasil, tais exigências ameaçam a evolução e o aceite dos projetos que podem ser a única oportunidade de benefício social e ambiental para determinadas regiões, como são os projetos aqui tratados.

Contudo, a FAS obteve aprovação do projeto mediante algumas contrapartidas: i) aplicar o montante recebido a fim de obter uma parcela de lucro capaz de completar o valor total; ii) aumentar o número de famílias atendidas para pleitear a liberação de recursos; iii) chegar em 2012 com atendimento a 10.000 famílias; iv) abrir uma conta no banco; v) possuir auditoria externa; vi) não realizar nenhum pagamento para funcionários públicos ou estrangeiros.

O projeto deverá ser executado em 60 meses contados a partir de 31 de março de 2010, data de sua contratação. O valor total do projeto é de R\$ 29.934.645,00, sendo que aproximadamente 64% desse montante é fruto do apoio do FA com três desembolsos realizados, sendo o primeiro em 12 de maio de 2010, no valor de R\$ 3.999.208,00, o segundo em 27 de outubro de 2011, com R\$ 3.110.293,00, e o terceiro no valor de R\$ 3.643.020,00, em 05 de outubro de 2012, completando 56% do montante que será disponibilizado pelo FA. Espera-se um novo desembolso para o segundo semestre de 2013.

Como o FA aporta recursos somente nos componentes Bolsa Floresta Renda e Bolsa Floresta Associação, o restante do valor necessário para a completa execução do projeto é proveniente de mantenedores como o Bradesco que assegura uma contribuição anual mínima de R\$ 10 milhões, cuja verba é proveniente da anuidade dos cartões de crédito “Fundação Amazônia Sustentável” e dos títulos de capitalização “Pé Quente”.

Embora o projeto Bolsa Floresta esteja associado ao FA, a soma das contribuições de origem privada está acima de 90% do total das fontes de recursos da FAS o que demonstra seriedade e capacidade de gestão em parcerias.

Além do Bradesco e do Governo do Estado do Amazonas já citados, outros parceiros institucionais colaboram com o FAS. A Coca-Cola doou R\$ 20 milhões para o fundo permanente em 2009, a Marriott International é parceira no RDS Juma com a colaboração de US\$ 500 mil em quatro anos, além de incentivar que seus hóspedes colaborem com US\$ 1,00 por pernoite, a Samsung subsidia o PSA para 100 famílias da região do Rio Negro e é parceira na construção e manutenção do Núcleo de Conservação e Sustentabilidade. Dentre outros, também destaca-se a Yamamay que participou com a construção de uma escola comunitária, embora seja uma empresa italiana sem atuação no Brasil.

Parceiros operacionais também contribuem desenvolvendo atividades de consultoria, trabalhos advocatícios, estímulo para o desenvolvimento científico, cooperação para o manejo florestal, apoio às cadeias produtivas sustentáveis, entre outros. Neste sentido, a PricewaterhouseCoopers é responsável pela auditoria na prestação de contas, que em seguida é submetida ao Conselho Fiscal da FAS e, finalmente, encaminhada ao Ministério Público Estadual do Amazonas.

#### **4. Execução do Projeto**

Em valores anuais por família, o Bolsa Floresta Renda garante R\$ 395,80, o Bolsa Floresta Social garante R\$ 350,00, o Bolsa Floresta Associação garante R\$ 67,20 e o Bolsa Floresta Familiar garante outros R\$ 600,00.

No que se refere ao direcionamento dos investimentos, a escolha dos itens é realizada de forma participativa promovendo alto grau de envolvimento e garantindo benefícios práticos na vida das comunidades.

Entretanto, a operacionalização torna-se complexa à medida que as compras são realizadas em pequenos volumes, mas a FAS enfrenta os gargalos decorrentes por entender que é a essência do seu negócio. Por outro lado, não há campo para o planejamento dos gastos em planilhas de previsão orçamentária. Nesse aspecto,

cabe ressaltar a flexibilidade do BNDES ao aprovar uma metodologia de trabalho que permite investimentos nas ações que julgar mais adequadas.

## **5. Interface com o BNDES**

Em um processo de aprendizado mútuo, a interface com o BNDES foi progredindo à medida que a experiência apontava para as melhores práticas em cada etapa do processo. Nesse sentido, à FAS recaiu o bônus de ser uma das primeiras instituições a obter aprovação do projeto, bem como o ônus de lidar com a inconsistência das rotinas alteradas sistematicamente.

Da mesma forma, a interface BNDES / COFA também passou por um período de aprimoramento, inclusive em função da necessidade de melhor entendimento destas instituições quanto à missão do projeto que estava sendo implementado.

Para Viana (2006), um dos maiores entraves à implantação do conceito de desenvolvimento sustentável é a distância dos tomadores de decisão em relação à realidade. Para o BNDES e o COFA essa situação não é diferente, pois, apesar da alta qualificação técnica das equipes, o distanciamento da realidade Amazônica ainda é apontado como um obstáculo a ser superado. Reconhecendo essa dificuldade, Manaus receberá um escritório fruto da parceria entre a Fundação Banco do Brasil e o BNDES, a fim de oferecer engenheiros ambientais e especialistas que irão assessorar as entidades na elaboração de projetos.

Se de um lado é possível notar esforços para o aprimoramento do FA, por outro, o instrumento contratual que rege os direitos e obrigações das partes traz uma cláusula extremamente financista ao estabelecer que o banco pode declarar o vencimento antecipado do contrato, com a imediata sustação de qualquer desembolso, se comprovado o descumprimento das obrigações nele estabelecidas. Com isto, o beneficiário ficará obrigado a devolver o valor em 48 horas, acrescido de taxa de juros de longo prazo (TJLP), 1% de juros ao ano, 10% de multa, além de despesas extrajudiciais e judiciais. Ressalta-se que a vulnerabilidade imposta por esta cláusula está fortemente associada à elevada carga de entrega de documentos e execução de procedimentos aos quais a instituição proponente é submetida.

Ainda com relação à interface com o BNDES, esta pesquisa apurou que muitas instituições com limitações operacionais enfrentam dificuldades na elaboração de projetos. Neste sentido, o desafio está em orientar a estruturação de projetos alinhados aos objetivos do FA. Consultado sobre esse aspecto, o BNDES demonstrou conhecimento do problema e declarou que a instituição está dedicando esforços para encontrar uma solução, sinalizando para a possibilidade de alocar recursos em projetos estruturantes de instituições aglutinadoras que fariam a gestão

dos projetos de instituições de menor porte.

Finalmente, outro assunto essencial é a colaboração financeira para as despesas com a gestão dos projetos, especialmente porque muitas instituições não possuem fôlego financeiro e amparam-se essencialmente nos recursos governamentais. Embora desde o início do FA o BNDES seja beneficiário de um *overhead*, é recente a inclusão de 10% para as instituições proponentes de projetos.

## **6. Avaliação do Projeto**

A avaliação é um valioso instrumento para ajudar a organização a perseguir sua missão, tanto no que se refere à eficácia interna quanto aos resultados externos. Entretanto, ela não deve ser conduzida como um evento e sim como um processo contínuo e integrado às atividades do dia a dia da organização (MARINO, 2003).

Necessariamente a avaliação de resultados deve envolver parâmetros quantitativos e qualitativos para revelar se os resultados previamente estabelecidos estão sendo cumpridos e quais os efeitos do projeto sobre os envolvidos, além de apresentar os indicadores de resultado do projeto.

Dada a diversidade de ações simultâneas, é possível avaliar o Programa Bolsa Floresta a partir de diversas perspectivas. Por exemplo, a FAS adota o indicador de taxa anual de desflorestamento da Amazônia Legal, produzido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), para identificar a relação entre o desmatamento observado anualmente nas UCs atendidas pelo PBF com aquele observado nas demais UCs estaduais de mesma categoria e também criadas pelo Governo do Amazonas. Em 2012, enquanto as UCs sem o Bolsa Floresta registraram 0,030% de desmatamento, as UCs com o programa registraram 0,008%.

Outra referência é a evolução do número de famílias beneficiadas que passou de 4.969 em 2008 para 7.640 em junho de 2013. Entretanto, para se ter uma ideia das desigualdades impostas às comunidades carentes da região norte do país, 113 famílias estão impossibilitadas de receber o benefício do Bolsa Floresta Familiar porque os responsáveis não possuem o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

O apoio à geração de renda transformou o resultado de diversas atividades à medida que implantou conceitos de cadeias produtivas. No caso do cacau, a capacitação dos produtores para o manejo primário com qualidade, a instalação de estruturas de secagem em 14 comunidades, investimentos em equipamentos, capacitação em negociação e o desenvolvimento de derivados do cacau, fizeram com que o preço do quilo passasse de R\$ 2,50 em 2010 para R\$ 4,00 em 2011. Resultados igualmente positivos foram obtidos com açaí, pirarucu e a castanha-da-Amazônia.

Dentre outras conquistas, destacamos os Núcleos de Conservação e Sustentabilidade que tem o papel de promover e incentivar ações de educação, incluindo educação formal e cursos complementares para estudantes do Ensino Fundamental e Médio, além de cursos de capacitação e qualificação para todos os moradores interessados. O número de alunos matriculados passou de 56 em 2009 para 466 em 2012.

## **7. Perspectivas para o Futuro e Considerações Finais**

A análise do Bolsa Floresta demonstrou a necessidade de desenvolver a cultura da filantropia e a captação de recursos de diferentes fontes, inclusive da iniciativa privada, sem que isso crie uma imagem de instituição que não necessita de recursos públicos ou que deve se comprometer com contrapartidas adicionais. A capacidade de captação é um prêmio decorrente da importância da causa, do volume de ações envolvidas, das boas práticas adotadas, da transparência e do diálogo entre as partes.

Com relação aos trâmites burocráticos para a prestação de contas e a liberação de novos valores, à medida que uma instituição é obrigada a apresentar uma auditoria externa, essa verificação deve suprimir outras análises a fim de criar fluidez ao processo.

Recorrendo aos manuais de boas práticas administrativas, frequentemente é recomendada uma análise da real necessidade de cada ação. Neste sentido, cabe ao BNDES refletir se realmente necessita obter a imagem de cada nota fiscal paga pelas instituições, bem como o número de cada transferência bancária realizada. Por serem procedimentos extremamente trabalhosos e de alto custo operacional para as instituições, tais exigências devem ser comprovadamente indispensáveis.

A fim de expandir o volume de projetos em qualidade e quantidade, espera-se que o BNDES encontre meios para treinar e orientar novos projetos capazes de atender aos objetivos do FA. Por parte das instituições proponentes, o desafio está em desenvolver parcerias, buscar aprimoramento e apresentar capacidade de gestão.

Finalmente, esta pesquisa terá cumprido o seu papel se for capaz de sensibilizar os gestores dos recursos, excluindo as práticas financeiras e direcionando todos os esforços para o bem social e ambiental.

Neste sentido, espera-se que esta pesquisa seja capaz de estimular novos projetos por parte das instituições proponentes e incentivar novas parcerias com a iniciativa privada, além de estimular a revisão dos trâmites e das cláusulas contratuais, adequando-os efetivamente a um Contrato de Colaboração Financeira.

## 8. Referências Bibliográficas

- INPE/PRODES 2013. Dados de desmatamento para a Amazônia Legal. Disponível em <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>.
- MARINO, Eduardo. Manual de Avaliação de Projetos Sociais. Ed. Saraiva / Instituto Airton Senna. São Paulo: 2003.
- VIANA, Virgílio. As florestas e o desenvolvimento sustentável na Amazônia. Manaus: Editora Valer, 2006.
- \_\_\_\_\_. Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia. Estudos Avançados, 22 (64), p. 143-153, 2008.