

Proposta de modelo de governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro (MBRN)



Agosto de 2016



Este relatório foi coordenado e desenvolvido pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), que contou com o apoio da Fundação Vitória Amazônica (FVA) e a contribuição dos membros do Conselho do MBRN e de outros colaboradores referenciados ao longo do texto.

- **Projeto**

Desenvolvimento de uma estratégia de sustentabilidade financeira e de governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro, por meio de “Estudo de Governança e de Sustentabilidade Financeira do Mosaico de Áreas Protegidas do Baixo Rio Negro”

- **Equipe do Funbio diretamente envolvida no projeto:**

Leonardo Geluda - leonardo.geluda@funbio.org.br

Andréia Mello – andrea.mello@funbio.org.br

Anna Gomes – anna.gomes@funbio.org.br

Leonardo Bakker- leonardo.bakker@funbio.org.br

Carine Lacerda – carine.lacerda@funbio.org.br

Julia Queiroz

1 SUMÁRIO

2	Apresentação.....	4
3	Metodologia	7
4	Governança: do que estamos falando?.....	8
5	Embasamento: resultados dos produtos preliminares	12
5.1	Estrutura atual de governança do MBRN.....	12
5.2	Análise comparativa de modelos de governança	14
5.3	Ouvindo parceiros e especialistas: entendimentos sobre papel e governança.....	17
5.3.1	Entrevistas estruturadas: convergências e divergências.	17
5.3.2	Debatendo o papel dos mosaicos com especialistas.	18
5.3.3	Reflexões de especialistas sobre modelos de governança.	19
6	Quem queremos ser? Papel do MBRN 	20
7	Como devemos nos organizar? Modelo de governança 	27
7.1	Atribuições	30
7.2	Reflexões sobre a Secretaria Executiva.....	41
7.2.1	Voluntariados dos membros (pessoa física).....	41
7.2.2	Voluntariados externo.....	41
7.2.3	Cedida dos membros: pessoa jurídica privada.....	41
7.2.4	Cedida por membro: pessoa jurídica pública.....	42
7.2.5	Contratada.....	42
7.2.6	Projetos cooperativos.....	44
7.3	Operação das atividades de gestão.....	44
7.4	Processos e procedimentos: manualização	45
7.5	Viabilização jurídica.....	45
7.6	Entrada de financiamento (captação) e escolha do parceiro executor	49
8	Funções x Instituições	50
8.1	Modelo proposto pelo Funbio para o MBRN: arranjo e reflexões.....	56

Anexo 1 - Identificação e avaliação do modelo de governança atual do MBRN e os limites e oportunidades de sua contribuição para a sustentabilidade financeira do Mosaico

Anexo 2 – Estudo comparativo de modelos de governança públicos e privados

Anexo 3 – Workshop Reflexões sobre Mosaicos (Rio de Janeiro)

Anexo 4 – Aspectos jurídicos para o desenho do modelo de governança

Anexo 5 – Workshop sobre Governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro (Novo Airão)

Anexo 6 - Questionário

2 APRESENTAÇÃO

A região amazense do Baixo Rio Negro conta com uma grande diversidade de espécies da fauna e flora e abriga numerosas espécies ameaçadas de extinção. Tais características conferem a esta região, inserida no Corredor Central da Amazônia (CCA) e na Reserva da Biosfera da Amazônia Central (RBAC), a classe de área de extrema importância para conservação. Além disso, a importância ecológica da região fez com que a UNESCO, em 2000, transformasse parte da região em Patrimônio Natural da Humanidade, recebendo a denominação de Complexo de Conservação da Amazônia Central.

No esforço de proteger essa importante região, criou-se um conjunto de áreas protegidas, instrumento internacionalmente reconhecido como uma das principais formas de conservação ambiental. Para reforçar a eficiência e a representatividade dessas áreas protegidas, foi proposta, em resposta ao Edital nº 001/2005 do Fundo Nacional de Meio Ambiente, a criação do Mosaico do Baixo Rio Negro (MBRN). A aprovação do projeto fez com que a partir de 2006 os processos de criação e fortalecimento do MBRN fossem potencializados, reforçando uma série de ações na região que já vinham ocorrendo por meio dos gestores das unidades de conservação, representantes de governo, ONGs, associações e moradores das comunidades locais. Em 14 de dezembro de 2010, por meio da portaria nº 483, o MBRN foi reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). A tabela 1 traz a lista das 10 unidades de conservação que compõe o MBRN.

Tabela 1: Unidades de conservação no Mosaico do Baixo Rio Negro (por esfera administrativa)

Unidades de Conservação do Baixo Rio Negro	
Federal	1. PARNA de Anavilhanas 2. PARNA do Jaú 3. RESEX Rio Unini
Estadual	4. RDS Rio Negro 5. Parque Estadual do Rio Negro – setor Norte 6. Parque Estadual do Rio Negro – setor Sul 7. APA da Margem Direita do Rio Negro – setor Puduari – Solimões 8. APA da Margem Esquerda do Rio Negro – setor Aturiá-Apuauzinho 9. APA da Margem Esquerda do Rio Negro – setor Tarumã-açu- Tarumã-mirim
Municipal	10. RDS do Tupé

Fonte: MMA (2010a)

Desde sua criação, o MBRN, assim como outros mosaicos nacionais, enfrenta diversos desafios. Entre eles está o seu próprio objetivo de promover a conservação em seu território de influência, cuja complexa realidade apresenta baixos índices de desenvolvimento humano, pressões de atividades de alto impacto ambiental e sociocultural atreladas com baixas oportunidades de promoção de cadeias de negócios sustentáveis, desafios logísticos e baixos investimentos públicos, para citar alguns.

Em todos os níveis de gestão de unidades de conservação há uma grande lacuna de financiamento: as unidades de conservação operam com recursos inferiores aos necessários para uma gestão de qualidade. Associado a isso, as formas tradicionais de financiamento das unidades de conservação nacionais são o orçamento público e as doações internacionais, e ambas, na maioria dos casos, não são suficientes frente às amplas e complexas demandas das unidades de conservação. Além

disso, mesmo quando há disponibilidade de recursos, em muitos casos essa oportunidade não é totalmente refletida em realidade, pois as limitações dos órgãos públicos (notadamente as reduzidas equipes e insuficientes instrumentos de trabalho e de gestão) limitam a capacidade de absorção desses recursos. Vale lembrar que no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), o Brasil devolveu 8,4 milhões de dólares aos doadores por ter perdido o prazo de aplicação dos mesmos¹ devido à baixa capacidade de absorção e execução dos recursos. Modelos de gestão públicos e privados, como no caso do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), contribuem significativamente para reverter esse quadro, pois atribui ao parceiro privado a responsabilidade da execução dos recursos (isso minimiza em grande escala as barreiras de execução e, em menor grau, de absorção – mas não os elimina na íntegra). Essa forma de parceria, como será visto adiante, serviu de base para a proposta de arranjo do MBRN, quando este assumir responsabilidade pela execução de projetos.

O ambiente institucional também não é favorável. Os instrumentos legais que viabilizam o reconhecimento, a gestão e a operação dos mosaicos precisam ser melhor explorados, e em alguns casos revisados, no intuito de que esse debate possa também ser internalizado pelos órgãos ambientais que trabalham com áreas protegidas, tais como o MMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e seus equivalentes nas esferas estadual e municipal.

Um retrato atual do modelo de gestão do MBRN apresenta uma sobrecarga de trabalho do seu colegiado, uma vez que, na prática, a maioria das atividades é conduzida por essa instância, apesar de no regimento interno constar diferente. O objetivo dessa concentração de atividades no Colegiado – e não no Conselho – é uma tentativa de dar maior celeridade de atuação ao mosaico, contudo, apesar dos esforços, muitas vezes o grupo não consegue dar seguimento às prioridades do MBRN. As razões são variadas e envolvem desde inúmeras tarefas institucionais de seus membros à ausência de recursos humanos e instrumentais para executar procedimentos administrativos básicos. Outro desafio, assim como ocorre em outros mosaicos, é a nem sempre clara fronteira entre as atribuições e deveres do mosaico e aqueles das unidades de conservação.

Por fim, destaca-se a rotatividade política como um fator de impacto direto no fortalecimento (ou enfraquecimento) dos mosaicos. Hora os mosaicos são incentivados (mais institucionalmente ou filosoficamente do que financeiramente), enquanto que, por vezes, ficam renegados dentro das políticas ambientais.

Dentro desse contexto, a integração almejada não é tão simples de ser alcançada. Uma reflexão dos próprios membros do conselho do MBRN indicou a necessidade de se repensar sua forma de gestão, para que sejam viabilizadas de forma eficiente as ações do MBRN. Para enfrentar esse desafio foi lançado um edital, pela FVA, para elaboração de um estudo denominado “desenvolvimento de uma estratégia de sustentabilidade financeira e de governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro”, cuja instituição desenvolvedora (e parceira) é o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). Esse documento – e seus anexos – representam as reflexões e resultados no que tange às questões de papel e governança do MBRN.

¹ Librelon, R. Brasil deixa de aplicar e devolve doação destinada à proteção de florestas. Câmara dos Deputados. 2011. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/195724-BRASIL-DEIXA-DE-APLICAR-E-DEVOLVE-DOACAO-DESTINADA-A-PROTECAO-DE-FLORESTAS.html>

Dentro desse cenário é que serão analisadas as possibilidades de revisão da estrutura de governança atual, com a adequação das funções e instâncias já existentes e, se preciso, a opção pela criação de novas instâncias e/ou funções, podendo-se ampliar o escopo atual para agregar novos parceiros que tragam elementos essenciais para responder aos desafios assumidos pelo MBRN. A proposição de um novo modelo de governança, que considere esses pontos, tem o potencial de adequar a estrutura existente com vistas a dinamizar o funcionamento do MBRN e a implementação das atividades prioritárias.

Todos os estudos desenvolvidos e a construção de uma proposta de modelo de governança foram realizados por meio do diálogo ou em conjunto com o grupo do MBRN, no entanto, em complemento a essas atividades, é preciso um debate entre todas as representações envolvidas na gestão do MBRN, de forma a validar e dar conhecimento às propostas aqui presentes. A decisão final sobre o modelo a ser adotado e as adaptações, alterações e/ou modificações ao estudo desenvolvido precisam ser analisados e deliberados por meio de um processo reflexivo.

3 METODOLOGIA

O desenvolvimento de uma proposta de redesenho do modelo de governança do MBRN adotou uma estratégia focada em duas vertentes. A primeira delas foi o levantamento bibliográfico e a análise de materiais relevantes sobre o MBRN, que envolveu também uma apreciação dos mosaicos em geral, e dos modelos de governança vigentes ou em construção (incluindo os fatores que influenciam a gestão e operação dos mosaicos). Essa análise abrangeu aspectos conceituais, técnicos, jurídicos, experiências prévias (estudos de caso), arranjos institucionais e processos internos, percepções gerais, entre outros.

Os resultados desses estudos subsidiaram o desenvolvimento do presente documento (papel e modelo de governança), e também foram usados como base para os debates durante as entrevistas (ver Anexo 6) e workshops (Anexos 3 e 5). Entre eles podemos destacar: conceituação geral sobre governança; o estudo do modelo de governança atual (Anexo 1); a análise comparativa entre diferentes modelos de governança (Anexo 2); e uma análise jurídica (Anexo 4).

A segunda vertente, talvez a mais relevante, foi a busca pelo diálogo. Através de entrevistas presenciais e à distância, trocas de e-mail e a realização de workshops e oficina de trabalho, tivemos a oportunidade de entender como diferentes e relevantes atores pensam diversos aspectos sobre os mosaicos, seus papéis e seus arranjos de governança. A rodada de entrevistas, os dois workshops e a oficina de trabalho foram assim organizados:

- Entrevistas estruturadas (novembro de 2015): contou com 13 pessoas que trabalham diretamente com o MBRN ou que possuem algum tipo de parceria e tiveram como objetivo aprofundar o entendimento sobre o MBRN, a sua estrutura de gestão e a sua sustentabilidade financeira, além dos seus desafios e oportunidades. O detalhamento da metodologia e resultados estão descritos no Anexo 6.
- Workshop 1 (Rio de Janeiro, dezembro de 2015): contou com 16 participantes (além de integrantes da equipe do Funbio) e teve como objetivo realizar uma reflexão conjunta sobre o papel e o modelo de governança de diferentes experiências com mosaicos. Para tanto foram convidadas pessoas de diferentes instituições e regiões do Brasil, com diferenciadas experiências com o tema. O detalhamento da metodologia e resultados estão descritos no Anexo 3.
- Workshop 2 (Novo Airão, fevereiro de 2016): contou com 22 participantes, a maioria representantes do conselho do MBRN e teve como objetivo promover uma reflexão conjunta sobre governança no âmbito de mosaicos, delimitando o papel e as funções desejadas para o MBRN, com vistas a subsidiar as propostas e estratégias para o MBRN. O detalhamento da metodologia e resultados estão descritos no Anexo 5.

4 GOVERNANÇA: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

Governança é um termo utilizado por diferentes áreas do conhecimento, principalmente, a sociologia, a política, a administração, a economia e a geografia, nem sempre com o mesmo sentido². A literatura reconhece que o conceito se origina em análises sobre o mundo das empresas, ganhando força a partir da década de 1970. Durante esse momento a governança foi definida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre conselho, equipe executiva e demais órgãos de controle³.

As boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar a reputação da organização e de otimizar seu valor social⁴ e econômico de longo prazo, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. Apesar de terem sido primeiramente desenvolvidos para empresas, os princípios e práticas de governança também podem ser adotados e trazer benefícios para organizações não empresariais, por meio do alinhamento de interesses em busca de contribuir para o sucesso da organização e para sua longevidade⁵.

No Brasil esse termo ganha destaque com as exigências trazidas pelos financiamentos do Banco Mundial, que demonstram a necessidade de uma maior articulação entre os processos decisórios de projetos existentes entre o Poder Público e o setor privado. Seja pelas múltiplas atribuições e papéis, partilhados entre instituições de várias esferas e segmentos, bem como pela dificuldade na coordenação de atividades, foi induzida a construção de um conjunto de processos, políticas, leis e regras para regular a maneira como haveria essa interlocução e, por conseguinte, como essas políticas públicas seriam administradas e/ou controladas. Assim, governança passou a traduzir também a forma como se constroem os processos coletivos de tomada de decisão⁶.

Os princípios e as práticas da boa governança vêm se consolidando como instrumentos para alavancar e impactar positivamente os resultados em qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte ou natureza jurídica, seja ela uma instituição pública, empresarial ou integrante do terceiro setor³ acima³.

Os princípios básicos de governança são^{3,5}:

- **Transparência:** Desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da organização com terceiros.

² DALLABRIDA, V. R et al. *Governança territorial e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011

³ IBCG. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Guia das melhores práticas de governança para fundações e institutos empresariais*. 2.ed. São Paulo, SP: IBGC e GIFE, 2014 72 p.

⁴ Idem.

⁵ IBCG. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18161>. Acesso em: Maio, 2016.

⁶ MARQUES, T. S. & SANTOS, H. Governança territorial e ordenamento territorial - uma abordagem regional. XII Colóquio Ibérico de Geografia, 2010.

- Equidade: Tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
- Prestação de contas (accountability): Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
- Responsabilidade corporativa: Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade e incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos programas, projetos e operações.

Autores como Ascher⁷ e Hohn & Neuer⁸ defendem que a governança é um processo dinâmico e estruturado (mas simultaneamente flexível) de políticas colaborativas, que requer uma constante capacidade de aprendizagem e adaptabilidade dos atores envolvidos⁹, estando mais relacionada com os processos que envolvem a tomada de decisão do que com a essência destas. Nesta linha de ideias, os princípios de circulação de informação, negociação e articulação de atores, participação, flexibilidade, abertura e cruzamento de escalas na procura de soluções híbridas e inovadoras, e a variabilidade das relações e redes no tempo e no espaço, assumem-se como centrais.

Com base nessas análises merece destaque a percepção de que a noção de “governança não é um destino, mas um percurso” (Edgar et al.¹⁰), uma vez que não diz respeito só aonde queremos chegar (resultados), mas também e sobretudo a quem vamos envolver nas decisões e que mecanismos serão utilizados para alcançar os objetivos propostos¹¹. Assim, a governança deve ser entendida enquanto modelo que coloca a ênfase nos processos de elaboração, discussão e negociação e que difere dos modelos de governança tradicionais essencialmente pelos processos que utiliza e não tanto pelos efeitos ou resultados que produz^{12,13}.

Ao introduzirmos a governança nos diversos temas de meio ambiente, uma nova adaptação ao conceito é necessária, tendo em vista tratar-se de um direito difuso, ou seja, que envolve direitos transindividuais, cuja natureza é indivisível e do qual são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Esse fato, associado à necessária interligação de temas ambientais com aspectos econômicos e sociais, influenciam os processos de tomada de decisão e de trabalho das instituições, que devem ser pensados de forma integrada, sejam em âmbito global ou local.

Agregada à essa reflexão aparece o termo governança territorial, que se refere às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente gerir os assuntos

⁷ SCHER, François Les nouveaux principes de l'urbanisme Paris: Éditions de l'Aube, 2001

⁸ Hohn, U.; Neuer, B. New Urban Governance. Eur. Plan. Stud. 2006, 3, 291–298

⁹ Bock, S. (2006). "City 2030"—21 cities in quest of the future: New forms of urban and regional governance." *European Planning Studies* 14(3): 321 - 334.

¹⁰ Edgar, L., C. Marshall, et al. (2006) Partnerships: putting good governance principle in practice. Institute on Governance Reports.

¹¹ Graham, J., Amos, B. & Plumtree, T. 2003. Governance principles for protected areas in the 21st century. Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and CIDA, Ottawa Canada).

¹² Ewalt, J. A. G. (2001). Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. Annual conference of the American Society for Public Administration. Newark.

¹³ Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." UNESCO.

públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado, com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instancias municipal, estadual e federal².

Em síntese, a governança territorial pode ser percebida como um arranjo institucional de exercício de poder de forma simétrica. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão, (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro².

O ordenamento territorial depende de um grande número de atores, institucionais e não institucionais. Cada um destes atores tem valores, princípios e práticas institucionalizadas que moldam os seus interesses. Além disso, os contextos sociais e econômicos em âmbito regional interferem de forma diferente sobre essas noções, assim como as ações individuais e as lideranças também interferem nos processos, criando resistências ou acelerando processos de mudança⁶.

Todos esses conceitos nos ajudam a compor um novo olhar sobre os mosaicos de áreas protegidas, que envolvem tanto aspectos relacionados ao meio ambiente, ao território, a articulação, a administração e ao controle, tanto do Poder Público quanto do setor privado e das organizações sociais.

Segundo Melo & Irving¹⁴, a noção de mosaicos tem como diretriz central a perspectiva da gestão das áreas protegidas e o planejamento territorial integrado e participativo para a conservação da natureza em uma escala regional. Por serem recentes em políticas públicas, e estarem associados a objetivos complexos, a sua implementação representa ainda um desafio nas políticas de conservação da natureza. Os mosaicos representam instrumentos de gestão territorial de difícil internalização entre os interlocutores da gestão das unidades de conservação, sendo esta perspectiva interpretada de forma limitada frente às oportunidades do processo de gestão integrada da biodiversidade.

Por outro lado, Delelis et al.¹⁵ ressalta que uma proposta de governança territorial envolve processos mais amplos do que a simples gestão integrada entre gestores, voltada, geralmente, para minimizar ativos administrativos na gestão das unidades de conservação. Ela envolve a criação de espaços-fóruns representativos, que possibilitem o pleno debate, a tomada de decisões e pactuações entre os atores de um determinado território. Nesse sentido, importante destacar que existem desafios a serem pensados, como bem traduz Pinheiro¹⁶, ao afirmar que a despeito do seu potencial, os mosaicos enfrentam uma série deles, tais como: sobrecarga de ações, escassos recursos financeiros, baixo reconhecimento e internalização de sua importância pelos órgãos gestores.

Destaque-se que para a governança dos mosaicos é necessária a construção participativa, a conciliação de interesses diversos, a representatividade, a capacitação, a legitimidade, o compromisso com a construção coletiva, a sustentabilidade socioeconômica, ambiental e política; a continuidade, o

¹⁴ MELO, G. M. & IRVING, M. A. Mosaicos de unidades de conservação: desafios para a gestão integrada e participativa para a conservação da natureza. Geografias. Artigos Científicos. Belo Horizonte, 2014.

¹⁵ DELELIS, C.; REHDER, T.; CARDOSO, T. Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira. Ministério do Meio Ambiente, MMA; Embaixada da França no Brasil - CDS UnB, Brasília, 2010. 149p.

¹⁶ PINHEIRO, M. R (Org.). Recomendações para reconhecimento e implementação de mosaicos de áreas protegidas. Brasília: GTZ, 2010. 82p.

equilíbrio social e o atendimento das necessidades básicas do conjunto, vetor de qualidade de vida e do desenvolvimento ambiental, comunicação e difusão¹⁷.

Existem muitos desafios no processo participativo em mosaicos que se concentram desde a postura do gestor, a diversidade de membros, a participação, a organização, a questão cultural, atribuições, a relação com o entorno, até o entendimento das diferentes visões do estado¹⁷. Por isso, um conjunto de princípios, regras e processos de decisão precisam ser pensados, fazendo com que “a região se torne sujeito do seu processo de desenvolvimento¹⁸.

Logo, a governança de um mosaico deve ser composta por diversas ferramentas que: apresentem uma orientação que favoreça a cidadania ativa e participativa; tenha objetivos claros, com uma gestão orientada para a qualidade de vida da sociedade; seja dotada de uma perspectiva, preferencialmente associada à identidade do grupo; contenha regras estabelecidas em rede; e estabeleça o desenho de uma estratégia administrativa e política. O resultado desse conjunto de ferramentas tem o potencial de fornecer subsídios para um eficiente processo decisório.

¹⁷ ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Relatório do 1º curso de Gestão de Mosaicos de Áreas Protegidas. Campinas, 2011.

¹⁸ DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. Desenvolvimento em Questão, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez./2003, p. 73-98.

5 EMBASAMENTO: RESULTADOS DOS PRODUTOS PRELIMINARES

5.1 ESTRUTURA ATUAL DE GOVERNANÇA DO MBRN

A estruturação do modelo de governança de um mosaico ocorre a partir do desenvolvimento do seu regimento interno. Como não existe um padrão a ser seguido, cada mosaico possui a liberdade de estruturar seu modelo de governança, o que acarretou na diversidade de modelos existentes atualmente (conforme análise feita no Anexo 2). A revisão periódica do regimento interno é necessária e tem como objetivo a reflexão sobre como realizar as adaptações às mudanças normalmente existentes, seja dentro do próprio grupo e/ou aquelas relacionadas à dinâmica do espaço aonde o MBRN se encontra inserido.

A análise do regimento interno do MBRN foi uma das ferramentas utilizadas pelo Funbio para entrar em contato com a estrutura do MBRN, além das conversas e entrevistas com seus membros. A partir da leitura do documento foi possível compreender a divisão de funções e das responsabilidades das diversas instâncias. Foi com base na análise do regimento interno e a interpretação feita dos documentos, que a equipe do Funbio elaborou um desenho do atual modelo de governança do MBRN, conforme exposto na figura 1, que apresenta uma compilação das competências elencadas para cada instância do MBRN. No Anexo 1 há um maior detalhamento sobre o atual modelo de gestão.

O reconhecimento do MBRN foi publicado no final do ano de 2010, ocorrendo logo em seguida a formação do seu Conselho Consultivo, que teve o começo das atividades no início de 2011. As reuniões foram previstas para ocorrer de forma ordinária de quatro em quatro meses, resultando em encontros planejados para três vezes ao ano. O conselho representa a instância estratégica de debate e reflexão sobre as políticas públicas incidentes na região. O conselho do mosaico se constitui, potencialmente, como um canal para a participação social qualificada e articulação entre as representações da sociedade, e também entre as diferentes esferas governamentais, representando, assim, uma complexa arena política de discussão e negociação dos conflitos¹⁴.

A participação mais ou menos efetiva dos membros do conselho depende de diversos fatores. A dimensão territorial, a logística complexa (dispendiosa), a indisponibilidade de recursos e a prioridade dada ao MBRN, dentre os diversos afazeres cotidianos, são elementos que dificultam a participação de alguns membros do conselho. Atualmente o MBRN conta com a participação mais efetiva de representantes dos órgãos gestores localizados em Novo Airão, que demonstram estar alinhados sobre a importância do mosaico e a necessidade de alavancar novas iniciativas dentro desse modelo de gestão territorial, uma vez que há um esforço para o trabalho em conjunto, mesmo diante da ausência de recursos humanos e financeiros.

As representações comunitárias possuem uma participação tímida no conselho, com exceção de poucas lideranças de forte formação política que fazem uma defesa dos direitos dos comunitários e da inserção dos jovens nas discussões. Contudo, pela própria complexidade do discurso técnico, é possível perceber a necessidade de iniciativas voltadas para a formação desses grupos, além da necessária adaptação dos meios de comunicação para um discurso mais acessível.

Figura 1: Interpretação resumida do regimento interno do modelo de governança do MBRN



- Requisitar serviços e acompanhar as Câmaras Técnicas
 - Resolver os casos não previstos, até um pronunciamento do Conselho
 - Submeter a votação pauta a serem decididas pela Plenária
 - Elaborar o relatório anual de atividades
 - Organizar e arquivar documentação
 - Elaborar e disponibilizar atas
 - Comunicar as decisões da Plenária
 - Promover o monitoramento, avaliação, revisão e execução do Plano de Ação
- Colegiado**

- Presidir e convocar as reuniões
 - Representar o Conselho Consultivo
 - Delegar competências a Membros e Colegiado, quando necessário
 - Representar o Conselho Consultivo do MBRN
- Presidência**

- Eleger seu Coordenador e Secretário
 - Estudar, analisar, emitir parecer sobre matérias submetidas à sua apreciação
 - Proporcionar suporte técnico e científico para as decisões do Conselho
 - Apresentar informes sobre suas atividades em andamento e conclusão das mesmas
- Câmaras Técnicas**

- Propor diretrizes e ações relacionadas com a população residente na área do MBRN
 - Promover o desenvolvimento econômico, social e sustentável da área do MBRN
 - Acompanhar e propor ações voltadas a: gestão integrada e participativa; ordenamento territorial; uso de recursos naturais, alternativas econômicas; proteção; uso público; comunicação; educação ambiental; organização social; acesso a políticas públicas.
 - Formular ou manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição Áreas Protegidas
 - Promover a integração das Áreas Protegidas, objetivando a proteção dos ecossistemas.
 - Fomentar a adoção de políticas conservacionistas nos fóruns de decisão
 - Mobilizar o poder público e a sociedade civil na área do MBRN, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população local.
 - Manifestar-se sobre questões socioambientais que envolvam o MBRN
 - Solicitar esclarecimentos sobre atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras, propondo, medidas mitigadoras e/ou compensatórias
 - Convidar os setores da sociedade para partilharem informações sobre questões socioambientais relevantes para o MBRN.
 - Divulgar informações sobre o MBRN, objetivando sensibilização e transparência.
 - Captar recursos, discutir e propor estratégias para a melhoria da gestão do Mosaico.
 - Criar e acionar as Câmaras Técnicas
- Conselho Consultivo**

- Comparecer às reuniões
 - Sugerir medidas visando a melhoria da gestão socioambiental do MBRN
 - Propor pautas ao Conselho
 - Representar o Conselho Consultivo quando indicado
 - Compor as Câmaras Técnicas
- Membros**

Das organizações sem fins lucrativos da sociedade civil, as mais atuantes, atualmente, são a Fundação Vitória Amazônica (FVA) e a Wildlife Conservation Strategy (WCS). O Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), que teve atuação primordial no processo de reconhecimento do MBRN, atualmente está mais distante do dia a dia, conforme relatado pelos demais membros. O terceiro setor contribui para os processos de tomada de decisão e podem incorporar em seu planejamento estratégico institucional ações que possibilitam a alavancagem dos procedimentos de operação e de gestão do MBRN.

O conselho é a representação decisória e orientadora das ações do MBRN. Suas diretrizes servem como guia de atuação no território. Historicamente essa atuação do MBRN reflete seu papel voltado para a articulação, influenciando ações dentro do território onde o MBRN se encontra inserido. Na maioria das vezes, essas ações são voltadas para a integração dos membros e o desenho de alguns processos de gestão e operação.

5.2 ANÁLISE COMPARATIVA DE MODELOS DE GOVERNANÇA

Atualmente existem 14 mosaicos reconhecidos em âmbito federal e 8 em âmbito estadual (ver lista completa no Anexo 2). No intuito de subsidiar o desenvolvimento de uma proposta para o modelo de governança do MBRN, o Funbio fez uma rodada de conversas com pessoas que trabalham com o tema e escolheu alguns mosaicos para analisar sua estrutura organizacional. O objetivo foi compreender as características de cada um, identificar os pontos de semelhança entre os modelos existentes e compreender os pontos frágeis e fortes de diferentes experiências. Além disso, a análise comparativa permitiu a verificação de outras formas de organização (arranjos institucionais), que serviram de indutores para uma reflexão sobre o tema, seja pela equipe do Funbio como pelo grupo do MBRN.

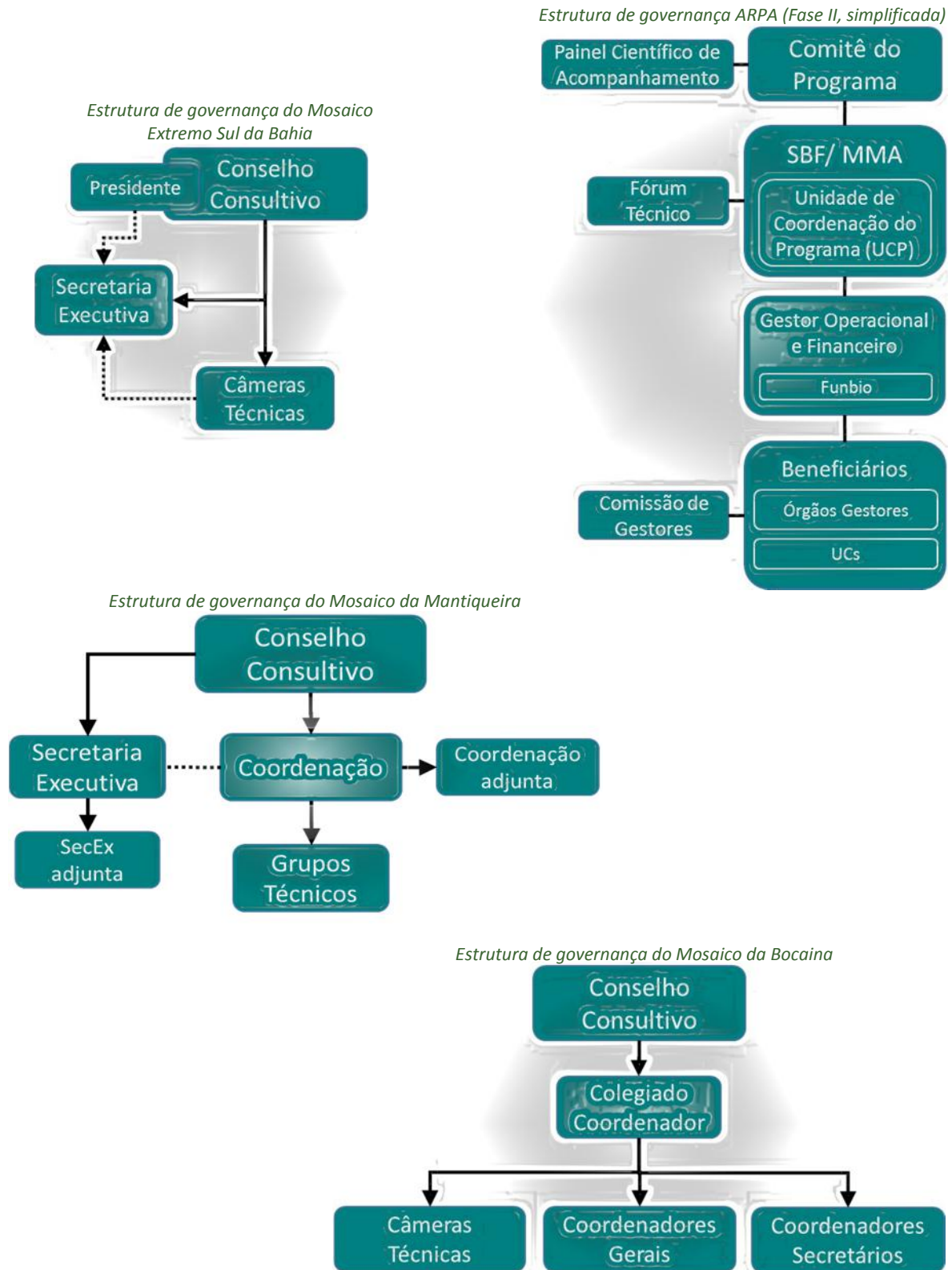
Em complemento a isso, foi necessário também refletir sobre modelos de governança que envolvessem gestão financeira e operacional, pois havia a expectativa de um debate sobre o potencial papel do MBRN como executor. Por isso, incluiu-se entre os arranjos de governança analisados o modelo adotado pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), uma vez que não foi mapeada nenhuma experiência de mosaico com o papel de executor. Os arranjos analisados foram: MBRN (ver seção 5.1 e Anexo 1); Arpa; Mosaico do Extremo Sul da Bahia; Mosaico Mantiqueira; e Mosaico Bocaina (ver Anexo 2).

O Anexo 2 traz uma análise individual e comparativa desses arranjos, no entanto, para auxiliar a compreensão lógica do produto, alguns aspectos foram destacados na tabela 2 e suas representações ilustradas na figura 2.

Tabela 2: Aspectos relevantes da análise de diferentes modelos de governança

Principais aspectos	
Mosaico do Extremo Sul da Bahia	O Mosaico do Extremo Sul da Bahia possui uma estrutura de governança enxuta, com instâncias básicas de decisão. Apresenta uma secretaria executiva, com funções administrativas claras. As competências do Conselho direcionam-se para um papel exclusivamente articulador. O mosaico conta com a assistência de Câmaras Técnicas (permanentes ou provisórias) cujas manifestações devem ser realizadas por meio de parecer, a serem aprovados pelo Conselho. A falta de recursos dificulta a participação social. A ação conjunta é dificultada por ainda não haver, pelos membros, a percepção de serem parte de um território. Há a ideia de se formar um consórcio de instituições para possibilitar a criação de um CNPJ específico para o mosaico.
Mosaico da Mantiqueira	O Mosaico da Mantiqueira apresenta instâncias adjuntas para a secretaria executiva e para a coordenação. Isso visa apoiar as instituições que exercem as principais funções na estrutura de governança. A Secretaria Executiva e seu braço adjunto conferem um suporte ao conselho nas suas atividades administrativas e técnicas. A atuação da secretaria executiva não é remunerada e a primeira experiência demonstrou que é preciso um alinhamento forte entre a secretaria executiva e os outros órgãos do mosaico, bem como a delimitação clara de papéis.
Mosaico Bocaina	No Mosaico Bocaina as competências do Conselho são mais amplas, englobando ações com uma maior inserção no território. A estrutura de governança conta com uma coordenação geral que realiza funções voltadas à representação do conselho, inclusive em casos de tomada de decisão emergenciais (dando agilidade às decisões). Conta com coordenadores secretários, que são responsáveis por desempenhar atividades administrativas, voltadas para a organização e a documentação. Eles contam com o apoio de uma Secretaria Executiva, além do suporte de uma assessoria.
Arpa	O Programa Arpa tem um arranjo público e privado complexo, tendo sua análise sido realizada por meio de um modelo simplificado de sua estrutura. O programa possui parte de sua estrutura voltada para a execução financeira e operacional. Existe um Conselho Deliberativo (Comitê do Programa) apoiado por uma secretaria executiva e uma instância técnica gerencial (Unidade de Coordenação do Programa), que atua em nome do Comitê no dia a dia do programa, permitindo agilidade na tomada de decisões. O Funbio é o braço privado (gestor operacional e financeiro), responsável por internalizar e gerir os recursos e realizar as atividades de aquisições e contratações (diretamente ou via desembolsos) para as unidades de conservação. Esse braço privado minimiza o risco de contingenciamento e anualidade, além de estar menos suscetível a mudanças políticas regionais e nacionais e permitir maior agilidade (menor burocracia).

Figura 2: Aspectos relevantes da análise de diferentes modelos de governança



A análise entre os arranjos ocorreu a partir do regimento interno dos mosaicos escolhidos e resultou numa matriz comparativa (ver Anexo 2), incluindo o arranjo do MBRN. Existe grande similaridade entre as funções definidas nos regimentos internos, sendo importante destacar que algumas funções do MBRN são desempenhadas por instâncias diferentes daquelas encontradas nos outros mosaicos analisados. Essa diferença aparece em grande parte nas funções do colegiado e em uma atividade da presidência, que são atribuídas, nos outros mosaicos, às instâncias de apoio, notadamente à secretaria executiva.

Ao analisar o regimento interno dos quatro mosaicos apresentados foi possível perceber que há uma sobreposição de atribuições entre as diferentes instâncias existentes dentro dos modelos de governança. Por esse motivo, observa-se a necessidade de se desenhar melhor o papel de cada instância e as atribuições a elas vinculadas, deixando mais aparente quais são as ‘macro funções’, tais como planejamento, deliberação, coordenação, etc.

Dentre os mosaicos analisados, o MBRN foi o único a incorporar a temática “plano de ação” em seu regimento interno como parte das responsabilidades do seu conselho e do seu colegiado. Isso evidencia a utilização dessa ferramenta pelo MBRN como parte do seu modelo de governança, mas dado o caráter normativo, torna-se necessário definir procedimentos mais detalhados para a sua implementação.

Não é intenção da presente análise realizar uma reflexão aprofundada das barreiras operacionais para a efetivação dos mosaicos como agentes articuladores. Mas é preciso esclarecer que o reconhecimento de um mosaico cria uma série de atribuições, que devem estar refletidas em planos de ação (ou qualquer outro documento de planejamento), e que, por conseguinte, demandarão recursos humanos e financeiros para sua execução. Levando em conta que grande parcela das unidades de conservação enfrenta a escassez desses recursos, a operação do mosaico fica comprometida quando este não possui os apoios institucionais necessários.

O pleno funcionamento do arranjo institucional e a efetivação das atividades a serem desempenhadas pelo mosaico serão proporcionais aos insumos a ele fornecido.

5.3 OUVINDO PARCEIROS E ESPECIALISTAS: ENTENDIMENTOS SOBRE PAPEL E GOVERNANÇA

5.3.1 Entrevistas estruturadas: convergências e divergências.

As entrevistas estruturadas foram feitas com 13 pessoas que trabalham diretamente com o MBRN ou que possuem algum tipo de parceria com o mesmo. Elas tiveram como objetivo aprofundar o entendimento sobre o MBRN, a sua estrutura de gestão e a sua sustentabilidade financeira, além dos seus desafios e oportunidades. A maioria das entrevistas ocorreu pessoalmente, em novembro de 2015. As respostas nos permitiram entender o ambiente teórico, político e social do território, fornecendo as bases para a indução da reflexão do grupo sobre os temas a serem decididos (as respostas foram tabuladas e são apresentadas no Anexo 6).

Esses diálogos permitiram diversas análises, mas os principais apontamentos indicados demonstram que há um consenso sobre a importância do mosaico, em que pese a existência de divergências conceituais a serem enfrentadas. Além disso, destacam-se, para a questão de governança,

as seguintes tendências: (a) há uma carência de apoio institucional do Poder Público; (b) existem diferentes expectativas de uma secretaria executiva no arranjo de governança; (c) há um reconhecimento da importância do mosaico e da necessidade de seu empoderamento; (d) existe grande diversificação do entendimento sobre as funções de um mosaico, mas pouca clareza sobre os limites legais de competência (ver maiores detalhes no Anexo 6).

5.3.2 Debatendo o papel dos mosaicos com especialistas.

Após um amadurecimento sobre as informações colhidas com as entrevistas, foi realizado um workshop, no Rio de Janeiro, com pessoas que trabalham com a temática nas diferentes regiões do Brasil, a fim de fomentar uma reflexão em conjunto sobre os principais pontos a serem desenvolvidos para a estruturação dos mosaicos. Esse workshop proporcionou um debate sobre os papéis a serem desempenhados pelos mosaicos, bem como sobre as oportunidades, os gargalos e os desafios que os mosaicos enfrentam ao longo do país.

O workshop permitiu que fossem colhidas as percepções dos participantes acerca dos possíveis papéis que um mosaico pode desempenhar. Entre as opções dadas encontravam-se a de articulador (exclusivamente) e outra de articulador agregada a um papel de executor. Uma reflexão sobre os temas tratados durante o encontro indicou uma tendência dos participantes pela opção do mosaico com um perfil muito mais articulador do que executor de projetos. Um relato desse encontro está disponível no Anexo 3.

Um aspecto relevante do debate foi o reconhecimento de que há uma dificuldade em se diferenciar o que é uma ação de mosaico e o que são ações específicas das unidades de conservação. Por outro lado, foi ressaltado que o mosaico tem a função de qualificar e integrar debates de política ambiental (modelo de desenvolvimento econômico “sustentável”), proporcionando visibilidade para determinado território.

Outro ponto de destaque foi a indicação da necessidade de se construir uma identidade territorial (identificação das partes), na qual esteja incluída a missão do mosaico. Para ter força política é preciso ter clareza da identidade territorial e da missão, por isso foi recomendado que essas questões estejam alinhadas, a fim de serem efetivas e eficazes em sua atuação. O mosaico poderia ter o papel de liderança nessa construção, assim como em outras questões territoriais. Uma estratégia a ser adotada é o fortalecimento de uma unidade entre os gestores, ou seja, estes precisam internalizar a missão do mosaico, que, por sua vez, precisa estar bem definida.

Já no que tange a execução de recursos, algumas reflexões foram levantadas. A primeira delas é justamente se o mosaico deve ou não ter essa função. Além disso, foi questionado se os mosaicos possuem estrutura (capacidade) para realizar a execução financeira e, ainda mais importante, se eles possuem capacidade de ‘dar conta’ das demandas dos territórios.

A reflexão sobre os temas tratados indicou uma tendência de que os mosaicos tenham um perfil muito mais de articulador do que executor de projetos, com ênfase em funções como: indutor de projetos; articulador de ações; articulador com a sociedade civil; fórum de articulação política; articulador institucional; e influenciador de políticas territoriais (planos diretores, ZEE, regularização fundiária, etc.). A complexidade de acumular todas as funções relatadas ao papel de executor, aliada ao baixo apoio institucional, que se reflete em equipes insuficientes e em falta de financiamento

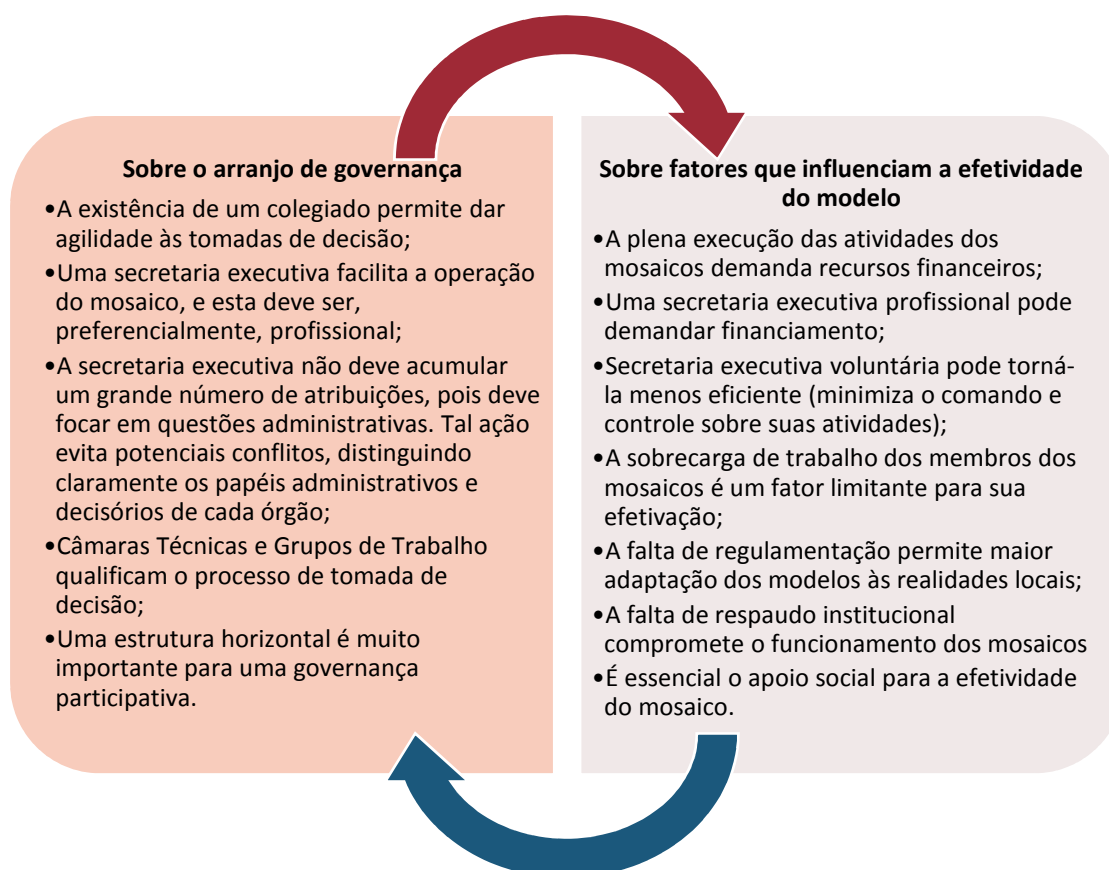
(minimizando a capacidade atual de desenvolver as tarefas básicas), foram argumentos fortes para embasar a defesa do mosaico apenas como articulador.

Vale lembrar que atualmente o MBRN desempenha funções apenas de articulação (papel fundamental dos mosaicos).

5.3.3 Reflexões de especialistas sobre modelos de governança.

Ainda aproveitando a expertise do grupo de especialistas que participaram do workshop no Rio de Janeiro, explorou-se a experiência dos participantes sobre as estruturas (modelos) de governança existentes e responsabilidades vinculadas a cada instância associada aos mosaicos. O detalhamento dos resultados está exposto no Anexo 3 e alguns resultados relevantes estão apontados na figura 3.

Figura 3: Aspectos relevantes sobre modelos de governança



6 QUEM QUEREMOS SER? | PAPEL DO MBRN |

Após compilar e avaliar todo o material decorrente dos estudos e diálogos realizados, o Funbio enxergou que não era possível propor um novo modelo de governança para o MBRN sem uma construção conjunta (escolhas e orientações) com o conselho do MBRN. Isso porque há uma diversidade de saberes e expectativas, que são elementos essenciais para a definição dos papéis que mais se encaixam à realidade e vontade de atuação do mosaico.

Ademais, o instrumento de gestão “mosaicos” ainda está sendo construído no Brasil, existindo diferentes conceitos, referências e opiniões atrelados aos poucos atos normativos a ele associados. A complexidade desse contexto de construção acaba influenciado o entendimento daqueles que estão envolvidos com o dia a dia do arranjo e que estão tentando colocar em prática as diretrizes estabelecidas para uma gestão territorial integrada.

Somado a isso há ainda a experiência individual de cada membro do MBRN, o que propicia uma percepção diferenciada dos envolvidos, seja em relação à teoria ou à prática. O esforço do trabalho em conjunto, aliado ao envolvimento pessoal para o alcance de melhorias na gestão e operação são notáveis, mas ainda assim percebe-se que há uma falta de nivelamento de entendimentos e expectativas entre os membros do MBRN.

Nesse sentido, a proposição de um novo modelo de governança passa, impreterivelmente, por uma melhor assimilação, de todos os membros, dos papéis que são ou podem ser desempenhados pelo MBRN. Tendo em vista esse aspecto, foi promovida a reflexão sobre o que o MBRN atualmente é e aquilo que almeja se tornar.

No workshop em Novo Airão, ocorrido em fevereiro de 2016, foi discutido o papel do MBRN e seu modelo de governança (o detalhamento da metodologia e dos resultados alcançados estão no Anexo 5). O workshop foi dividido em dois momentos, no qual a primeira dinâmica teve um viés conceitual e colocou em pauta o papel do mosaico, tanto em relação ao presente quanto ao que ele almeja ser.

As opções eram:

- Papel de articulador (que é o papel fundamental dos mosaicos)

Definição de articulador (Dicionário Aulete):

[Estabelecer relações entre (partes), unindo] [Fazer planos, criar estratégias para]

[Combinar, coordenar medidas (com algo ou alguém) para (determinado fim)]

[Combinar, promover]

- Papel de articulador somado ao papel de executor, este último podendo ser:

- Mosaico executor tendo CNPJ próprio

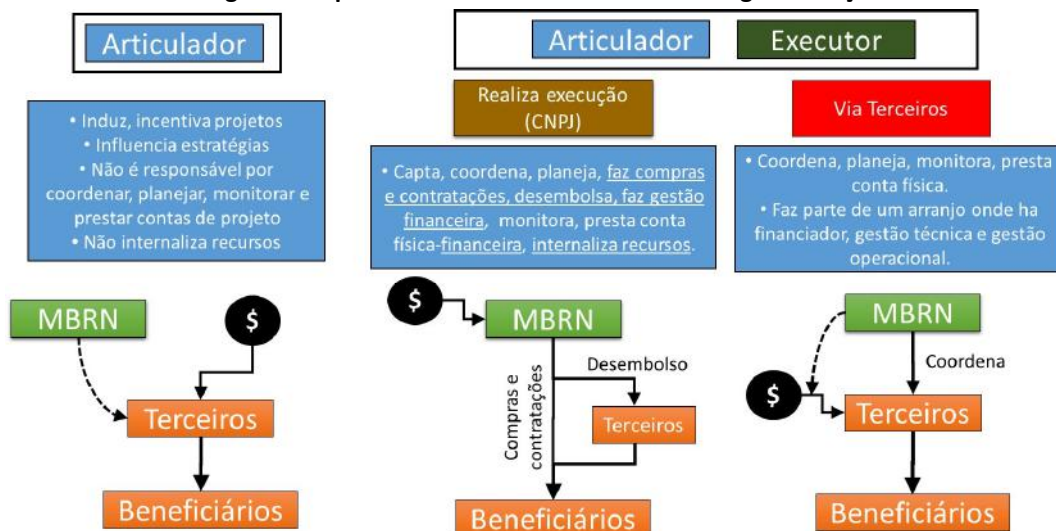
- Mosaico executor via terceiros

Definição de executor (Dicionário Aulete):

[Levar a efeito, pôr em prática (o que fora combinado, planejado etc.); efetuar; realizar]

A figura 4 demonstra, de forma objetiva, a definição e o desenho básico de cada uma dessas opções, com foco na relação do mosaico com a execução de projetos.

Figura 4: Aspectos relevantes sobre modelos de governança



No mosaico articulador, o papel do mesmo é, como o nome diz, articular para promover e cooperar projetos na região, não havendo, necessariamente, sua intervenção direta na captação de recursos, na coordenação, na execução, no monitoramento e na avaliação de projetos. Como a própria figura demonstra, o mosaico seria um ator externo, sem papel decisório, mas com potencial de induzir e influenciar seus parceiros (terceiros), no que tange a utilização dos recursos captados por esse último.

Ao agregar a função de executor, esta execução poderia ser realizada diretamente pela estrutura interna do mosaico ou indiretamente através de terceiros. No primeiro caso o MBRN teria um CNPJ próprio e teria toda a responsabilidade de realizar as atividades inerentes a internalização de recursos, além da execução em si agregada às atividades gerenciais (desenho do projeto, coordenação, monitoramento e avaliação). Passaria então o mosaico a ser responsável por fazer as compras, contratações e desembolsos, conforme a modalidade de execução dos projetos. Isso demandaria uma capacidade de execução (pessoal e ferramental) e custos associados, além da assunção da responsabilidade de realizar a gestão financeira dos recursos e da prestação de contas (física-financeira) do que foi executado.

Na alternativa de contar com um parceiro executor, as atividades de internalização e execução ficariam a cargo deste parceiro (que 'emprestaria' seu CNPJ ao MBRN). Essa possibilidade reduz consideravelmente as atribuições do MBRN ao papel de executor, mas mantendo associado a este o poder de influenciar ativamente a decisão sobre a utilização dos recursos captados e conseqüentemente, todas as funções de coordenação (desenho do projeto, coordenação, monitoramento e avaliação), incorrendo em menores custos e menor demanda por pessoal quando comparado à opção de ter CNPJ próprio. Uma comparação entre as atribuições desses dois modelos de papel de executor é mostrada na figura 5 e na tabela 3, onde agrega-se também o papel de articulador.

Figura 5: Responsabilidades na execução com CNPJ próprio e via parceiros

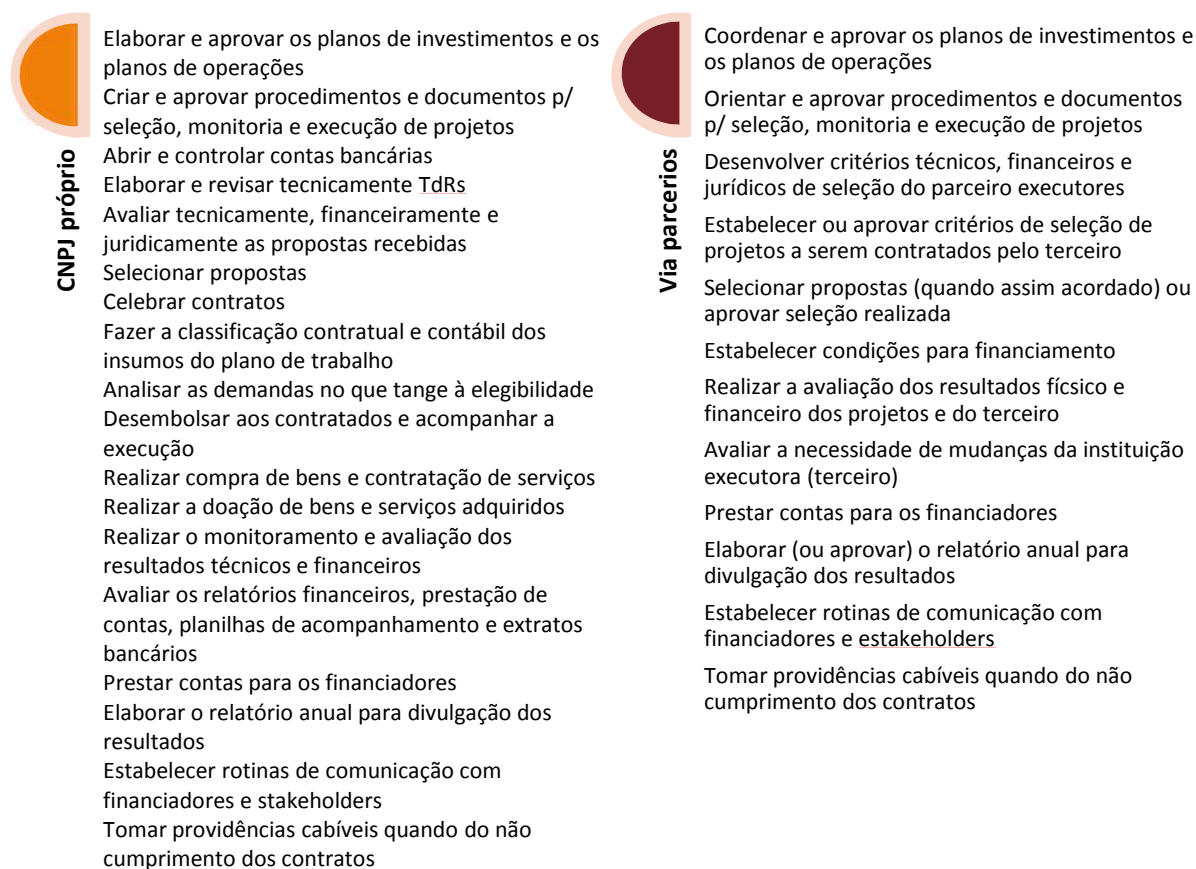


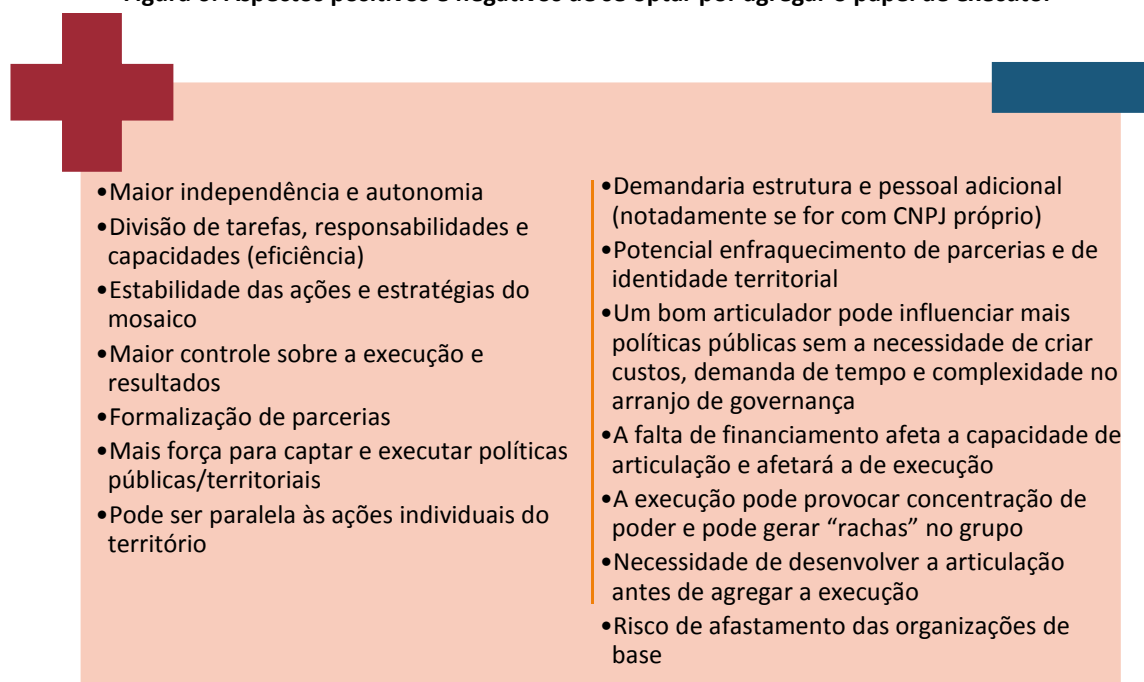
Tabela 3: Funções do mosaico na execução de projetos em diferentes papéis e modelos

	Articulador	Executor CNPJ	Executor Via Terceiros
Induz estratégia	Sim	Sim	Sim
Coordena execução	Não necessariamente	Sim	Sim
Planeja execução	Não necessariamente	Sim	Sim
Internaliza recursos	Não	Sim	Indiretamente
Executa	Não	Sim	Não
Monitora	Indiretamente	Diretamente	Diretamente
Presta contas Financeiras	Não	Realiza	Valida
Presta contas Físicas	Não	Realiza	Valida
Capta recursos	Pode	Precisa	Propõe-se

Outra reflexão induzida ao conselho do MBRN foi sobre as oportunidades e os desafios acerca dos possíveis modelos a serem adotados. Desse debate levantou-se uma série de aspectos positivos e

negativos da possibilidade de se optar ou não por agregar a execução como papel do mosaico (sem uma diferenciação se seria com CNPJ próprio ou via terceiros). Os principais pontos estão apresentados na figura 6.

Figura 6: Aspectos positivos e negativos de se optar por agregar o papel de executor



O debate levantou questões importantes acerca da opção de se acumular a função de execução. Entre estes, podemos destacar:

- Será que o MBRN possui capacidade real de execução?
- Qual a robustez estrutural e operacional o MBRN precisa ter para se tornar executor?
- Como evitar sobreposições de um mosaico executor com as ONGs que atuam no local?
- Como evitar que os parceiros executores não atuem de forma independente do MBRN?
- A secretaria executiva poderia assumir o papel de execução de projetos?
- Como seria financiada a estrutura de execução? Qual seria o custo dessa estrutura?

Após ampla etapa de discussão, foi escolhida, por unanimidade, a opção de se incluir o papel de execução, por meio de terceiros, entre as funções do MBRN. O resultado indicou a necessidade de elaboração de um arranjo de governança alternativo, migrando de um modelo exclusivamente articulador para um no qual haja a possibilidade (e não a obrigação) do mosaico ter um caráter preponderante na determinação e monitoramento da execução de atividades: MBRN como articulador e executor.

Em nossa avaliação, dada a escolha pelo papel de executor, a formalização de parcerias (ao invés de se criar um CNPJ próprio) é, ao menos no curto prazo, o caminho mais indicado para o MBRN seguir. É possível que, com o amadurecimento do arranjo de governança, uma nova avaliação seja feita e que

o contexto seja mais favorável à criação de um CNPJ próprio. A tabela 4 mostra o comparativo de alguns aspectos dessas duas alternativas que foram considerados nessa recomendação.

Tabela 3: Funções do mosaico na execução de projetos em diferentes papéis e modelos

	Execução com CNPJ próprio	Execução via Terceiros
Burocracia para criação	Necessita processo de criação	Não se aplica
Custos diretos de manutenção do CNPJ	Custos internalizados pelo MBRN	Custos internalizados pelo parceiro
Atribuições de execução	MBRN internaliza as atividades de execução	MBRN internaliza ‘apenas’ as atividades de coordenação
Necessidade de equipe dedicada	MBRN precisará de equipe em número e capacidade suficiente para um amplo leque de atribuições	MBRN precisará de equipe em número e capacidade suficiente para a coordenação, quanto o parceiro terá equipe dedicada ao que lhe couber
Relação com parceiros	Maior independência	Maior cooperação

Vale ressaltar que modelos de arranjo que não prevejam um CNPJ ao MBRN podem ser tão produtivos quando os modelos que façam essa escolha. Para isso é necessário o desenho de um arranjo robusto, com atribuições e normas bem definidas, capacitações de seus integrantes e engajamento para o cumprimento dos processos e monitoramento das partes. Além disso, é essencial que esse modelo reconheça as capacidades locais, de forma a não criar uma complexidade que, ao menos no curto prazo, inviabiliza sua operação. É nesse sentido que, como será visto adiante, recomenda-se um processo de amadurecimento do modelo e das instituições, que se refletirá em algumas escolhas de escala e organizacionais.

Por fim, apesar dos representantes do MBRN, em confluência com nossa recomendação, terem escolhido a opção de execução via terceiros, foi desenvolvido um estudo jurídico para permitir uma análise mais apurada de quais seriam as alternativas no caso do MBRN optasse por possuir um CNPJ próprio. Além disso, permitiria uma melhor comparação com o modelo de execução via terceiros. Essa análise, detalhada no Anexo 4, aponta que o MBRJ, caso optasse por esse caminho, poderia adquirir alguns tipos de pessoa jurídica que lhe permitissem contrair obrigações perante terceiros (enquanto outros tipos de pessoas jurídicas não seriam viáveis).

A tabela 4 resume a análise dos diferentes tipos de pessoas jurídicas. Apesar da factibilidade de algumas opções, não é apenas avaliação da viabilidade jurídica que deve ser observada. É por isso que considerando outros aspectos (ver tabela 3) recomendamos que a execução se dê através de parceiros.

Tabela 4: Análise da opção por CNPJ próprio pelo mosaico

	Característica	Requisitos	Viabilidade	Justificativa
Fundação Pública de Direito Público	Patrimônio personalizado para um fim social	Lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo	Não	Regime jurídico de direito público, está sujeita a restrições orçamentárias, anualidade dos recursos e o risco de contingenciamentos. Restrita a apenas um ente federativo. Não constitui uma alternativa para o financiamento público via UC.
Fundação Pública de Direito Privado	Visa o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público	Necessita autorização legal (Lei)	Não	Entidade auxiliar da administração pública, tutelada por um único ente federativo, logo não se encaixa no modelo proposto. Apenas um ente federativo seria responsável por todas as atribuições, diminuindo o processo participativo/ integrativo, uma vez que há mais de um ente federativo envolvido e tem outras pessoas jurídicas de direito privado compondo o mosaico.
Autarquia	Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.	Criação por meio de lei.	Não	Entidade auxiliar da administração pública estatal autônoma e descentralizada, tutelada pelo Estado. Não se encaixa no modelo proposto devido ao fato dos serviços não serem públicos; haver mais de um ente federativo envolvido; e ter outras pessoas jurídicas privadas compondo o mosaico.
Sociedade de Economia Mista	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.	Criação por meio de lei.	Não	Tem como objeto a exploração de atividade econômica, que difere dos objetivos de promoção de políticas públicas que resultem gestão integrada do território.
Empresa Pública	Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.	Criação por meio de lei.	Não	Tem como objeto a exploração de atividade econômica, que difere dos objetivos de promoção de políticas públicas que resultem gestão integrada do território.

	Característica	Requisitos	Viabilidade	Justificativa
Sociedades	Contrato celebrado entre pessoas (físicas ou jurídicas) por meio do qual se obriga a contribuir, com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e partilha entre si dos resultados	Somente privados	Não	Os mosaicos visam atividades que envolvem o interesse público, não sendo indicado serem constituídos na forma de sociedades, já que essas entidades possuem finalidade lucrativa.
Associação	Livre associação de pessoas e instituições.	Parecer da assessoria jurídica dos órgãos públicos.	Sim	Permite a livre associação das partes, gera menos encargos e não possui finalidade econômica.
Fundação	Entidade criada a partir de uma liberalidade privada de destinar um patrimônio determinado para a constituição de um fim específico.	Formada a partir de um patrimônio determinado e necessita autorização legal para que entes públicos a componham.	Sim	Burocrática e com potencial de gerar custos de transação altos, devido aos ritos dos procedimentos de criação e à fiscalização do Ministério Público. A sua constituição não resolve a insegurança do financiamento privado em relação aos cofres públicos.
Consórcio Público	Restrita a órgãos públicos e voltada para a execução de serviço público.	Contrato vinculado a protocolo de intenções previamente assinado pelas partes.	Sim	Se restringe à atuação dos órgãos públicos. O mosaico não é formado apenas por entes públicos, nem os serviços são estritamente públicos. Recaem sobre eles restrições orçamentárias, anualidade dos recursos e o risco de contingenciamentos.
Consórcio Privado¹⁹	Reunião de pessoas naturais e jurídicas em grupo, com prazo de duração e número de cotas previamente determinados, promovida por administradora de consórcio, com a finalidade de propiciar a aquisição de bens ou serviços, por meio de autofinanciamento.	Banco Central autoriza o funcionamento da sociedade que agir como administradora do consórcio.	Sim	Restrita aos entes privados. Voltado para atividades lucrativas de grande escala. Pode ser uma forma de execução em conjunto pelo terceiro setor, mas não cria um CNPJ único , este continuará a ser o dos parceiros.

¹⁹ Apesar de ter sido inserido na tabela relativa a CNPJ próprio, importante destacar que o consórcio privado não adquire personalidade jurídica própria, ou seja, o CNPJ continua sendo o dos parceiros. A inserção na tabela foi apenas para facilitar a visualização das opções existentes,

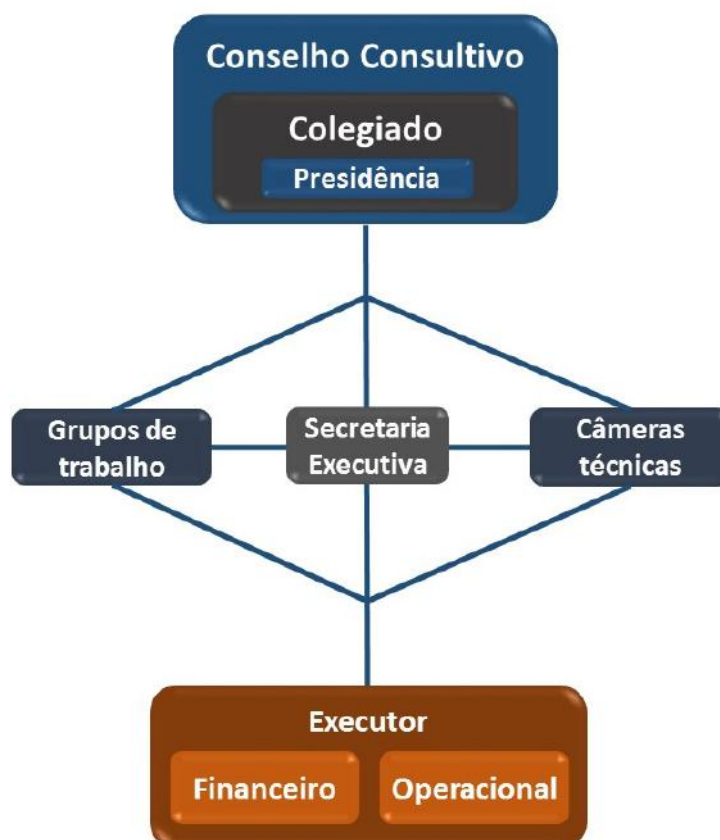
7 COMO DEVEMOS NOS ORGANIZAR? | MODELO DE GOVERNANÇA |

Ainda com uma metodologia de construção conjunta, fortalecida por um embasamento técnico prévio, a segunda dinâmica do workshop com os parceiros foi orientada para a construção de um arranjo de governança que traduzisse não apenas a incorporação do papel escolhido na primeira dinâmica, de execução via terceiros, mas que também abrangesse potenciais melhorias identificadas no modelo anterior. A metodologia e os resultados das duas dinâmicas estão detalhados no Anexo 5.

Os resultados que se seguem congregam também algumas orientações de parte do conselho oriundas de um diálogo de um dia em Novo Airão, em julho de 2016, que contou com a presença de 4 gestores e 1 representante de ONGs, e teve como objetivo refinar alguns pontos e sanar algumas dúvidas da equipe do Funbio.

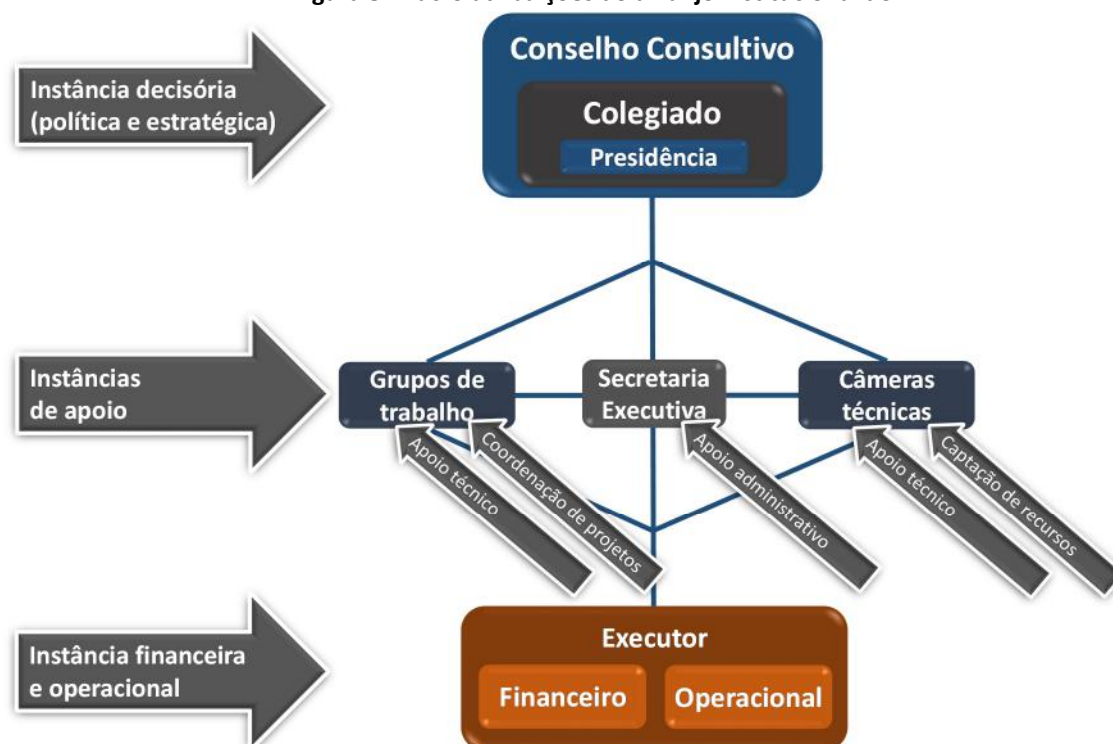
O resultado do arranjo é apresentado na figura 7, sendo que as atribuições de cada uma das funções serão detalhadas mais adiante. Nesse modelo, para o papel de execução, soma-se ao arranjo a figura do executor financeiro e operacional. Trata-se de uma função que só é efetivamente agregada ao arranjo quando houver algum tipo de execução, que não é necessariamente realizada sempre por uma mesma instituição.

Figura 7: Modelo de arranjo institucional



As figuras 8 e 9 ajudam a visualizar quais são as macro atribuições de cada uma das funções, havendo clara separação entre elas. A instância decisória (política e estratégica) é o Conselho Consultivo (CC) e sua representação mais enxuta, o Colegiado (COL). Estes, assim como a figura do presidente, são apoiados direta e indiretamente pelas Câmeras Técnicas (CTs) e Grupos de Trabalho (GTs). Ambas são instâncias técnicas e se diferenciam por sua perspectiva temporal: as CTs são perenes e os GTs possuem um prazo estabelecido de duração. Outra instância de apoio é a Secretaria Executiva (Secex), que tem a função de apoio administrativo, logístico e burocrático. Percebe-se que esta desempenha sua função de apoio não só às instâncias decisórias, mas também às outras instâncias de apoio e, quando for o caso, ao executor.

Figura 8: macro atribuições do arranjo institucional do MBRN

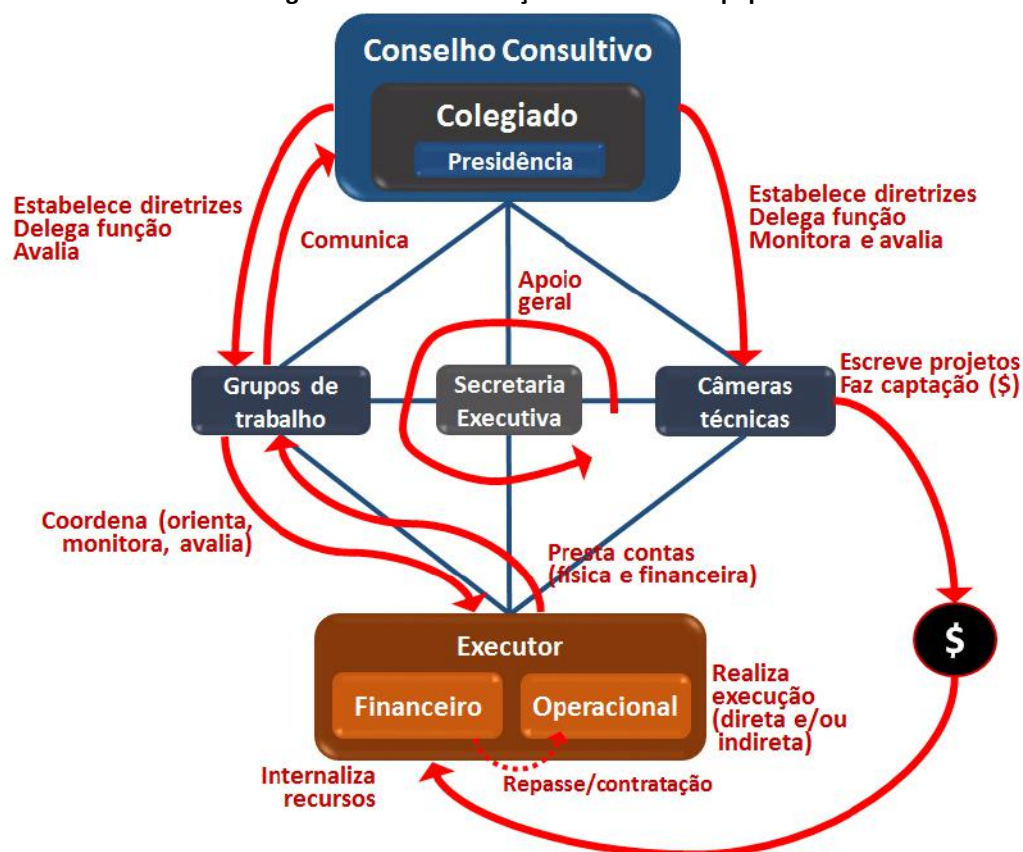


A figura 9 é focada no papel de execução. Nesse modelo, quando o MBRN assumir o papel de executor, irá se somar ao arranjo a figura do executor financeiro e operacional. Trata-se de uma função que só é efetivamente agregada ao arranjo quando houver algum tipo de execução e não é necessariamente realizada por uma mesma instituição. O CC e o COL permanecem como decisórios e orientadores, mas delegam as atividades de dia a dia para as instâncias de apoio (CT e GT). Identificada uma oportunidade de financiamento para o MBRN, a câmara técnica de captação de recursos é a instância responsável por desenhar a proposta e selecionar quem realizará a execução, com a devida orientação e aprovação do CC ou COL (se a este último for delegada essa atribuição). A instância executora pode acumular as funções de gestor financeiro e gestor operacional, mas alternativamente essas funções (financeira e operacional) podem ser desempenhadas por diferentes instituições. Se

essa última opção for a escolha do MBRN, é importante ressaltar a necessidade de repasse de recursos do executor financeiro para o operacional, que realizará a execução (direta ou indireta) em si. A execução direta (*procurement*) está voltada a contratações e aquisições de bens e serviços, enquanto que a execução indireta é realizada por meio de desembolsos para as entidades executoras selecionadas.

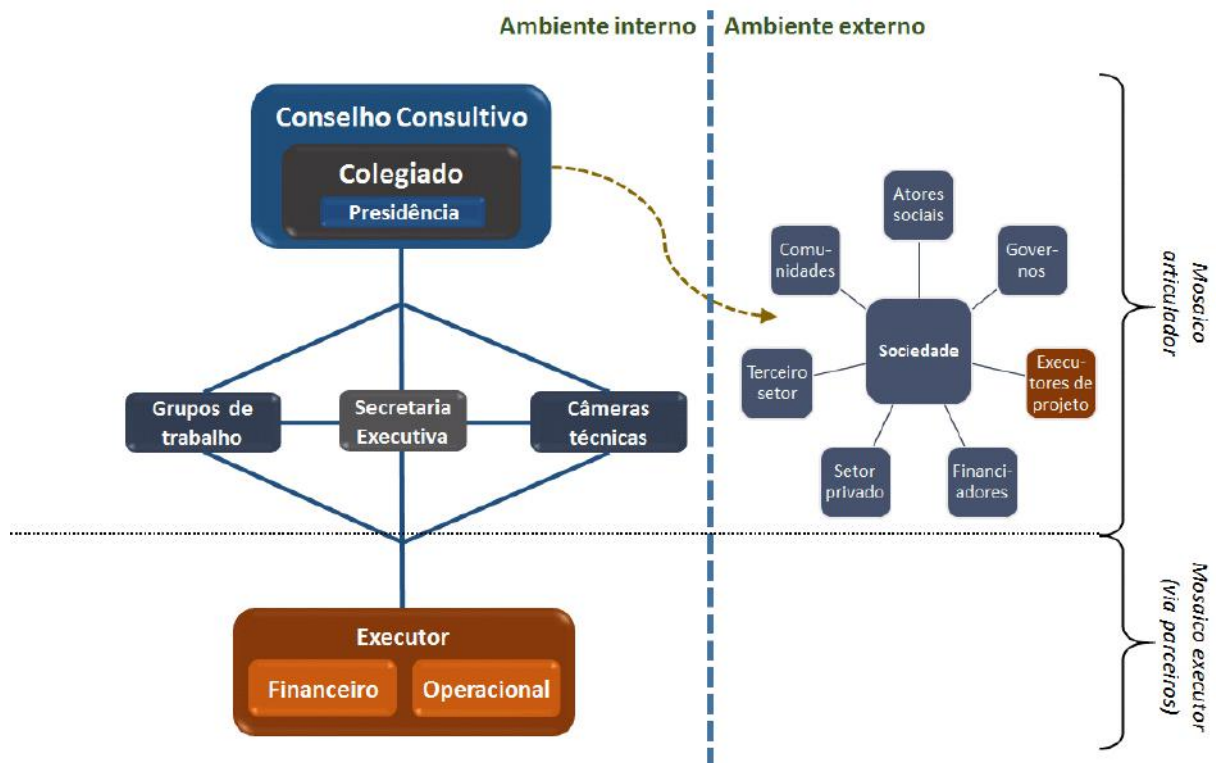
Após a escolha da (s) instituição (ões) que realizará a execução financeira e operacional, os GTs serão os responsáveis pela coordenação dos programas ou projetos a serem executados. Com a finalização da execução, os executores deverão prestar contas (física e financeira) para o GT responsável pela sua coordenação, que deverá avaliá-la, repassando a informação ao Conselho (ou Colegiado, representando o Conselho do MBRN). Uma vez aprovada pelo GT e pelo Conselho, o executor deve prestar contas também aos financiadores.

Figura 9: macro atribuições do MBRN no papel de executor








Ainda buscando um olhar sistêmico, a figura 10 permite identificar os papéis de articulação e execução do MBRN, sendo a seta pontilhada a representação de articulação (a articulação não ocorre apenas em relação à execução de projetos, mas também se dá sobre outras formas de intervenção territorial). Importante destacar que a ideia é de coexistência entre os papéis articulador e executor, sendo o primeiro fundamental e o segundo opcional. Pode-se ver também que a instância executora aparece apenas quando o mosaico possui papel executor.

Figura 10 Arranjo institucional do MBRN e seus diferentes papéis



7.1 ATRIBUIÇÕES

Nesta parte do texto serão detalhadas as atribuições de cada uma das instâncias que compõem o novo arranjo institucional desenhado para o MBRN. O conteúdo de base será a representação fiel dos resultados gerados pela construção conjunta dos representantes do CC durante o workshop em Novo Airão (com algumas alterações propostas por representantes do CC em reunião do mês de julho). Além desse conteúdo, serão realizadas sugestões em cima das atribuições iniciais e também realizadas propostas de inserção de novas atribuições (considerando, inclusive, o regimento interno atual do MBRN). Por fim, como não foi objeto de discussão no workshop, serão inseridas sugestões das atribuições referentes ao papel de execução. Para facilitar, usaremos cores diferentes no texto, de acordo com a legenda abaixo:

-  (Preto) Conteúdo base (formulação do CC)
-  (Vermelho) Sugestões no conteúdo base
-  (Azul) Proposta de atribuições complementares ao conteúdo base (baseadas no regimento interno atual do MBRN e em outros regimentos e modelos de gestão estudados)
-  (Cinza) Indicação das atribuições que já constavam no atual Regimento Interno do MBRN (integralmente ou de forma adaptada)
-  (Verde) Atribuições agregadas pelo papel de executor

Conselho Consultivo

- i. Elaborar seu regimento interno, ou dar as diretrizes para que o Colegiado faça essa elaboração para sua posterior revisão e aprovação;
- ii. Aprovar alterações do regimento interno;
- iii. Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente:
 - a. O plano de ação do MBRN;
 - b. O apoio e fortalecimento das organizações comunitárias;
 - c. A proposição e o incentivo às atividades econômicas sustentáveis;
 - d. O incentivo do envolvimento das comunidades locais no processo de gestão;
 - e. O uso na fronteira entre as unidades;
 - f. O acesso às unidades;
 - g. A fiscalização;
 - h. O monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo;
 - i. A pesquisa científica; e
 - j. A alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;
- iv. Acompanhar e propor ações integradas voltadas a:
 - a. Gestão integrada e participativa;
 - b. Ordenamento territorial;
 - c. Uso de recursos naturais e alternativas econômicas;
 - d. Proteção;
 - e. Uso público;
 - f. Educação ambiental e organização social;
 - g. Acesso a políticas públicas;
 - h. Captação de recursos
 - i. Estratégias de comunicação
 - j. Integração das atividades e planejamento das unidades de conservação;
 - k. Geração de renda;
 - l. Compartilhamento de meios (recursos humanos, equipamentos, infraestrutura e outros);
- v. Promover o desenvolvimento econômico, social e sustentável da área do MBRN, com base na aprovação, implementação, avaliação ou reformulação do plano de ação do MBRN;
- vi. Avaliar e aprovar os projetos e programas do plano de ação, sugerindo adaptações, caso estes se mostrem necessários;
- vii. Coordenar o desenvolvimento e a revisão do plano de ação, aprovando o documento final;
- viii. Coordenar a distribuição da responsabilidade pela execução do plano de ação entre os membros;

- ix. Promover o monitoramento, a avaliação e a revisão do plano de ação;
- x. ~~Manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico;~~
- xi. Viabilizar a integração das unidades de conservação que compõem o MBRN;
- xii. Deliberar a qualquer momento sobre a composição e forma de operação da Secretaria Executiva do MBRN;
- xiii. ~~Convidar o poder público, instituições de pesquisa, empresas, associações ou organizações socioambientais para partilharem informações sobre questões socioambientais relevantes para o MBRN;~~
- xiv. ~~Solicitar esclarecimentos sobre atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras na área do MBRN, propondo, quando couber, medidas mitigadoras e/ou compensatórias, aos responsáveis pelas obras ou atividades;~~
- xv. ~~Mobilizar o poder público e a sociedade civil na área do MBRN, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população local;~~
- xvi. ~~Propor planos, programas, projetos e ações a órgãos públicos, entidades não governamentais e empresas privadas, com o objetivo de garantir a preservação dos atributos ambientais, culturais e paisagísticos e a proteção dos recursos naturais, visando o desenvolvimento sustentável da região, buscando a integração entre os Planos de Manejo das Unidades abrangidas;~~
- xvii. ~~Formular ou manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de UCs e de outras Áreas Protegidas no MBRN;~~
- xviii. ~~Fomentar a adoção de políticas conservacionistas, em escala regional, nos fóruns de decisão que atuem na área do MBRN;~~
- xix. ~~Mobilizar o poder público e a sociedade civil na área do MBRN, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população local;~~
- xx. ~~Manifestar-se sobre questões socioambientais que envolvam o MBRN;~~
- xxi. ~~Estimular a implantação e o pleno funcionamento dos conselhos gestores das UCs que compõem o MBRN, enfatizando a importância da participação democrática das populações locais;~~
- xxii. ~~Requisitar serviços especiais das Câmaras Técnicas;~~
- xxiii. ~~Criar e acionar as Câmaras Técnicas do MBRN para discussão de políticas e propostas de estudos relevantes ao território;~~
- xxiv. ~~Recomendar a formação, reestruturação, extinção de Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho, requisitando seus serviços quando necessário;~~
- xxv. ~~Requerer informações, providências e esclarecimentos ao Colegiado, Secretaria Executiva, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho;~~
- xxvi. ~~Convidar representantes de outros órgãos governamentais, não governamentais e pessoas de notório saber, para contribuir na execução dos seus trabalhos;~~
- xxvii. ~~Promover a capacitação continuada de seus membros;~~
- xxviii. ~~Discutir e propor estratégias para a melhoria da gestão do Mosaico;~~

- xxix. Deliberar sobre a inclusão ou exclusão de membros;
- xxx. Delegar o poder decisório, quando necessário e oportuno, ao Colegiado, Câmeras Técnicas e Grupos de Trabalho;
- xxxi. Aprovar o relatório anual de atividades desenvolvido pela Secretaria Executiva;
- xxxii. Decidir sobre inclusão de financiadores nos projetos coordenados pelo MBRN;
- xxxiii. Estabelecer diretrizes e aprovar projetos de captação de recursos;
- xxxiv. Estabelecer diretrizes para desenho dos critérios de seleção do parceiro executor;
- xxxv. Aprovar parceiro executor selecionado ou indicado pela Câmara Técnica ou por alguma outra instância do MBRN; membros do MBRN; ou por instituições envolvidas direta ou indiretamente no planejamento ou execução do projeto;
- xxxvi. Estabelecer diretrizes e aprovar alocação dos recursos captados;
- xxxvii. Analisar os resultados técnicos (físicos) e financeiros do projeto, orientando o Grupo de Trabalho responsável
- xxxviii. Avaliar a atuação do Grupo de Trabalho responsável pela coordenação do projeto;
- xxxix. Articular a participação dos órgãos governamentais e dos governos estaduais da Amazônia, organizações da sociedade civil e doadores visando o bom andamento dos projetos;
- xl. Decidir sobre a exclusão ou troca do parceiro executor, a partir de análise operacional, financeira, técnica, administrativa e/ou legal encaminhada pelo grupo de trabalho responsável;

A atribuição “Delegar o poder decisório, quando necessário e oportuno, ao Colegiado, Câmeras Técnicas e Grupos de Trabalho” é de suma importância, pois permite a delegação de atribuições para instâncias que possuem maior agilidade de atuação. Tal agilidade pode ser essencial para tomadas de decisão e para a realização de processos que demandem respostas de curto ou curtíssimo prazo. Portanto, acreditamos que essa atribuição possa ser expressa no regimento interno como um parágrafo exclusivo.

Essa delegação de poder decisório deve ser acompanhada das condições e regras, como quais são os ritos de comunicação das decisões e o escopo das mesmas.

Membros

- i. Comparecer às reuniões para as quais forem convocados;
- ii. Discutir e votar matérias relacionadas à consecução das finalidades do Conselho previstas neste Regimento Interno;
- iii. Sugerir medidas visando a melhoria da gestão do MBRN;
- iv. Orientar e acompanhar o desenvolvimento de programas, projetos e atividades ligados ao Conselho, de forma a harmonizar e compatibilizar suas ações;
- v. Propor ao Conselho a discussão de problemas e irregularidades identificados no MBRN, bem como realizar a proposição de formas de resolução;

- vi. Apresentar relatórios e pareceres, nos prazos fixados por solicitação da Plenária, no caso de solicitação direta e específica a um membro do Conselho;
- vii. Representar o Conselho Consultivo quando indicado pela Plenária ou pela Presidência;
- viii. Compor o colegiado, câmaras técnicas e grupos de trabalho;
- ix. Requerer informações, providências e esclarecimentos ao Colegiado, Secretaria Executiva, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho;
- x. Propor a criação e integrar as Câmaras Temáticas e Grupos de Trabalho, bem como propor a extinção das mesmas;
- xi. Propor ações, temas e assuntos para discussão no Conselho;
- xii. Propor alterações no regimento interno;
- xiii. Zelar pela ética do Conselho
- xiv. Cumprir e zelar pelo cumprimento do regimento interno.

Colegiado

- i. Atuar como instância orientadora e supervisora dos trabalhos das câmaras técnicas, grupos de trabalho e secretaria executiva;
- ii. Realizar a representação institucional do MBRN, inclusive em outros fóruns de gestão territorial e ambiental;
- iii. Requisitar serviços e acompanhar os trabalhos das Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Secretaria Executiva;
- iv. Ouvir, em primeira instância, as recomendações ou relatos dos trabalhos conduzidos pela Secretaria Executiva, que terá a prerrogativa de convidar outros componentes de sua equipe para participar da reunião, bem como decidir sobre questões operacionais imediatas que requeiram orientação ou referendo do Conselho, mas que não justifiquem a convocação de reunião extraordinária ou manifestação daquele conselho.
- v. Resolver casos emergenciais ou não previstos neste regimento interno, no lugar do Conselho ou até o seu pronunciamento, sempre que este se encontrar impossibilitado de responder à demanda, devendo a este ser reportada todas as decisões tomadas;
- vi. Delegar competências atribuições a outros membros, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho, quando necessário;
- vii. Submeter a votação pauta a ser decidida pela plenária;
- viii. Promover o monitoramento, avaliação e revisão do Plano de Ação;
- ix. Assumir as atribuições a ele delegadas pelo Conselho na execução de projetos;
- ~~x. Manifestar-se sobre questões socioambientais que envolvam o MBRN, ressalvadas as competências institucionais fixadas em lei;~~
- ~~xi. Manifestar-se, quando provocado por órgãos executores, por conselho de UCs ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sobre assunto de interesse para gestão do MBRN;~~
- ~~xii. Presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias;~~

O colegiado deverá se reunir de acordo com um calendário de reuniões aprovado anualmente ou sempre que for convocado por algum de seus membros, pelo Presidente do Conselho, ou pela secretaria executiva, para cumprir as funções que lhe são previstas e orientar o desenvolvimento dos assuntos a serem submetidos pelo conselho.

Presidente

- i. Solicitar a convocação e presidir as Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do conselho e do colegiado;
- ii. Representar o Conselho Consultivo;
- iii. Delegar suas atribuições a outros Membros e Colegiado, quando necessário;
- iv. Expressar, com voto de qualidade, nos casos cuja votação termine em empate, seja no conselho ou no colegiado;
- v. Aprovar, com as sugestões dos demais membros do Conselho, as pautas das reuniões;
- vi. Assinar as decisões do Plenário;
- vii. Assinar as atas das reuniões, após lidas e aprovadas e encaminhá-las para a assinatura dos presentes;
- viii. Assinar as proposições do Conselho e encaminhar para divulgação;
- ix. Assinar contrato de financiamento, em nome do mosaico, como interveniente, única e exclusivamente com a finalidade de indicar que determinado projeto seguiu os procedimentos previstos dentro do arranjo institucional.

Secretaria Executiva

- i. Convocar reuniões, conforme orientação do Conselho ou Presidente;
- x. Receber dos membros sugestões de pauta das reuniões;
- xi. Encaminhar por ofício a pauta das reuniões;
- xii. Divulgar as reuniões, ações e decisões do Conselho;
- xiii. Divulgar informações sobre o MBRN, objetivando sensibilização para questões socioambientais relevantes e promovendo a transparência da gestão;
- xiv. Elaborar e submeter à apreciação da plenária o relatório anual de atividades;
- xv. Comunicar, encaminhar e fazer publicar as decisões da plenária;
- xvi. Acompanhar a distribuição de responsabilidade pela execução do plano de ação entre os membros;
- xvii. Organizar e manter arquivada toda documentação relativa às atividades do conselho;
- xviii. Responsabilizar-se pela elaboração e disponibilização das atas aos membros nas reuniões;
- xix. Organizar a agenda das reuniões do Mosaico e apoiar as reuniões de todas as instâncias;
- xx. Assessorar, na medida do possível, com o que for necessário ao bom andamento das reuniões;

- xxi. ~~Manter os membros e instâncias motivados~~ Estimular o envolvimento dos membros e instâncias nas atividades do MBRN;
- xxii. Prestar informações solicitadas pelas demais instâncias;
- xxiii. Promover a integração entre os diversos membros e instâncias do MBRN;
- xxiv. Estabelecer uma comunicação eficiente que permita o acesso de todos os parceiros às informações sobre o MBRN e suas atividades;
- xxv. Atuar como meio de comunicação entre o Conselho e stakeholders externos;
- xxvi. Coordenar eixos e/ou atividades do plano de ação, se assim decidido pelo Conselho;
- xxvii. Assessorar administrativamente a presidência do Conselho, o Conselho, as Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho.
- xxviii. Acompanhar o calendário e a agenda das reuniões dos órgãos presentes na estrutura do Conselho;
- xxix. Diligenciar para que as decisões do Conselho sejam fielmente cumpridas;
- xxx. Colher dados e informações necessárias à complementação das atividades do Conselho;
- xxxi. Manter o Conselho e o Colegiado informados dos prazos de análise e complementação das atividades das Câmaras Técnicas e dos Grupos de Trabalho;
- xxxii. Apoiar a busca pela formalização de parcerias para o MBRN;
- xxxiii. Estabelecer parcerias, sob orientação e aprovação do Conselho ou Colegiado, de forma a facilitar o exercício de suas funções;
- xxxiv. Manter cadastro atualizado dos conselheiros, principalmente no que se refere a endereço postal, eletrônico e outras formas de contato;
- xxxv. Exercer outras atividades correlatas que lhes forem conferidas pelo Conselho;
- xxxvi. Garantir a transparência e publicidade das ações e atividades realizadas no âmbito do MBRN;
- xxxvii. Comunicar as diretrizes sobre a alocação de recursos nos orçamentos (anual e plurianual) dos projetos aos executores;
- xxxviii. Consolidar anualmente todos os relatórios financeiros e de implementação (técnicos) referentes aos projetos apoiados;
- xxxix. Desenvolver, dar suporte ou providenciar contratos e outras formas de acordo nas relações do MBRN ou seus representantes;
 - xl. Operacionalizar (administrativamente) e organizar o processo de seleção do parceiro executor.
 - xli. Apresentar o seu orçamento anual, quando for o caso, ao Conselho para análise e consulta;

Câmaras Técnicas

- i. Eleger seu coordenador e secretário;
- ii. Apresentar informes periódicos, verbais ou escritos ao Conselho Consultivo e ao Colegiado sobre suas atividades em andamento e conclusão das mesmas;
- iii. Proporcionar o suporte técnico e científico necessários às decisões do conselho;

- iv. Estudar, analisar, emitir parecer sobre matérias submetidas à sua apreciação, expressos em documentos ou relatórios ao Conselho Consultivo;
- v. Elaborar em conjunto com o Conselho ou Colegiado a agenda de suas reuniões e, quando pertinente, um plano de trabalho;
- vi. Elaborar, discutir, aprovar e encaminhar ao Conselho propostas referentes ao seu objetivo de atuação, em consonância com o plano de ação;
- vii. Relatar e submeter à aprovação do Plenário, assuntos a elas pertinentes;
- viii. Convidar especialistas para assessorá-la em assuntos de sua competência.
- ~~ix. Formular ou manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de UCs e de outras áreas protegidas no MBRN;~~

Atribuições a serem assumidas pela Câmara Técnica de Captação de Recursos quando o MBRN assumir seu papel de executor:

- x. Mapear continuamente oportunidades de captação de recursos;
- xi. Elaborar e submeter propostas de projetos para captação de recursos;
- xii. Buscar parcerias para elaboração e posterior execução de projetos;
- xiii. Coordenar o processo de seleção, a ser operacionalizado pela Secretaria Executiva, e selecionar (ou escolher) o parceiro executor (a ser aprovado pelo Conselho);
- xiv. Aprovar o manual operacional e/ou os procedimentos financeiros e operacionais do parceiro executor;
- xv. Promover a articulação entre os envolvidos pelo projeto (parceiro executor, beneficiados, etc.);
- xvi. Estabelecer critérios de elegibilidade, normas e padrões técnicos para a execução, seguindo as orientações estratégicas acordadas no âmbito do Conselho;
- xvii. Estabelecer, em acordo com os financiadores, as contrapartidas a serem exigidas dos beneficiários e executores dos recursos.

Grupos de Trabalho

- xviii. Eleger seu coordenador e secretário;
- xix. Apresentar informes periódicos, verbais ou escritos ao Conselho Consultivo, ou à instância por este indicada, sobre suas atividades em andamento e conclusão das mesmas;
- xx. Proporcionar o suporte técnico e científico necessários às decisões do conselho;
- xxi. Estudar, emitir parecer sobre matérias submetidas à sua apreciação, expressos em documentos ou relatórios ao conselho consultivo;
- xxii. Auxiliar, quando solicitado, as Câmaras Técnicas;
- xxiii. Elaborar em conjunto com o Conselho ou Colegiado a agenda de suas reuniões e, quando pertinente, um plano de trabalho;

- xxiv. Elaborar, discutir, aprovar e encaminhar ao Conselho propostas referentes ao seu objetivo de atuação;
- xxv. Relatar e submeter à aprovação do Plenário, assuntos a eles pertinentes;
- xxvi. Desenvolver documento que ateste o encerramento de suas atividades para aprovação pelo Conselho ou Comitê;
- xxvii. Convidar especialistas para assessorá-la em assuntos de sua competência.

Atribuições a serem assumidas pelo Grupo de Trabalho Coordenador de Projetos

- i. Buscar parcerias para execução de projetos;
- ii. Realizar a coordenação e a supervisão de projetos;
- iii. Promover a articulação entre os envolvidos pelo projeto (parceiro executor, beneficiados, etc.);
- iv. Monitorar se as diretrizes sobre a alocação de recursos nos orçamentos estão sendo cumpridas;
- v. Analisar os relatórios técnicos e financeiros e os apresentar, para aprovação, do Conselho, através da consolidação feita pela Secretaria Executiva;
- vi. Monitorar o cumprimento dos projetos, tanto em termo técnicos (resultados do projeto) como em relação a execução operacional e financeira (do executor);
- vii. Realizar ou coordenar, quando necessário, monitoramento in loco da execução do projeto;
- viii. Monitorar o cumprimento de eventuais contrapartidas;
- ix. Avaliar a performance do parceiro executor, tomando as mediadas necessárias em caso de irregularidades (podendo sugerir sua exclusão, caso necessário);
- x. Prestar, sempre que solicitado, todo e qualquer esclarecimento ao parceiro executor e ao Colegiado e Conselho;
- xi. Analisar e sugerir melhorias ao processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de projetos;
- xii. Discutir e propor ajustes de procedimentos relacionados à rotina operacional dos projetos;
- xiii. Fornecer as informações necessárias para que o parceiro executor possa executar os orçamentos aprovados;
- xiv. Prestar, sempre que solicitado, todo e qualquer esclarecimento ao Conselho ou Colegiado;
- xv. Promover a integração entre os diversos parceiros dos projetos;
- xvi. Formalizar e supervisionar a execução dos projetos e contratos;
- xvii. Discutir e propor o ajuste de procedimentos relacionados à rotina operacional dos projetos e de seus documentos de base;
- xviii. Promover a geração de conhecimento sobre as melhores práticas e lições aprendidas no âmbito dos projetos;

- xix. Informar imediatamente ao parceiro executor toda e qualquer alteração unilateral e/ou descumprimento dos serviços acordados para que o mesmo possa atuar de forma a remediar a situação ou, se for o caso, tomar as medidas legais cabíveis contra os prestadores dos serviços;

Para o GT, em seu papel de coordenador de projetos, incorporar a memória da construção do projeto e da relação com o financiador, deve haver um diálogo direto com a CT de captação e/ou a previsão de que o GT terá entre os seus membros, um ou mais membros da CT responsável pelo projeto em questão.

Executor Operacional e Financeiro

Atribuições financeiras:

- i. Destacar profissional capacitado para responder pela gestão financeira, sendo canal direto de comunicação com as instâncias do MBRN;
- ii. Manter uma equipe qualificada e de tamanho suficiente para a execução das atividades demandadas;
- iii. Desenvolver manual (ou documento semelhante) com diretrizes, regras e objetivos referentes à gestão financeira;
- iv. Internalizar os recursos financeiros e repassá-los conforme orientação do Grupo de Trabalho, Colegiado ou Conselho;
- v. Realizar a gestão financeira com eficiência, transparência e de acordo com as regras estabelecidas;
- vi. Promover constante aprimoramento da gestão financeira;
- vii. Desenvolver relatoria financeira periódica sobre o uso, o saldo, os rendimentos e as projeções dos recursos do projeto;
- viii. Apoiar o Conselho, Colegiado ou Grupo de Trabalho na projeção (disponibilização) de recursos ao longo do tempo;
- ix. Realizar ou coordenar (via gestor de ativos) a gestão de ativos de acordo com as diretrizes do Conselho e dos financiadores;
 - a. Realizar processo de seleção de gestor de ativos, se for o caso, de acordo com as diretrizes e aprovação do Conselho;
 - b. Realizar, sistematicamente, pesquisas e análises de mercado para aplicações financeiras no país e no exterior;
 - c. Sugerir estratégias de longo prazo, e táticas de curto prazo, para a aplicação dos recursos com o objetivo de otimizar o retorno de investimento dos ativos;
 - d. Providenciar serviços de custódia, incluindo liquidações de compra e venda de títulos, elaboração de notas para todas as transações, declarações mensais de renda e capital;
- x. Fornecer as informações necessárias ao Conselho para subsidiar sua decisão sobre gestão de ativos;

- xi. Atuar nos esforços de captação de recursos em articulação com as outras instâncias;
- xii. Garantir o funcionamento do sistema de gestão e controle financeiro

Atribuições operacionais:

- i. Destacar profissional capacitado para gerenciar e responder pelo projeto, sendo canal direto de comunicação com as instâncias do MBRN;
- ii. Desenvolver o manual operacional e, quando necessário, manual de desembolso para os projetos (ou qualquer documento que contenha de forma clara as regras, processos, procedimentos e fluxos);
- iii. Orientar as instâncias do MBRN e beneficiários sobre as regras operacionais, respondendo quaisquer dúvidas que surgirem;
- iv. Realizar a execução dos projetos com eficiência, transparência e de acordo com as regras estabelecidas;
- v. Planejar a alocação de recursos nos orçamentos (anual e plurianual) dos projetos;
- vi. Revisar os orçamentos propostos pelos beneficiários no que tange as diretrizes e à elegibilidade dos serviços e insumos planejados;
- vii. Fornecer dados da execução financeira dos projetos e elaborar relatórios físicos de progresso referentes aos projetos apoiados;
- viii. Planejar e realizar a aquisição e a entrega de bens e contratação de serviços de acordo com o planejamento, incluindo a doações dos mesmos, quando da execução direta;
- ix. Fazer desembolsos dos recursos para executores de segundo nível, quando da execução indireta (realiza processo de seleção ou recebe indicação de executor, avalia e elabora contrato, faz o desembolso inicial e acompanha a execução);
- x. Suspender o desembolso de recursos quando constatadas irregularidades em sua execução;
- xi. Fazer a classificação contratual e contábil de todos os insumos dos planos de operacionais (ou equivalentes), em atenção às regras específicas de cada fonte de recursos;
- xii. Promover capacitação dos executores de segundo nível nos procedimentos operacionais do projeto/programa;
- xiii. Pagar fornecedores, fazer registros contábeis e prestação de contas;
- xiv. Atuar nos esforços de captação de recursos em articulação com as outras instâncias;
- xv. Zelar pelo uso adequado e eficiente dos recursos do projeto/programa;
- xvi. Comunicar ao Grupo de Trabalho qualquer fato ou evento que afete, ou possa afetar, essencialmente o desempenho dos projetos;
- xvii. Prover assistência técnica aos executores de segundo nível quanto à utilização dos recursos e documentação das despesas;

7.2 REFLEXÕES SOBRE A SECRETARIA EXECUTIVA

Um assunto que merece reflexão é como será organizada e criada a Secretaria Executiva. Para abordar essa questão listamos e analisamos alguns modelos de funcionamento da Secretaria Executiva.

7.2.1 Voluntariados dos membros (pessoa física)

Alguns mosaicos optam por usar membros do próprio Conselho para assumirem essa função. Esta é uma possibilidade viável, sem custos para o grupo e que permite contar com profissionais com vínculo direto com o MBRN (comprometimento).

Porém, na prática, tende a incorrer em problemas recorrentes de falta de disponibilidade de tempo, acabando por esvaziar suas atividades (notadamente se o volume de operação do MBRN demandar uma grande dedicação de horas e/ou mesmo mais de uma pessoa). Além disso, acaba por deixar a função de secretaria em segundo plano, pois a prioridade serão os afazeres da organização com a qual a pessoa possui um vínculo.

Há um potencial conflito de interesse devido ao vínculo com uma organização que possui seus próprios objetivos institucionais, o que pode se transformar, mesmo que de forma involuntária, na tentativa de influenciar as decisões do grupo. No caso de execução via MBRN, poderá causar conflito de interesse caso a instituição cedente do membro da secretaria seja também beneficiária ou executora do projeto.

Outro aspecto a ser considerado é que, por ser um trabalho não remunerado pelo MBRN, este terá menor capacidade de controle e cobrança sobre as atividades da Secretaria Executiva. Por fim, o conjunto dos fatores apresentados acima podem gerar instabilidade na posição do representante da Secretaria Executiva, criando, potencialmente, a descontinuidade das ações, a perda da memória institucional e maiores custos de transação.

7.2.2 Voluntariados externo

Existe a possibilidade, ainda que remota, de algum parceiro externo ao MBRN assumir a Secretaria Executiva. Esta também é uma possibilidade sem custos para o grupo, mas com uma série de aspectos que devem ser considerados. Ao contrário do caso anterior, esse voluntário não terá, necessariamente, um vínculo direto com o MBRN e isso pode diminuir o seu comprometimento na execução de suas atividades.

Assim como no caso do voluntariado interno, há um potencial de conflito devido às inspirações pessoais e/ou institucionais, baixa capacidade de controle e cobrança e eventual rotatividade.

7.2.3 Cedida dos membros: pessoa jurídica privada

Uma alternativa ao voluntariado individual (personalizado) de um dos membros é a designação de um funcionário (cedido parte do tempo) por um dos membros privados do MBRN, estratégia

utilizada em algumas redes, como por exemplo a RedeLac²⁰. Embora se configure uma opção sem custos para o MBRN, acarretará em custos para a instituição membra.

Isso pode ser uma barreira para sua viabilidade, uma vez que se trata de custos cuja captação de recursos não é simples (doadores são, normalmente, avessos a cobrir custos administrativos). Por outro lado, tais custos podem ser previstos nos orçamentos dos projetos a serem implementados via MBRN, mas isso pode tornar a posição instável, pois será “projeto dependente” (o modelo onde há remuneração está descrito no item 7.2.5).

Essa configuração permite contar com profissionais com algum vínculo direto com o MBRN, agregando comprometimento ao trabalho a ser realizado.

Pode haver conflito de interesse em relação às inspirações institucionais, incluindo o tempo dedicado à Secretaria, uma vez que o profissional priorizará qualquer demanda apontada pelo seu contratante. Atrelado a isso, por ser um trabalho não remunerado pelo MBRN, este terá menor capacidade de controle e cobrança sobre as atividades da Secretaria Executiva. O vínculo também pode ocasionar, mesmo que de forma involuntária, na tentativa de influenciar as decisões do grupo em favor dos interesses institucionais. No caso de execução via MBRN, poderá causar conflito de interesse caso a instituição cedente do membro da secretaria seja também beneficiária ou executora do projeto.

7.2.4 Cedida por membro: pessoa jurídica pública

A cessão de um funcionário pode também ocorrer via instituição pública pertencente ao MBRN. Esta opção não gera custos para o MBRN, mas dado o contexto das instituições públicas, notadamente as ambientais, pode ser inviável conseguir um parceiro disposto a ceder um profissional (se a seção for por tempo parcial, a dedicação do profissional pode não atender à todas as demandas de uma Secretaria Executiva).

Outro ponto a ser destacado é que algumas das instituições públicas possuem pouco engajamento com o MBRN, o que pode ser uma grande barreira de acesso aos seus funcionários ou, caso seja viável, um baixo comprometimento. Por outro lado, caso uma das instituições públicas engajadas consiga um funcionário a ser cedido, há a possibilidade de se contar com um profissional comprometido.

Pode haver conflito de interesse devido às inspirações institucionais, assim como pode haver ingerência política sobre o trabalho a ser realizado pelo profissional cedido. Além disso, por ser um trabalho não remunerado pelo MBRN, este terá menor capacidade de controle e cobrança sobre as atividades da Secretaria Executiva. Por fim, a instabilidade comum em alguns órgãos públicos pode acarretar numa elevada rotatividade (ou descontinuidade) do trabalho da Secretaria Executiva.

7.2.5 Contratada

Um modelo constantemente almejado pelos mosaicos é aquele no qual a Secretaria Executiva é uma empresa ou pessoa física contratada. Isso permite, em tese, exclusividade de dedicação à

²⁰ Rede de Fundos Ambientais da América Latina e Caribe (RedLAC), criada em 1999, que se dedica à promoção de trocas entre os Fundos Ambientais da região, por meio de iniciativas de fortalecimento de capacidades e gestão do conhecimento, visando a conservação da biodiversidade e do desenvolvimento sustentável.

Secretaria Executiva, profissionalismo e um controle direto sobre suas ações (incluindo a possibilidade de selecionar e trocar o contratado).

A principal barreira é a disponibilidade de recursos para essa contratação. Um caminho seria a captação de recursos exclusivos para financiar a Secretaria Executiva, mas essa é uma despesa cuja disponibilidade de doadores interessados é muito limitada. Alternativamente, os projetos a serem implementados pelo MBRN podem prever no seu orçamento insumos que financiem integralmente ou parcialmente a contratação da Secretaria Executiva. Nesse caso, se os recursos forem públicos (como via emendar parlamentares) deverá caber às UCs fazer a gestão da contratação. Se os recursos forem privados, a contratação pode ocorrer através do parceiro executor (não recomendamos que os recursos captados sejam direcionados diretamente para a Secretaria Executiva, pois assim perde-se parte do poder de controle sobre a mesma).

Como a contratação depende de financiamento, podem haver vácuos de recursos, ocasionando na descontinuidade e rotatividade da Secretaria Executiva. Por fim, apesar de minimizar os potenciais conflitos de interesse, dada a possibilidade de ser contar com uma instituição imparcial e submetida a maior controle, estes podem ocorrer, pois a Secretaria Executiva será contratada por alguma instituição envolvida no MBRN, seja uma UC ou um parceiro executor.

A tabela 5 resume os aspectos de cada um dos modelos descritos.

Tabela 5: modelos de funcionamento da Secretaria Executiva

	Voluntários dos membros (PF)	Voluntários externos	Cedida dos membros: PJ privada	Cedida por membro: PJ pública	Contratada
Descrição	Assumida por membro (PF) do Conselho	Possibilidade remota Parceiro externo ao MBRN assumir	Funcionário cedido	Funcionário cedido Possibilidade remota (indisponibilidade)	PJ ou PF contratada
Qual o custo	Sem custos	Sem custos	Sem custos Custo p/ PJ membra	Sem custos	Custos significativos
Comprometimento	Vínculo direto c/ o MBRN	Sem vínculo direto c/ o MBRN	Vínculo direto ou indireto c/ o MBRN	Vínculo direto c/ o MBRN	Terá vínculo com o MBRN
Dedicação	Indisponibilidade de tempo	Depende da negociação	Depende de negociação e capacidade do membro	Indisponibilidade de tempo	Disponibilidade integral ou parcial
Prioridade	Prioridade p/ a organização de origem	Prioridade p/ a organização de origem	Prioridade ao MBRN, mas sob orientação do contratante	Prioridade p/ a organização de origem	Prioridade ao MBRN, mas sob orientação do contratante
Conflito de interesse	MBRN x organização de origem	MBRN x organização de origem (ou pessoais)	MBRN x organização de origem (contratante)	MBRN x organização de origem	Minimizado, mas existente (relação com a contratante)
Poder de cobrança	Baixo (por ser voluntário)	Baixo (por ser voluntário)	Médio (pelo contratante)	Médio (pela organização cedente)	Seleção, cobrança e troca
Continuidade/memória institucional	Potencial instabilidade	Potencial instabilidade	Dependente de captação da PJ ou de projetos do MBRN	Potencial instabilidade	Dependente de captação

7.2.6 Projetos cooperativos

Vale ressaltar que o IPÊ, membro do Conselho do MBRN, está desenvolvendo um projeto junto ao ICMBio para viabilizar apoio às unidades de conservação (considerando todos os limites legais dessa cessão, incluindo o tipo de apoio – atribuições – que pode ser viabilizado). Apesar do foco ser em unidades de conservação, pode-se verificar a possibilidade de ampliar o escopo de forma que o benefício seja também direcionado a mosaicos. Assim, através de uma extensão da parceria já existente com o IPÊ poderia se conseguir um ou mais funcionários para ocupar a Secretaria Executiva.

7.3 OPERAÇÃO DAS ATIVIDADES DE GESTÃO

Algumas atividades e seus respectivos custos são inerentes à gestão básica do MBRN, como os custos das reuniões de seus membros, participação em eventos e as despesas operacionais da própria Secretaria Executiva (material de escritório, postagens e outros).

Se os recursos forem internalizados via parceiro executor, dois caminhos podem ser feitos. No primeiro o parceiro repassa os recursos à Secretaria Executiva para que esta faça as compras e contratações. Isso tornaria mais ágil a realização das tarefas da Secretaria. No segundo caminho o próprio executor faria as compras e contratações, conforme planejamento e solicitação da Secretaria Executiva. Esta alternativa é recomendada nos casos quando a Secretaria Executiva não tiver capacidade operacional ou quando for cedida por ente público.

Outra possibilidade é que a Secretaria Executiva receba recursos sem que estes passem por um parceiro executor. Ou seja, a internalização pela Secretaria Executiva é feita através do aporte direto dos financiadores. Isso seria o caso de projetos que banquem exclusivamente a operação da Secretaria Executiva (o que, conforme relatado anteriormente, trata-se de uma possibilidade pouco habitual).

Importante salientar que nos casos onde a Secretaria Executiva for fazer a execução de recursos, seja de gestão ou de atividades a ela delegadas, assume-se que a mesma tenha atribuições semelhantes às dos executores, mas com os devidos ajustes de escala e de amplitude de atuação. Neste caso, a Secretaria Executiva acumularia as seguintes funções:

- i. Destacar profissional capacitado para responder pela gestão financeira;
- ii. Destacar profissional capacitado para responder pela gestão operacional;
- iii. Internalizar os recursos financeiros e realizar a gestão financeira com eficiência, transparência e de acordo com as regras estabelecidas;
- iv. Desenvolver um manual operacional para uso dos recursos;
- v. Realizar a execução dos recursos com eficiência, transparência e de acordo com as regras estabelecidas;
- vi. Desenvolver relatoria operacional e financeira periódica;
- vii. Pagar fornecedores, fazer registros contábeis e prestação de contas;
- viii. Comunicar ao Colegiado qualquer fato ou evento que afete, ou possa afetar, suas atribuições como gestora financeira e operacional de recursos.

7.4 PROCESSOS E PROCEDIMENTOS: MANUALIZAÇÃO

Definidas as instâncias e suas responsabilidades, é essencial um esforço de se construir os procedimentos de operação dos diversos processos que coexistem para a gestão do MBRN. Entre esses processos, pode-se destacar alguns:

- Tomada de decisão;
- Comunicação interna;
- Comunicação externa;
- Criação e extinção de Câmeras Técnicas e Grupos de Trabalho;
- Monitoramento do plano de ação;
- Revisão do plano de ação;
- Execução:
 - Captação de recursos;
 - Seleção do parceiro executor;
 - Internalização de recursos;
 - Planejamento da execução;
 - Execução;
 - Direta
 - Indireta
 - Prestação de contas

Para uma gestão transparente, com menores riscos jurídicos e operacionais, minimização de contestações e de conflitos e com maior agilidade, é preciso que tais processos sejam devidamente detalhados, também em forma de fluxos, com claras atribuições de responsabilidades entre os envolvidos. Esses processos, procedimentos e fluxos devem ser disponibilizados em forma de manuais (ou documento equivalente). Devem ser os mais simples possíveis para serem ágeis e de fácil uso, porém detalhados o suficiente para não gerarem dúvidas e questionamentos sobre a divisão de responsabilidades e a forma de operação no dia a dia. São rígidos quanto às regras previstas, mas flexíveis para absorver constantes alterações, num processo de adaptação e melhoria continuada.

O desenvolvimento dos procedimentos de execução propriamente dita, a ser realizada pelos parceiros executores, pode ser de responsabilidade do próprio executor. Estes devem estar em consonância com as diretrizes do Conselho e devem ser aprovadas por este (ou por outra instância que receber tal delegação).

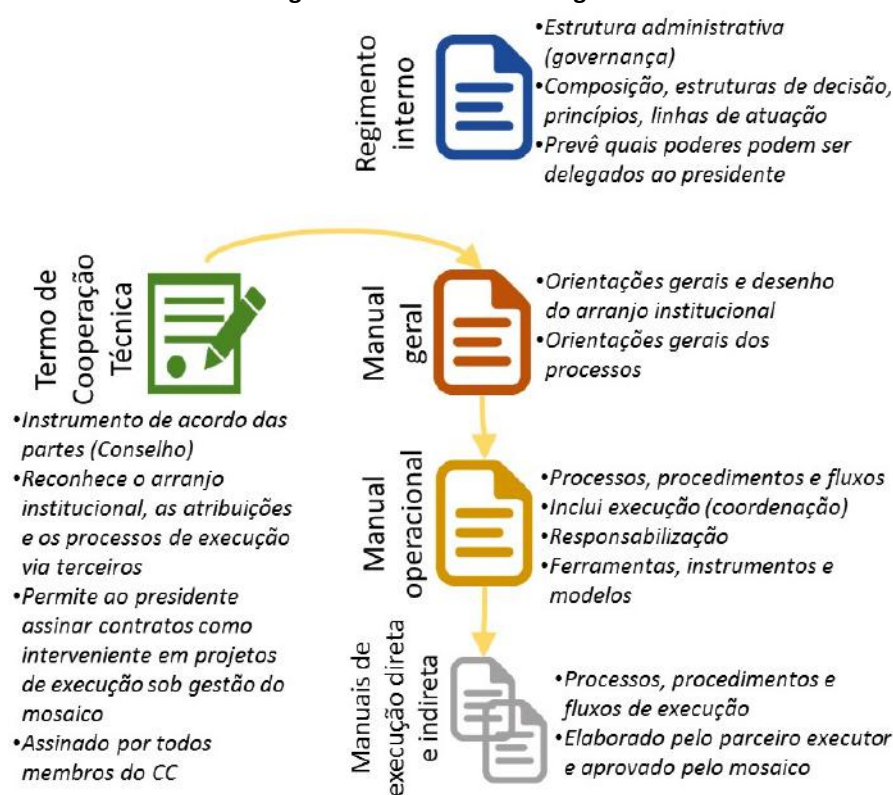
7.5 VIABILIZAÇÃO JURÍDICA

A opção de exercer o papel de execução de projetos através de parcerias demanda a adoção de uma estratégia para viabilização do arranjo institucional proposto. Isso se justifica pelo fato de que o parceiro executor deve reconhecer e operar de acordo com o modelo de governança proposto e, assim, deve haver algum contrato para reger e 'garantir' que os procedimentos, processos, regras e hierarquias sejam seguidos. Trata-se da necessidade de um instrumento jurídico que minimize os riscos

operacionais tanto para o MBRN quanto para o parceiro, seja ele interno ou externo ao mosaico. Além disso, formaliza a pactuação do novo modelo de gestão entre as representações institucionais do mosaico.

Dada a opção do MBRN por não possuir CNPJ próprio, foi preciso desenhar uma estratégia na qual o mesmo faça parte de um contrato tripartite entre o financiador, o parceiro executor e ele. Neste caso, o MBRN seria interveniente enquanto os outros seriam partes do contrato. Porém, para que isso seja viável, é preciso construir os instrumentos de gestão internos do MBRN que permitam tal estratégia. A figura 11 representa os instrumentos sugeridos.

Figura 11: instrumentos de gestão



O elemento mais óbvio é o Regimento Interno, elementar para todos os mosaicos e que deve prever a estrutura administrativa (governança) do MBRN, a composição das instâncias de gestão, as estruturas de decisão e suas linhas de atuação. Importante salientar que o Regimento deve prever quais são os poderes a serem delegados ao presidente, o que deve incluir a responsabilidade de assinar contratos como interveniente.

Ao assumir o papel de executor via parceiros, o MBRN deve desenvolver um documento (manual geral) que contenha, ainda de forma genérica, o arranjo institucional (modelo de governança) previsto para os casos de execução de projetos. Isso inclui não apenas as orientações gerais e desenho do arranjo institucional, mas também as orientações gerais dos processos. Esse documento, por sua vez, deverá servir como anexo de um Termo de Cooperação Técnica (TCT). O TCT será o instrumento no qual todas as partes do Conselho do MBRN vão reconhecer e acordar com o modelo descrito no

manual geral, ou seja, vão o arranjo, as atribuições e os processos da execução de projetos via parceiros. Além disso, o TCT vai também enfatizar que as partes permitem que o presidente do Conselho assine contratos como interveniente em projetos de execução sob gestão do mosaico. Reforçamos a necessidade do TCT ser assinado por todos membros do Conselho Consultivo.

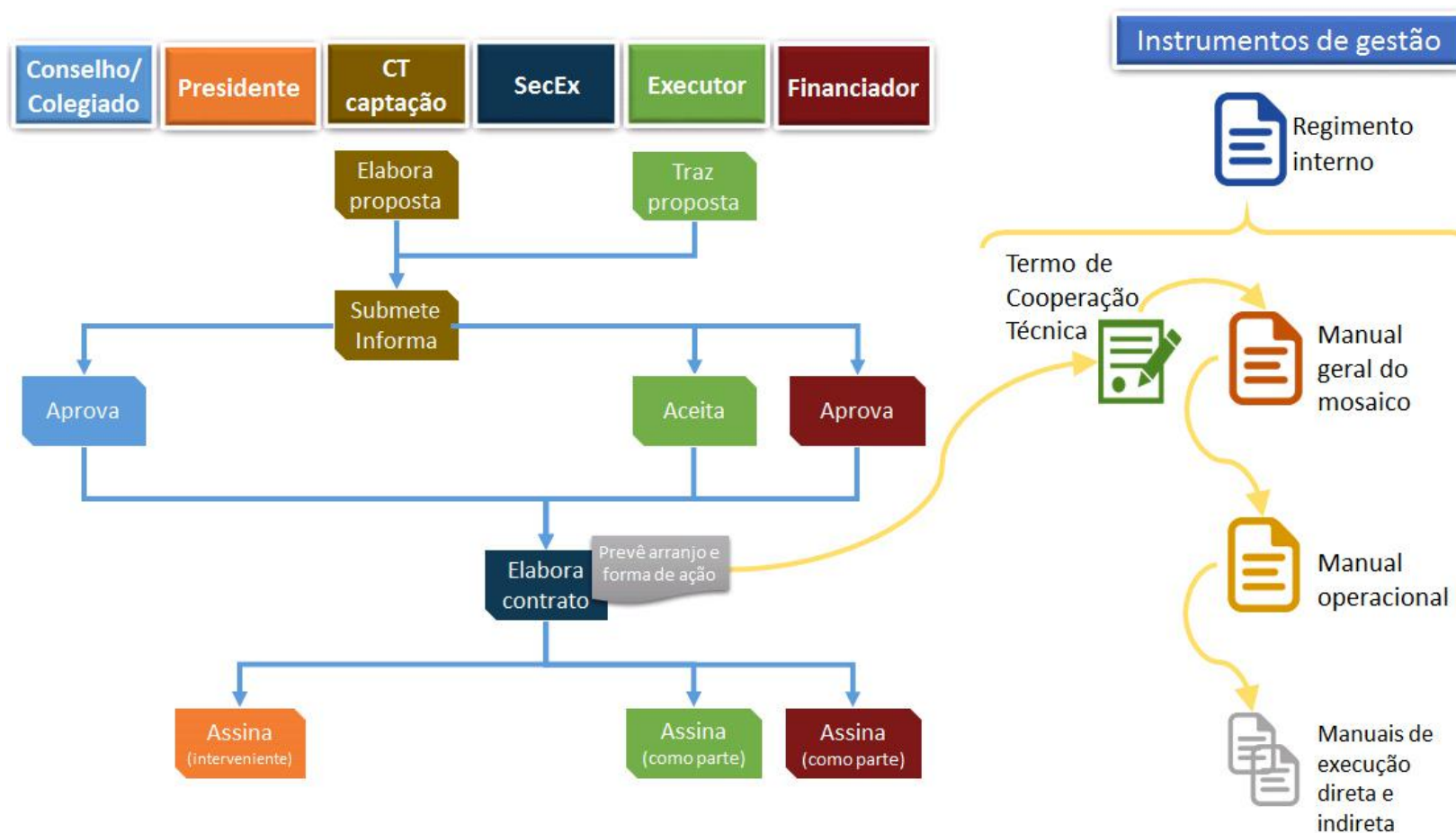
Por fim, dentro dos instrumentos de gestão do MBRN, caberá aos parceiros executores desenvolverem seus manuais de operação, baseados no manual geral e nas diretrizes do Conselho, que deverá aprovar a proposta feita pelo parceiro. Os manuais operacionais devem incluir manuais específicos para as modalidades de execução a serem realizadas, seja por desembolso ou via execução direta (compras e contratações).

Voltando à estratégia de viabilização do arranjo que envolve terceiros, será o TCT que vai permitir que o presidente assine como interveniente contratos firmados com os financiadores e parceiros executores. Além disso, o contrato tripartite deverá prever todo o arranjo assegurado no TCT, ou seja, aquele definido no manual geral. Assim, cria-se uma estratégia na qual o MBRN, representado pelo seu presidente, pode fazer parte de contratos necessários para a execução de projetos que tenham o MBRN como coordenador. Além disso, traz ao contrato todo o modelo de execução previsto, normatizando (garantindo) o arranjo, os processos e as atribuições propostos.

A importância desse arranjo é traduzida, basicamente, nos seguintes aspectos: (i) garantia contratual da coordenação pelo MBRN; (ii) garantir contratual do modelo de governança e do uso do manual; (iii) dividir responsabilidades, riscos e bônus entre o executor e o MBRN; (iv) incluir a figura/chancela do MBRN para os doadores, aumentando as possibilidades de captação.

A figura 12 demonstra, ainda que de forma simplificada, o processo de formalização do contrato com financiadores e parceiro executor.

Figura 12: estratégia de viabilização de contratos



Esse arranjo que inclui o TCT demanda um esforço institucional para torná-lo possível, dado o trâmite de ser revisado e assinado pelas instituições participantes. É um esforço necessário para o reconhecimento formal do modelo e para minimizar os riscos de um arranjo baseado ‘apenas’ na confiança entre as partes. Modelos formalizados em relações de confiança, apesar de possíveis e desejados, podem depender fortemente de indivíduos, e estes, por sua vez, podem voluntariamente ou involuntariamente serem substituídos ou mudarem de opinião. Assim, sugerimos que haja um esforço de formalização legal através do modelo acima proposto, nem que isso demande dedicação e tempo. Isso não impede que, em paralelo, as relações de confiança, um elemento forte dentro do grupo do MBRN, seja suficiente para rodar projetos pilotos.

7.6 ENTRADA DE FINANCIAMENTO (CAPTAÇÃO) E ESCOLHA DO PARCEIRO EXECUTOR

A escolha do parceiro executor é uma atribuição a ser designada à Câmara de Técnica de Captação (CTC), conforme decisão dos representantes do MBRN. Porém, essa escolha poderá ter diferentes processos dependendo da forma que o financiamento chega ao MBRN.

No caso em que a própria CTC elabore propostas de captação ela deverá escolher um parceiro para ser o proponente (pode ser um membro do MBRN ou um parceiro de fora) e poderá indicar na própria proposta qual será a instituição que vai ser receber (e potencialmente operar) os recursos. Nada impede que a proponente seja a mesma instituição que vai fazer a gestão dos recursos captados. O processo de escolha (seleção) do parceiro financeiro e operacional fica a cargo da CTC.

No caso em que um financiador procure o MBRN (que pode ocorrer através de algum de seus representantes) com intuito de realizar uma doação, caberá à CTC e ao financiador decidir sobre a entidade (o sobre o processo de seleção da entidade) que fará a execução financeira e operacional.

Existe ainda a possibilidade de que um parceiro (interno ou externo ao mosaico) procure o MBRN já tendo um projeto desenhado. Nesse caso, entende-se que esse parceiro será o executor financeiro e operacional (sozinho ou já prevendo a entrada de outro) e caberá à CTC aprovar a incorporação do projeto através da assinatura, como interveniente, do contrato. Alternativamente, o parceiro pode ter um projeto ainda aberto, ou seja, possui recursos, mas ainda não definiu sua alocação. Nesse caso também se entende que o parceiro será o executor financeiro e operacional (sozinho ou já prevendo a entrada de outro) e a construção do projeto se dará em conjunto entre ele e a CTC (a CTC deverá aprovar o projeto final para que esse seja executado via MBRN).

8 FUNÇÕES X INSTITUIÇÕES

O modelo institucional proposto define as instâncias (ou funções) dentro do arranjo de governança do MBRN. A experiência de definir a composição do Conselho, Colegiado e Câmeras Técnicas já é conhecida pelo MBRN, cujos instrumentos são o seu regimento interno e a portaria de reconhecimento (que define apenas os membros do Conselho e repete previsões estabelecidas no Decreto nº 4.340/02).

Como pode ser percebido ao longo do presente documento, o diferencial do modelo proposto é justamente a inserção de duas novas instâncias: a Secretaria Executiva e o Executor Operacional e Financeiro (parceiro executor). Aqui vale uma importante reflexão sobre funções e instituição. O modelo de governança define funções (ou instâncias), mas não define quais são as instituições responsáveis pela Secretaria Executiva e pelo Executor Operacional e Financeiro. Isso significa que existem formas de composição dessas funções, considerando que:

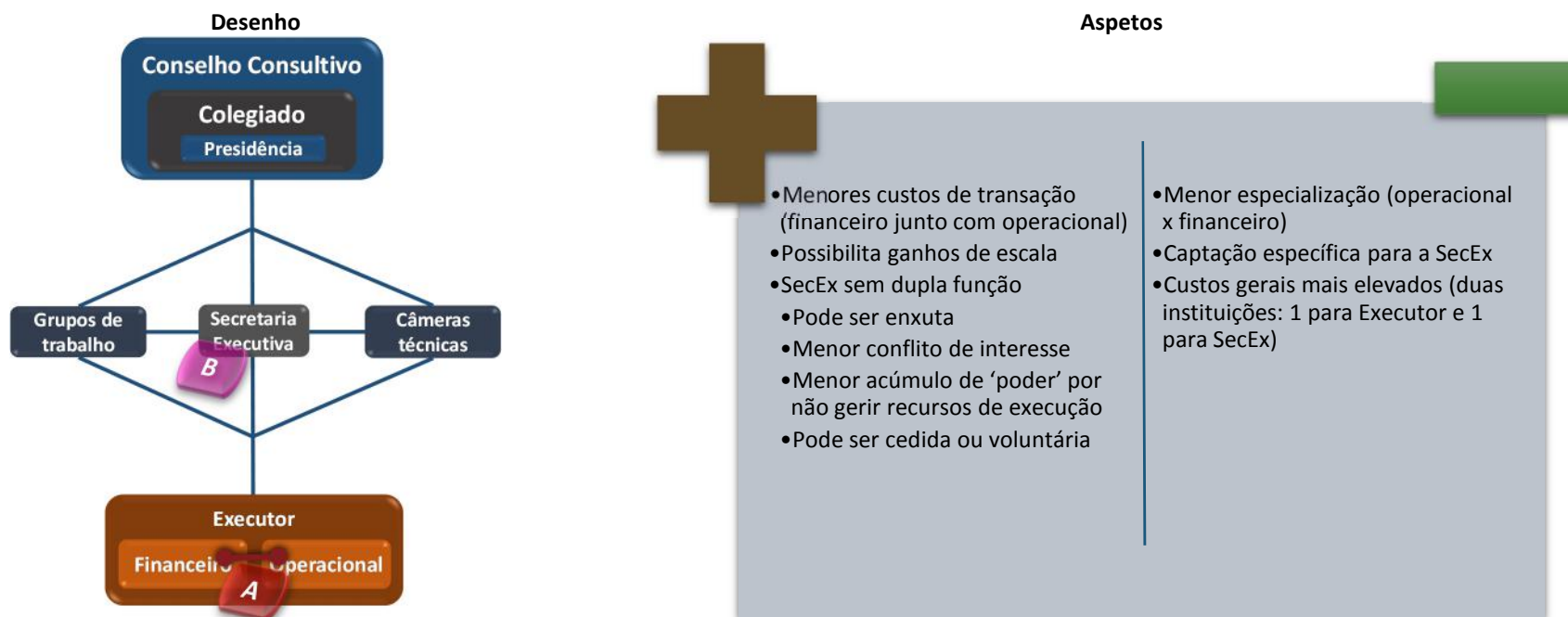
- Uma mesma instituição pode acumular mais de uma função;
- Mais de uma instituição pode acumular uma mesma função.

No que se refere à Secretaria Executiva e o Executor Operacional e Financeiro, não é preciso predefinir quais as instituições serão responsáveis por cada uma dessas três funções (considerando que a execução financeira não é necessariamente realizada pela mesma instituição que fará a execução operacional). Também não é necessário que se faça uma predefinição de como essas três funções serão agrupadas ou separadas, pois diferentes modelos podem ser colocados em prática conforme o contexto financeiro, legal, político e administrativo, incluindo modelos coexistentes. Para subsidiar a tomada de decisão, as figuras de 13 a 17 apresentam diferentes possibilidades e seus aspectos relevantes. É preciso refletir, em cada formato, quais são os potenciais conflitos de interesse e buscar formas de minimizá-los. A seção 8.1, por sua vez, traz o modelo recomendado pelo Funbio.

Ressalta-se a importância de se refletir sobre a possibilidade das instituições que fazem parte do Conselho do Mosaico, do Colegiado, das Câmeras Técnicas e dos Grupos de Trabalho (instâncias que se envolverão com os projetos) ocupem a função de executor operacional e/ou financeiro. Há evidente benefícios desse arranjo, como o conhecimento do contexto e a continuidade de ações. Por outro lado, em termos operacionais, há potenciais conflitos nos processos de seleção e monitoramento e, por isso, será preciso, nesses casos, definir claros mecanismos (procedimentos, processos e normas) para evitar esses conflitos de interesse.

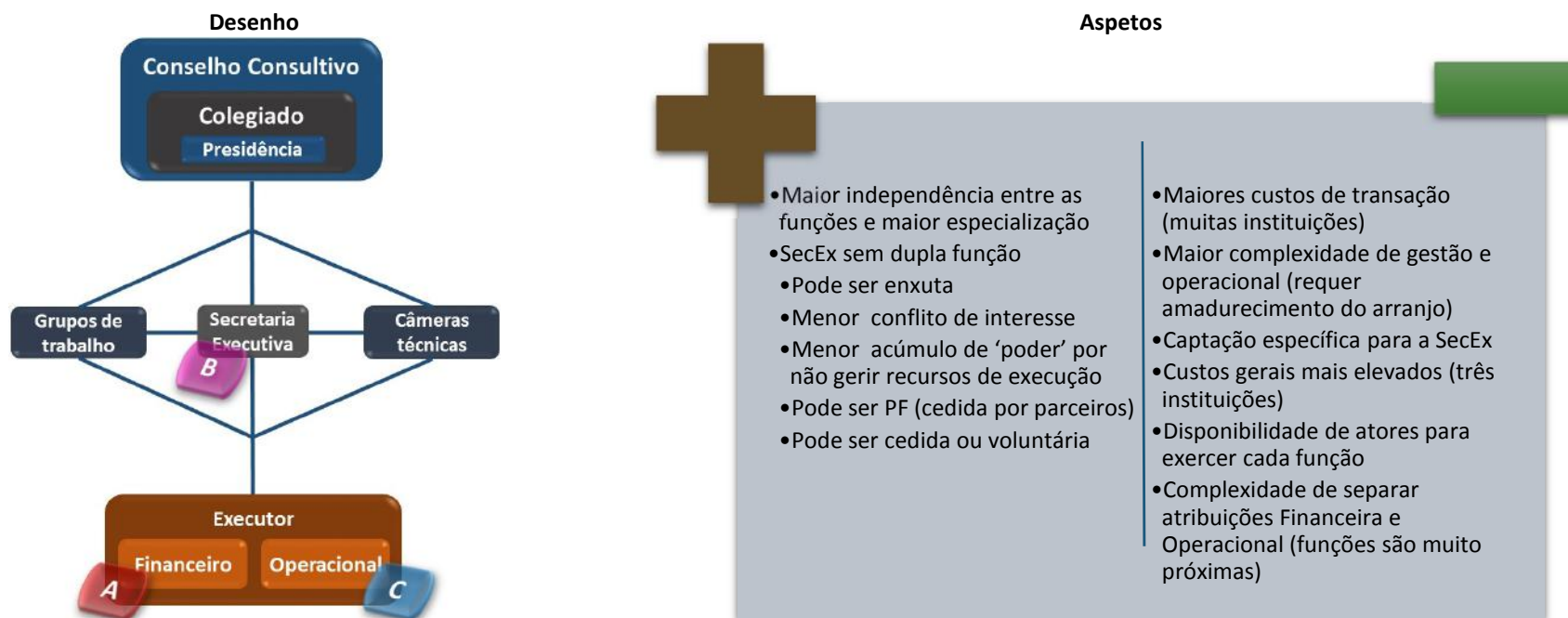
É preciso ter em mente também que cada formato de agrupamento ou desagregação de funções pode demandar uma adequação das atribuições, processos e procedimentos, estabelecendo-se claros mecanismos que minimizem e/ou evitem os potenciais conflitos de interesse.

Figura 13: modelo 'tradicional' de arranjo para execução de projetos



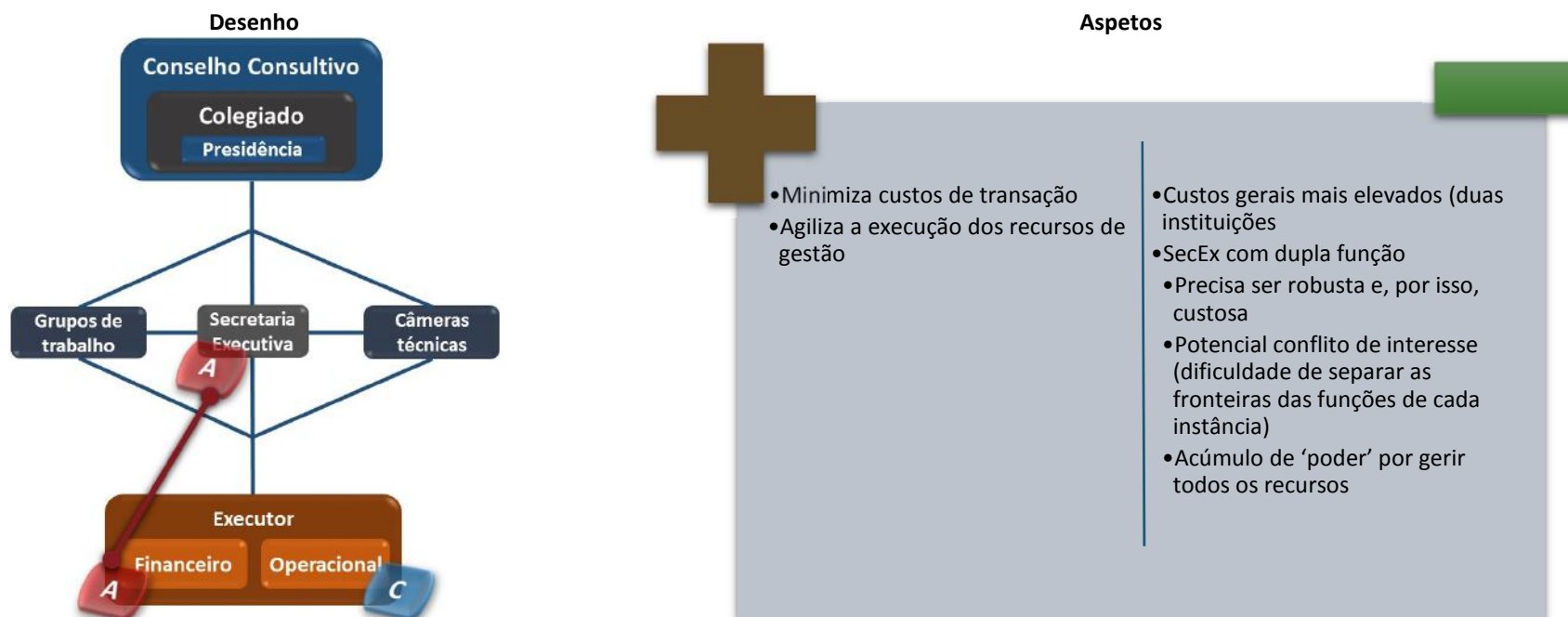
Uma instituição (B) é responsável pela Secretaria Executiva e outra (A) pela Execução Financeira e Operacional. É possível que, simultaneamente, outras instituições sejam Executoras Financeiras e Operacionais para projetos ou programas diferentes.

Figura 14: modelo 'desagregado' de arranjo para execução de projetos



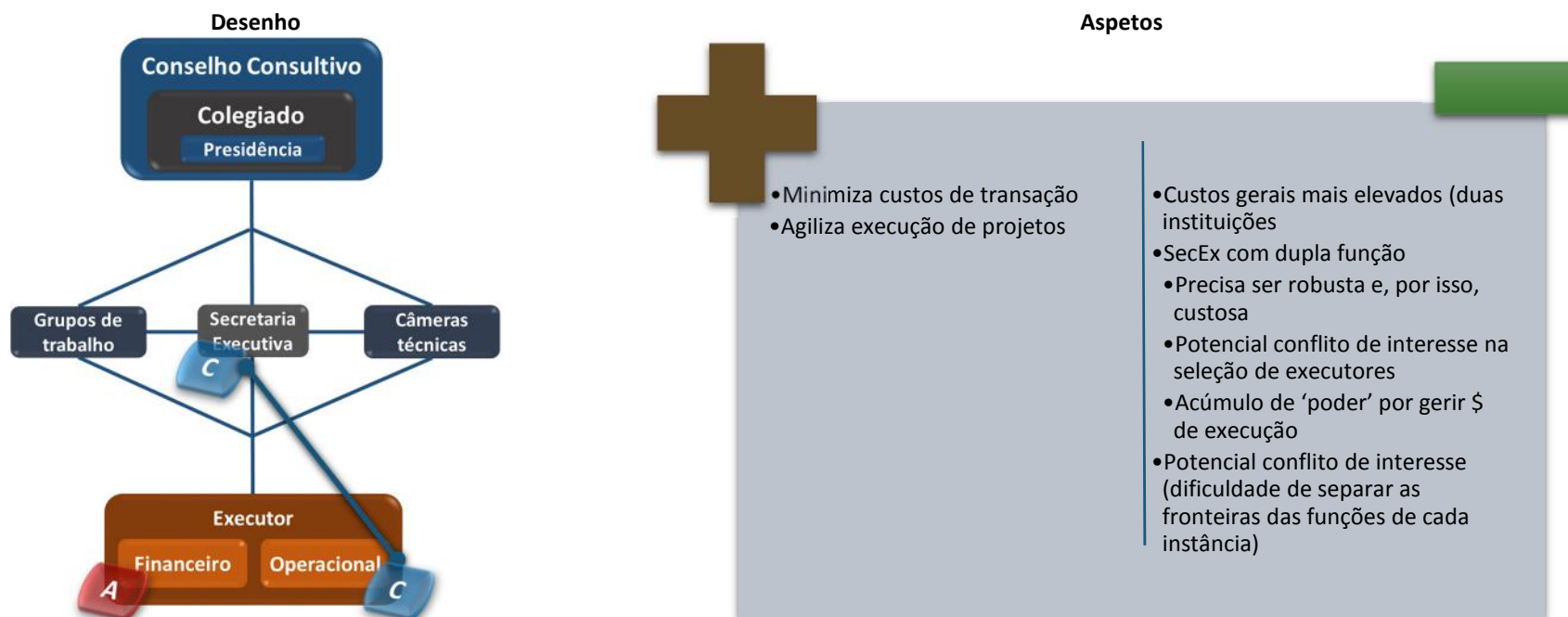
Uma instituição (B) é responsável pela Secretaria Executiva, uma (A) apenas pela Execução Financeira e outra (C) apenas pela Execução Operacional. É possível que, simultaneamente, outras instituições coexistam com (C) como executores operacionais, coexistam com (A) como executores financeiros, ou que coexistam com ambas sendo executoras financeiras e operacionais para projetos ou programas diferentes.

Figura 15: modelo 'parcialmente agregado (~~financeiro~~/financeiro)' de arranjo para execução de projetos



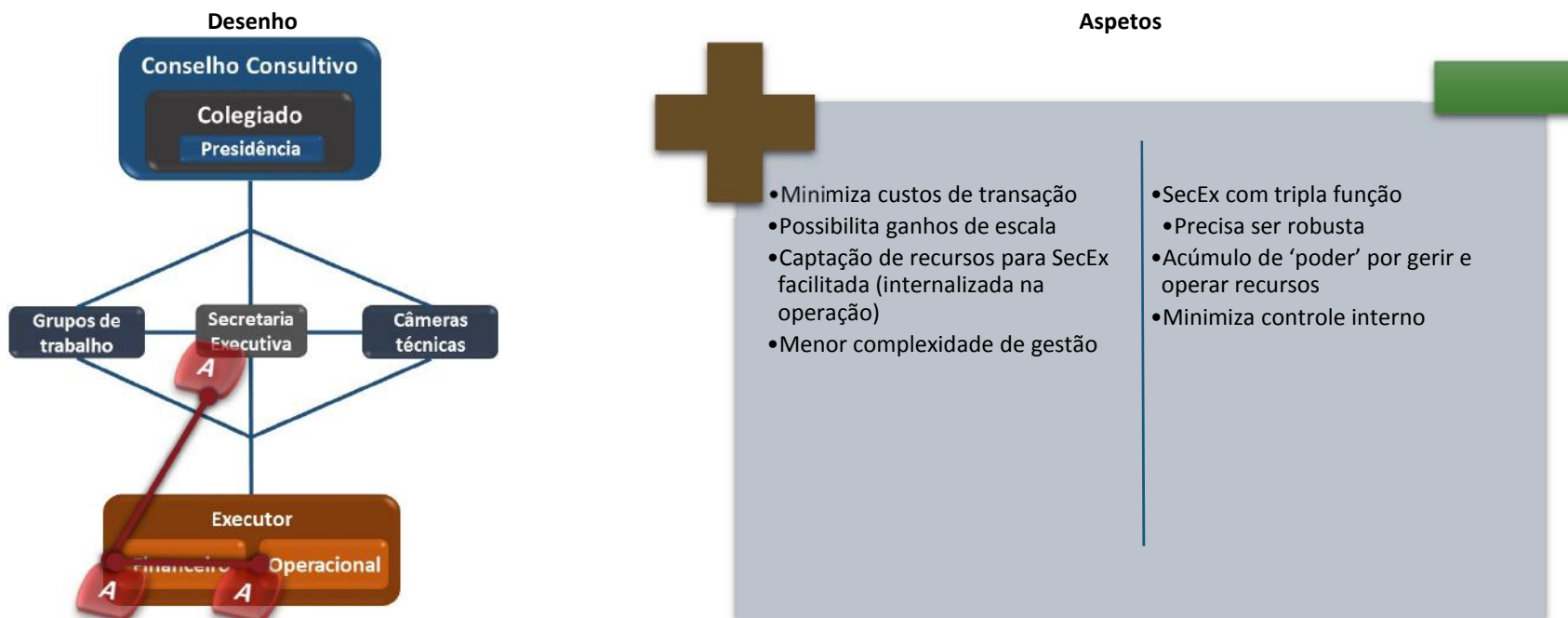
Uma única instituição (A) é responsável pela Secretaria Executiva e pela gestão financeira, e outra (C) apenas pela Execução Operacional. É possível que, simultaneamente, outras instituições coexistam com (C) como executores operacionais, coexistam com (A) como executores financeiros, ou que coexistam com ambas sendo executoras financeiras e operacionais para projetos ou programas diferentes.

Figura 16: modelo 'parcialmente agregado (operacional)' de arranjo para execução de projetos



Uma única instituição (C) é responsável pela Secretaria Executiva e pela gestão operacional, e outra (A) apenas pela Execução Financeira. É possível que, simultaneamente, outras instituições coexistam com (C) como executores operacionais, coexistam com (A) como executores financeiros, ou que coexistam com ambas sendo executoras financeiras e operacionais para projetos ou programas diferentes.

Figura 17: modelo 'agregado' de arranjo para execução de projetos



Uma única instituição (A) é responsável pela Secretaria Executiva e pela gestão financeira e operacional. É possível que, simultaneamente, outras instituições coexistam como executores operacionais, como executores financeiros, ou como executores financeiros e operacionais para projetos ou programas diferentes.

8.1 MODELO PROPOSTO PELO FUNBIO PARA O MBRN: ARRANJO E REFLEXÕES

Apesar de não ser necessária – e nem desejável – a adoção de um modelo fixo de arranjo para a execução, a partir da análise dos modelos demonstrados na seção anterior e baseado na observação e nos aprendizados de experiências passadas e presentes do Funbio, propomos um arranjo a ser adotado, ao menos no curto prazo, pelo MBRN.

Antes de detalhar o modelo proposto, vale lembrar que são diversos os fatores que podem influenciar a escolha e uma eventual mudança do arranjo. Entre eles estão a disponibilidade de recursos financeiros, a flexibilidade de uso dos recursos existentes, a disponibilidade de recursos humanos, a escala de atuação, o volume de recursos a ser executado, a disponibilidade de voluntariado para assumir a Secretaria Executiva, o engajamento e a motivação dos envolvidos, a capacidade de planejamento e absorção de recursos, o entendimento sobre o arranjo entre os envolvidos e o apoio institucional. Por fim, um fator relevante a ser considerado é curva de aprendizado, ou, em outras palavras, a maturidade institucional para que se realize as atividades necessárias para execução de projetos.

Toda nova instituição ou arranjo necessita de um tempo de amadurecimento no qual a melhoria contínua dos processos se dá durante sua operação. A isso chamamos de curva de aprendizado, que representa as melhorias em termos de ganhos de escala e de efetividade em paralelo a diminuição dos custos de transação. Nesse período os processos, procedimentos e atribuições são internalizados pelos participantes, que cada vez mais incorporam e entendem suas atividades. Essa internalização e entendimento permitem reflexões que tendem a gerar as melhorias que promovem os ganhos citados anteriormente.

Nesse sentido que sugerimos que o MBRN tenha uma visão e planejamento de longo prazo, se permitindo ter ambições futuras, mas prevendo para o curto prazo um modelo menos complexo e de menor escala. Isso permite que:

- Se opere com menores custos (dentro de um cenário inicial de provável menor aporte de recursos);
- Não seja preciso mudanças radicais e abruptas no modus operandi vigente;
- Se faça adaptações progressivas baseadas em reflexões sobre o modelo em operação (permitindo-se tempo para que momentos de reflexão ocorram);
- Se tenha maior possibilidade de dar respostas a eventuais problemas (em contraste a um cenário de maior escala e maior complexidade onde os problemas podem também ocorrer em maior escala e maior complexidade);
- Tenha-se mais tempo para engajar atores locais;
- Ganhe experiência (amadurecimento do modelo) e construa casos de sucesso para servirem de vitrine para projetos mais ambiciosos.

Nesse sentido a proposta de arranjo é baseada na simplificação e minimização de custos operacionais, viabilizando assim a operação no curto prazo. Nossas recomendações são:

- Uma mesma instituição acumule as funções de Secretaria Executiva e de executor operacional e financeiro (minimizando custos de transação);
- Essa instituição seja preferencialmente uma das organizações privadas (para poder operar com agilidade recursos privados) pertencentes ao Conselho do MBRN (o que permite que a mesma já conheça o território);
 - A instituição precisa ter capacidade instalada para realizar as atribuições e ela impostas pelo modelo
- Capacitação dos membros do Conselho sobre o novo arranjo;
- Desenvolvimento de um manual geral de operação eficiente e o mais simples possível, prevendo ampla transparência de resultados;
- Proposição de um projeto piloto simples, que considere uma execução viável no curto prazo (considerando a capacidade de execução do MBRN e de absorção do território);

Esse arranjo é o mesmo que o desenhado na figura 17, chamado de ‘agregado’. Porém, isso não impede a coexistência de outros executores, caso se faça necessário ou que surjam oportunidades. Estes outros executores podem absorver novos recursos ou cumprirem apenas o papel operacional, recebendo recursos daqueles que internalizaram doações. Esse modelo está representado na figura 18 (onde ‘A’ é a instituição que agrega as funções de Secretaria e de executor financeiro e operacional; e ‘B’ e ‘C’ são potenciais parceiros adicionais, sendo que ‘B’ acumula as funções financeira e operacional enquanto ‘C’ atua apenas como operacional).

Figura 18: modelo proposto para execução: ‘agregado’ + ‘tradicional’

