

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

Histórico

A Floresta Amazônica brasileira é um dos quatro biomas especialmente protegidos pela Constituição Federal de 1988, sendo considerada patrimônio nacional. De acordo com a Carta Magna a sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (art. 225, §4º da CRFB).

O bioma abrange nove estados brasileiros (Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e é compartilhado por nove países sul-americanos (Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa). Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente trata-se do maior bioma do Brasil, num território que ocupa cerca de 4,2 milhões de km² (IBGE,2004), no qual crescem 2.500 espécies de árvores (ou um-terço de toda a madeira tropical do mundo) e 30 mil espécies de plantas (das 100 mil da América do Sul), formando a maior bacia hidrográfica do planeta¹.

Devido a essas características o bioma Amazônico é considerado a maior floresta tropical do mundo. Além disso, segundo levantamento de dados realizado pela Universidade Americana de Wisconsin e pelas organizações *Winrock International* e *Carbon Conservation*, o bioma guarda cerca 300 bilhões de toneladas de carbono². Já pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa/MCTI) afirma que só no estado do Amazonas o estoque de carbono florestal está em torno de 167,7 toneladas por hectare³.

Esse imenso patrimônio possui programas de conservação que buscam responder aos desafios e às necessidades da gigantesca região que o abriga. Dentre as estratégias está a criação, implementação e manutenção de unidades de conservação, definidas como espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, I da Lei nº 9.985/00).

¹ <http://www.mma.gov.br/biomas/amazonia>

² http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/12/071206_amazoniacarbono_ec.shtml

³ https://www.inpa.gov.br/noticias/noticia_sgno2.php?codigo=3212

A estrutura e a lógica de conservação associada a esses espaços foi definida pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Brasil, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Apesar do conceito de unidades de conservação e a autorização legal para a sua criação não terem vindo com essa lei, foi esta que consolidou, num só documento, as diversas etapas, instrumentos, ferramentas e formas de organização desses espaços especialmente protegidos. Ademais, definiu dois grandes grupos de proteção, conforme as possibilidades de uso dos recursos naturais inseridos nas unidades de conservação, podendo ser estes de uso direto (grupo de uso sustentável) e indireto (grupo de proteção integral). Cada grupo se desmembrou em categorias, cujas regras de uso, manejo e gestão são delineadas a partir das linhas norteadoras estabelecidas em lei.

Dentro desse contexto se insere a região amazonense do Baixo Rio Negro, que conta com uma grande diversidade de espécies da fauna e flora, além de abrigar numerosas espécies ameaçadas de extinção (IPHAN, Sd). Tais características conferem a esta região a classe de área de extrema importância para conservação, segundo o Relatório “Biodiversidade Brasileira” (MMA, 2002), justificando o esforço de conservação. Agregado a isso, a região está inserida no Corredor Central da Amazônia (CCA), maior área de proteção ambiental contínua do mundo, composta por 76 áreas protegidas, sendo 14 unidades de conservação federais (6 de Proteção Integral e 8 de Uso Sustentável), 14 unidades de conservação estaduais (3 de Proteção Integral e 11 de Uso Sustentável) e 48 Terras Indígenas, compreendendo 52 milhões de hectares.⁴

A área do CCA está sobreposta pela Reserva da Biosfera da Amazônia Central (RBAC), composta pelo conjunto de Áreas Protegidas contínuas, formada pelo Parque Nacional do Jaú, pela Estação Ecológica de Anavilhanas, pelas Reservas Ecológicas do Rio Negro, Javari-Solimões e de Juami-Japurá, pela Reserva Biológica de Uatumã, pela Floresta Nacional de Tefé e pelas Reservas de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá e Amanã, entre outras de menor extensão territorial.⁵ A importância ecológica da região fez com que a UNESCO, em 2000, transformasse parte da região (6 milhões de hectares) em Patrimônio Natural da Humanidade, recebendo a denominação de Complexo de Conservação da Amazônia Central, visando a proteção de algumas espécies-chave ameaçadas, incluindo o pirarucu, o peixe-boi amazônico, o jacaré-açu e duas espécies de botos.⁶

Em reforço à proteção dessa importante região foi proposta a realização de estudos para criação do Mosaico do Baixo Rio Negro (MBRN), por meio de um projeto do Instituto de

⁴ <http://uc.socioambiental.org/%C3%A1reas-para-conserva%C3%A7%C3%A3o/corredor-ecol%C3%B3gico>

⁵ http://www.rbma.org.br/mab/unesco_03_rb_amazonia.asp

⁶ <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/central-amazon-conservation-complex/>

Pesquisas Ecológicas (IPÊ), submetido ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), em 2005. Para o Edital nº 001/2005⁷ foi realizada uma parceria com outras organizações, dentre as quais o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)⁸ e a Fundação Vitória Amazônica (FVA).

A partir de 2006 os processos de criação e fortalecimento do MBRN foram 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 (MMA, 2010a), o MBRN foi reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Reconhecimentos como este também ocorreram em diversos mosaicos do país, atendendo ao estímulo para criação e implementação de mosaicos⁹ nos biomas brasileiros, conduzido pelo edital do FNMA. O principal objetivo da proposta foi melhorar a eficiência e representatividade das áreas protegidas no que concerne à carência de recursos humanos e financeiros, ao isolamento das áreas protegidas em termos de gestão e proteção, e à repartição justa dos benefícios da criação destas áreas com os povos tradicionais que vivem em seu interior ou entorno (MMA, 2010b).

O MBRN abrange um território composto tanto por unidades de conservação de proteção integral quanto de uso sustentável, geridas por diversos entes federativos, dentre eles Município, Estado e União. As unidades de conservação que compõe o mosaico e os entes federativos que realizam a sua gestão estão discriminados na tabela 1.

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)

⁷ O edital teve como objetivo de estimular a criação de mosaicos de áreas protegidas em diversos biomas brasileiros, por meio de financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FMNA).

⁸ Em 2007 a Lei Federal nº 11.516 cria o Instituto Chico Mendes de Conservação (ICMBio) que assume, dentre outras funções, a responsabilidade de executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza.

⁹ Maiores detalhes dos Mosaicos reconhecidos no anexo II.

As diferentes estratégias de conservação realizadas na região, como por exemplo, a criação de unidades de conservação, do corredor ecológico e do reconhecimento do complexo como Patrimônio Natural da Humanidade corroboram a importância do MBRN, tanto ambiental quanto socialmente, uma vez que o foco de sua gestão não é somente voltado à conservação da biodiversidade, mas também ao ordenamento territorial regional (MBRN, 2013). Isso porque são inúmeros os desafios a serem enfrentados no que tange ao desenvolvimento territorial baseado numa economia e modo de vida ambientalmente e socialmente sustentáveis e economicamente viável, em contraponto ao avanço de atividades que degradam a biodiversidade e a cultura local (muitas vezes também ilegais). Numa região onde os investimentos públicos são incapazes de fomentar o desenvolvimento sustentável e onde, assim como no restante do país, ainda se carece de ferramentas de valorização da floresta em pé, há a urgência de viabilizar instrumentos de incentivos e de comando e controle que freiem o avanço das ameaças às riquezas culturais e ambientais da região.

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 órgão atua como instância gestora do MBRN, visando agregar às ações desenvolvidas pelo mosaico à conservação da biodiversidade e a valorização da sociobiodiversidade local. Além disso, busca integrar as áreas protegidas que compõem o MBRN, tendo o Conselho foco no planejamento das atuações na região.

A ferramenta adotada para estruturação do planejamento foi o “Plano de Ação”, cuja primeira versão foi elaborada em 2011. Conforme as discussões do grupo foram se desenvolvendo, a necessidade de aprimoramento do documento foi surgindo, o que pode ser demonstrado pelas revisões realizadas. Estas revisões são importantes para o aprimoramento constante dos processos de planejamento, para adaptação ao contexto temporal, mas também para o acompanhamento e avaliação das atividades elencadas para serem realizadas pelo grupo.

Outro aspecto a ser ressaltado é que a priorização contínua das atividades que compõem a atuação do MBRN tem o potencial de atuar como facilitador do planejamento do mosaico, permitindo uma reflexão constante sobre as capacidades e os recursos de execução disponíveis pelo grupo.

Assim como o planejamento é adaptativo, a participação mais ou menos efetiva dos membros do conselho depende de diversos fatores. Ao longo desses primeiros seis anos, o mosaico contou com diferentes parceiros e tem o grande desafio de manter unidos grupos que apesar de convergirem sobre a importância da conservação daquele território, possuem olhares

e interesses diferentes sobre as formas de atuação. 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, algumas representações comunitárias e duas organizações sem fins lucrativos da sociedade civil, a Fundação Vitória Amazônica (FVA) e a Wildlife Conservation Strategy (WCS). Cada uma dessas representações agrega um conhecimento específico para o grupo, restando ainda o desafio de trazer parceiros de outras agendas.

Os gestores das unidades de conservação, que tem sede em Novo Airão, demonstram estar alinhados sobre a importância do mosaico e a necessidade de alavancar novas iniciativas dentro desse modelo de gestão territorial. Independente do ente federativo a que estejam ligados, há um esforço para o trabalho em conjunto, mesmo diante da ausência de recursos humanos e financeiros necessários para uma gestão efetiva das unidades de conservação individualmente. Isso demonstra também que há um envolvimento pessoal para a consecução dos objetivos do mosaico.

As comunidades estão inseridas no conselho, apesar de ainda ter uma participação tímida. Há algumas pessoas que se destacam no grupo, com uma formação política de destaque, que fazem uma defesa forte dos direitos dos comunitários, assim como sobre a importância de inserção dos jovens nas discussões. Contudo, pela própria complexidade do discurso técnico, é possível perceber uma dificuldade de absorção de todos os desafios e oportunidades, que tem potencial de ser revertida por meio iniciativas voltadas para a formação desses grupos, além da necessária adaptação dos meios de comunicação para um discurso mais acessível. Há um investimento ainda a ser feito.

Já o terceiro setor, representado pelas organizações não governamentais, contribuem para os processos de tomada de decisão sobre a atuação do MBRN no território, além de incorporarem em seu planejamento estratégico institucional ações que possibilitam a alavancagem dos procedimentos de operação e de gestão do MBRN. Como o MBRN não possui recursos financeiros próprios e seu funcionamento básico ocorre com recursos oriundos das unidades de conservação que o compõem, – premissa que rege a maioria dos mosaicos brasileiros – o aporte de parceiros constitui-se como um importante apoio para o aprimoramento das ações desenvolvidas pelo MBRN.

O perfil das ações que estão em curso no MBRN é de articulação, voltada para a integração dos membros e o desenho de alguns processos de gestão e operação. Os temas tratados envolvem questões sociais, ambientais e até urbana.

No entanto, reflexões do grupo levaram a uma mudança de estratégia, com a revisão do plano de ação e o desenho de novos paradigmas de governança, que envolvem também novos arranjos para a execução de projetos. Outro ponto que ganha destaque é a sustentabilidade financeira das ações do mosaico, principalmente diante de um cenário de pouco apoio institucional. Essas buscas por transformações de atuação (estratégicas), de governança e financeiras são inquietudes que surgem da autorreflexão dos membros do MBRN num contexto de desafios ambientais, políticos, financeiros e existenciais (“o que queremos que o MBRN seja?”).

Objetivos

Dentre os objetivos dos mosaicos de áreas protegidas, há a proposição de diretrizes e ações que compatibilizem a integração das áreas protegidas. Atentos a isso, os representantes do MBRN vêm se empenhando em compartilhar os recursos disponíveis pelas áreas protegidas, com vistas a otimizar a realização das diferentes ações que se propõe.

Entretanto, a realidade brasileira demonstra que 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.

Para tornar esse cenário mais complexo, os doadores tradicionais estão num momento de transição para projetos em países menos desenvolvidos, notadamente os africanos, e o orçamento público apresenta, conforme observado em diversos órgãos gestores, tendência de queda em seus valores reais. O modelo de gestão em mosaicos, por um lado, possibilita a otimização de custos através de estratégias compartilhadas de uso dos recursos, mas por outro lado demanda novas atividades para seu funcionamento, e esses custos precisam também ser cobertos.

Dentro desse contexto, vimos que na prática a integração almejada não é tão simples de ser alcançada, havendo uma limitação dos recursos disponíveis, tanto em termos técnicos e humanos quanto financeiros. Isso demonstra a necessidade de se pensar formas alternativas de gestão, que viabilizem as ações do MBRN. Vale ressaltar que até mesmo o Programa Áreas

Protegidas da Amazônia, importante instrumento de financiamento das unidades de conservação amazônicas e que apoia sete unidades de MBRN, ainda possui seu planejamento focado no ‘microuniverso’ das unidades (modelo desagregado/individual), quando poderia ter um olhar mais abrangente (territorial) de planejamento.

Dentro de órgãos públicos e entre especialistas de áreas protegidas não há um consenso sobre a relação entre mosaicos e financiamento, uns enxergando que estes devem ter um papel importante na redução dos custos gerais (agregados) de gestão, enquanto outros acreditam que esse modelo organizacional acarretaria no incremento da necessidade de financiamento agregado. É possível, entretanto, que sem as condições básicas de gestão (apoio institucional e aporte adequado de recursos), não seja possível chegar a estas conclusões, pois seria injusto julgar a efetividade um modelo sem dar as mesmas condições básicas de funcionamento.

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”. Trata-se de um encaminhamento que visa dotar o MBRN de recursos estratégicos que lhe permitam enfrentar os tantos desafios da sua gestão e operação, por meio de um olhar não só para a sua sustentabilidade financeira, mas fundamentalmente para o seu modelo de governança.

A elaboração de uma estratégia de sustentabilidade financeira, que possibilite o MBRN captar recursos, deve ser respaldada por uma revisão dos processos de gestão e operação do grupo, com vistas a avaliar a pertinência do modelo existente, seja por meio da manutenção e/ou criação de novas instâncias e funções. Entretanto, vale destacar que a proposição de um novo modelo de governança só é possível de se concretizar diante de uma reflexão e escolha do próprio MBRN, a respeito de como esse pretende planejar e operar suas ações.

Associado a isso, há uma expectativa em compreender melhor as diversas figuras jurídicas que podem compor os arranjos institucionais para a operacionalização do mosaico. Isso se coaduna com a necessária definição de qual papel o MBRN deseja ter e o que melhor se encaixa nas suas estratégias de atuação.

Atualmente o MBRN desempenha funções apenas de articulação (papel fundamental dos mosaicos), todavia há em curso uma importante reflexão sobre como o MBRN gostaria de se enxergar daqui para a frente. Dentro desse escopo está o objetivo geral de “dotar o Mosaico do Baixo Rio Negro de recursos estratégicos que lhe permitam enfrentar seus objetivos de gestão”, guiado pelo objetivo superior que é o “desenvolvimento de uma estratégia de sustentabilidade financeira e de governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro”.

Os objetivos abaixo descritos são oriundos do Termo de Referência nº 01dez/2014, anexo ao contrato de prestação de serviço para o “desenvolvimento de uma estratégia de

sustentabilidade financeira e de governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro”, assinado entre o Funbio e a FVA.

Objetivo geral

Dotar o Mosaico do Baixo Rio Negro de recursos estratégicos que lhe permitam enfrentar seus objetivos de gestão, por meio de estudos sobre a governança e sustentabilidade financeira do MBRN que contemplem a estrutura organizacional para o funcionamento do mosaico, as possibilidades de financiamento e uma proposta de projeto para captação de recurso para a implementação do Plano de Ação do MBRN.

Objetivos específicos

- Proposição de um modelo de governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro.
- Proposição de um mecanismo de sustentabilidade financeira para o Mosaico do Baixo Rio Negro.
- Mapeamento do ambiente financeiro do Mosaico do Baixo Rio Negro: seus custos, suas fontes atuais, a lacuna de financiamento, as fontes potenciais prioritárias e a estratégia financeira.
- Proposição de um plano de ação financeiro para o Mosaico do Baixo Rio Negro.
- Buscar a participação contínua dos stakeholders na construção e validação da governança e do mecanismo de financiamento do Mosaico do Baixo Rio Negro.

Ao longo do período de desenvolvimento da consultoria, os membros do conselho perceberam a necessidade de alterar o plano de ação do mosaico. Isso acarretou algumas mudanças nos objetivos específicos, que visavam, dentre outros aspectos, a elaboração de um plano de ação financeiro a partir das atividades constantes no plano de ação.

A mudança de estratégia está sendo refletida junto ao conselho e constará no produto relativo à sustentabilidade financeira.

Governança MBRN

Os modelos de governança de qualquer estrutura, em geral, são definidos por meio de seus regimentos internos, que é o documento que apresenta a estrutura administrativa e o conjunto de normas estabelecidas para regulamentar uma organização, órgão ou fórum de discussão. São documentos elaborados pelo conjunto de representações das estruturas que se pretende retratar, algumas vezes a partir de modelos pré-determinados, outras vezes a partir da decisão do grupo. A importância dessa ferramenta está no fato de que a partir de sua leitura

é possível entender a composição, estruturas de decisão, princípios e linhas de atuação do ambiente que se deseja conhecer.

A estruturação do modelo de governança de um mosaico ocorre, conforme dito, 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 e, conseqüentemente, o seu regimento interno. Isso permite que o desenho de governança consiga abarcar as particularidades do território que se encontra inserido e as capacidades dos seus membros para a gestão e a operação das ações do mosaico. Também acarretou na diversidade de modelos existentes atualmente (conforme análise feita no Anexo 2).

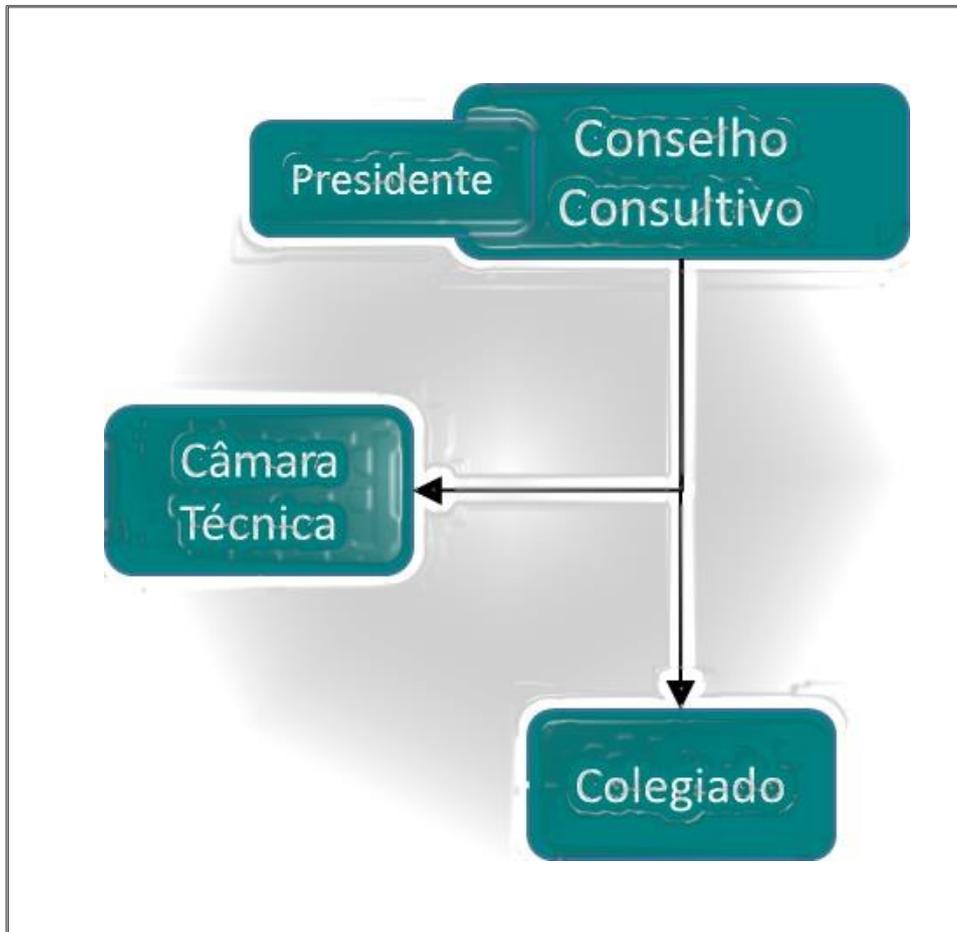
O desenvolvimento dessa ferramenta não é tarefa simples e tende, apesar da liberdade concedida pela falta de um padrão para mosaicos, a ser um documento padronizado. No entanto, a expectativa é de que incorpore as particularidades e peculiaridades do ambiente que representa, com a indicação de todas as instâncias envolvidas, suas competências, responsabilidades, funções e composições, além dos processos que integram, no caso, a gestão e operação do MBRN.

Um bom regimento interno permite ainda um entendimento claro das obrigações e direitos de todas as partes envolvidas na gestão do mosaico. A revisão periódica desse instrumento é necessária e tem como objetivo a reflexão sobre como realizar as adaptações às mudanças normalmente existentes, bem como às mudanças dentro do próprio grupo e 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 responsabilidades das diversas instâncias, assim como detectar os macroprocessos de gestão e operação envolvidos na rotina do mosaico, mesmo que não estivessem literalmente descritos.

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. A tabela 2 é uma compilação das competências elencadas para cada instância no regimento interno do MBRN.

Figura 2: Interpretação do regimento interno do modelo de governança do MBRN



Fonte: Elaboração própria

Tabela 2: Instâncias e funções do MBRN, de acordo com Regimento Interno

Conselho Consultivo
Elaborar seu Regimento Interno
Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada Áreas Protegidas relacionadas com a população residente na área do MBRN tendo em vista: 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 da Reserva da Biosfera da Amazônia Central e o Corredor Central da Amazônia.
Promover o desenvolvimento econômico, social e sustentável da área do MBRN, com base na a aprovação, implementação, avaliação ou reformulação do plano de desenvolvimento territorial do MBRN tendo em vista: a) os princípios e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, conforme o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 e a mesma política em âmbito estadual; b) os princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e a mesma política em âmbito estadual; c) os princípios e objetivos do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, de julho de 2009 e o mesmo plano em âmbito estadual.
Acompanhar e propor ações voltadas a: gestão integrada e participativa; ordenamento territorial; uso de recursos naturais e alternativas econômicas; proteção; uso público; comunicação; Educação Ambiental e organização social; acesso a políticas públicas.
Formular ou manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de UCs e de outras Áreas Protegidas no MBRN.
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.
Promover a integração das Áreas Protegidas que compõe o Mosaico, objetivando a proteção dos ecossistemas.
Fomentar a adoção de políticas conservacionistas, em escala regional, nos fóruns de decisão que atuem na área do MBRN.
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, ressalvadas as competências institucionais fixadas em lei.
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.
Convidar o poder público, instituições de pesquisa, empresas, associações ou organizações socioambientalistas para partilharem informações sobre questões socioambientais relevantes para o MBRN.
Divulgar informações sobre o MBRN, objetivando sensibilização para questões socioambientais relevantes e promovendo a transparência da gestão.
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.
Captar recursos, discutir e propor estratégias para a melhoria da gestão do Mosaico.
Criar e acionar as Câmaras Técnicas do MBRN para discussão de políticas e propostas de estudos relevantes ao território.
Recomendar e propor alterações no Regimento Interno
Manifestar-se como Comitê Regional do CERBAC sobre assuntos de interesse para a gestão do MBRN.

Colegiado
Encaminhar por ofício a pauta das reuniões
Requisitar serviços especiais das Câmaras Técnicas
Resolver os casos não previstos neste Regimento Interno, até um pronunciamento do Conselho
Submeter a votação pauta a serem decididas pela Plenária
Elaborar e submeter à apreciação da Plenária o relatório anual de atividades
Organizar e manter arquivada toda documentação relativa às atividades do Conselho
Receber dos Membros sugestões de pauta das reuniões
Responsabilizar-se pela elaboração e disponibilização das atas aos Membros nas reuniões
Comunicar, encaminhar e fazer publicar as decisões da Plenária
Acompanhar os trabalhos das Câmaras Técnicas
Promover o monitoramento, avaliação e revisão do Plano de Ação
Articular a distribuição de responsabilidade pela execução do Plano de Ação entre os membros
Presidência
Presidir as Reuniões Ordinárias e Extraordinárias
Convocar as reuniões
Representar o Conselho Consultivo
Delegar competências a outros Membros e Colegiado, quando necessário
Representar o Conselho Consultivo do MBRN no CERBAC e em outros fóruns de gestão territorial e ambiental
Câmaras Técnicas
Eleger seu Coordenador e Secretário
Elaborar em conjunto com o Colegiado a agenda de suas reuniões
Estudar, analisar, emitir parecer sobre matérias submetidas à sua apreciação, expressos em documentos ou relatórios ao Conselho Consultivo
Proporcionar o suporte técnico e científico necessários às decisões do Conselho
Apresentar informes periódicos, verbais ou escritos ao Conselho Consultivo sobre suas atividades em andamento e conclusão das mesmas
Membros
Comparecer às reuniões para as quais forem convocados
Discutir e votar matérias relacionadas à consecução das finalidades do Conselho previstas neste Regimento Interno
Sugerir medidas visando a melhoria da gestão socioambiental do MBRN
Propor ao Conselho a discussão de temas que envolvam problemas ou irregularidades socioambientais ocorridas no MBRN
Apresentar relatórios e pareceres, nos prazos fixados por solicitação da Plenária
Representar o Conselho Consultivo quando indicado pela Plenária ou pela Presidência
Compor as Câmaras Técnicas

Outra ferramenta de gestão analisada pelo Funbio foi o plano de ação, que vem passando por revisões, conforme já ressaltado. Apesar desse esforço de revisão em curso, foi necessária a análise dos documentos anteriores, que não indicam com clareza os objetivos e metas do MBRN, nem demonstra como se espera alcançar as linhas de ação elencadas. Essa percepção foi também identificada pelos representantes do mosaico, quem vem num processo de debate contínuo sobre o plano de ação. Dentro da discussão que está acontecendo há

também uma reflexão sobre a amplitude das ações e a diferenciação destas com as ações das unidades de conservação.

Ferramentas Meio

Para compreender melhor os diferentes fatores que influenciam a gestão e operação do MBRN, o Funbio realizou o levantamento de dados, doutrinas e experiências sobre mosaicos, tendo como foco o MBRN. Após pesquisa bibliográfica foram pensados modelos alternativos para obtenção dessas informações, tendo sido identificada a necessidade de aproximação com o grupo representante do conselho, além de estabelecer um diálogo com os parceiros que trabalham com o tema.

A opção foi pela divisão da pesquisa em dois grupos: um formado por pessoas que trabalham diretamente com o MBRN ou tem algum tipo de parceria; e outro formado por representantes de outros mosaicos, especialistas e instituições relevantes. Esse último grupo tem as atividades descritas no Anexo 3, enquanto a pesquisa desenvolvida com o primeiro grupo é abordada no Anexo 6.

O trabalho com o grupo de pessoas que tem relação direta com o mosaico ocorreu por meio de entrevistas estruturadas, a partir de um questionário previamente desenhado. As questões foram desenvolvidas a partir dos temas identificados, com base nas percepções sobre as expectativas do grupo, obtidas por contato via Skype, telefônico e, em alguns casos, presencial. A maioria das entrevistas ocorreu pessoalmente, em novembro de 2015. Foram ouvidos desde conselheiros a ex-conselheiros, representantes comunitários e representantes de órgãos ambientais situados na área de influência do mosaico. As entrevistas buscaram aprofundar o entendimento sobre o MBRN, a sua estrutura de gestão e a sua sustentabilidade financeira, além dos seus desafios e oportunidades identificados individualmente.

A realização das entrevistas foi fundamental para compreender a realidade do MBRN, como pode ser conferido no Anexo 6. Apesar da coleta de dados secundários, por meio de pesquisas bibliográficas, ter contribuído diretamente para o entendimento sobre o MBRN, o diálogo com atores locais demonstrou ser um instrumento valioso para obtenção de informações pertinentes ao projeto.

O segundo momento, realizado após um amadurecimento sobre as informações colhidas com as entrevistas, foi caracterizado por um workshop, realizado no Rio de Janeiro. Para tanto foram convidadas 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. Com base no resultado desse encontro foi possível identificar semelhanças entre os diferentes modos de gestão e operação, servindo de parâmetro para a análise do MBRN.

Além disso, 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 apenas articulador e outra de articulador agregada a um papel de executor. Uma breve 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.

O terceiro momento foi caracterizado por uma análise comparativa, tendo sido escolhido três mosaicos para terem a sua estrutura organizacional examinada. 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 e/ou pelo grupo do MBRN.

Agregado a isso, foi necessário refletir sobre outros modelos de governança que envolvessem gestão financeira e operacional. Como havia uma discussão dentro do MBRN sobre a possibilidade de atuação do mosaico como executor, 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. Frise-se apenas que, apesar de ainda não haver mosaicos com modelos de execução, alguns estudos já estão sendo feitos nesse sentido, seja diretamente pelos mosaicos ou por entidades contratadas.

Por essas razões é que foi inserido o programa Arpa como um modelo a ser refletido, pois apesar de não se tratar de um mosaico, o programa é uma referência em parcerias entre instâncias públicas e privadas para execução de recursos financeiros dentro da agenda conservação. Para facilitar o entendimento optou-se por demonstrar o arranjo da Fase II do Arpa, pois em sua terceira e atual fase o programa ganhou uma complexidade que não é relevante para esse trabalho. Os detalhes da análise realizada entre os modelos de gestão são descritos no Anexo 5.

O quarto momento foi caracterizado por um encontro com o conselho. No dia 25 de fevereiro de 2016 foi realizado um workshop em Novo Airão sobre a governança do MBRN. O trabalho foi desenvolvido em três etapas, sendo a primeira uma apresentação das bases

conceituais utilizadas para o trabalho, bem como sobre os resultados alçados até aquele momento, enquanto as duas outras etapas foram compostas por dinâmicas específicas sobre o papel do mosaico e as funções a ele associadas.

A primeira dinâmica teve um viés conceitual e procurou discutir e identificar o papel do mosaico, ou seja, se ele possui a função de articulador, executor de projetos ou ambos. A partir de uma demanda do próprio conselho foi induzida uma reflexão sobre as oportunidades e os desafios acerca dos possíveis modelos a serem adotados. O resultado indicou a necessidade de elaboração de um arranjo de governança alternativo, no qual o mosaico tivesse um caráter preponderante na determinação e monitoramento na execução de atividades.

A segunda dinâmica teve como objetivo refletir sobre as estruturas de governança existentes e responsabilidades vinculadas a cada instância associada tanto ao MBRN quanto relacionadas a outros mosaicos. A partir dessa dinâmica foi possível construir a proposta de um modelo de governança do MBRN, cujo resultado será apresentado nesta relatoria. Os resultados desenvolvidos a partir desse workshop estão descritos no Anexo 5.

Por fim, foi realizada uma análise sobre a legislação aplicável aos mosaicos, contendo o histórico, os objetivos, as responsabilidades, a forma de reconhecimento, a discussão sobre personalidade jurídica e uma análise dos modelos de governança públicos e privados. O documento detalhado das atividades está disposto no Anexo 4.

Principais oportunidades e desafios para o Mosaico do Baixo Rio Negro

Após inúmeros estudos percebe-se a complexidade que rege uma efetiva atuação e inserção dos mosaicos brasileiros dentro dos seus territórios. 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. Há também pouca clareza sobre os processos de reconhecimento dos mosaicos perante os estados e municípios, sendo importante a promoção dessa agenda. No entanto, foi possível identificar iniciativas que já vem sendo desenvolvidas ao longo dos anos e que envolvem uma reflexão acerca dos desafios da gestão e operação do MBRN, não apenas

pelo próprio grupo, como também por outras instituições¹⁰ que trabalham de alguma forma com a temática de mosaicos.

O modelo atual de gestão do MBRN conta com uma sobrecarga do seu colegiado, uma vez que a maioria das atividades é conduzida por essa instância. O objetivo dessa concentração de atividades foi 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 para executar procedimentos administrativos básicos. Essa situação tem o potencial de fomentar uma reflexão sobre o papel que o MBRN desempenha, aliada ao que se deseja e ao que se consegue efetivamente implementar. Por conseguinte, há também uma análise sobre a compatibilidade das funções e responsabilidades que cabem a cada instância presente no modelo de governança atual. Outro desafio, assim como ocorre em outros mosaicos, é a nem sempre clara fronteira entre as atribuições e deveres do mosaico e as atribuições e deveres 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 cenário é que estão sendo 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.

Aliado a uma nova proposição de governança, importante a priorização de atuação das atividades, uma vez que o MBRN possui uma amplitude de atuação. O envolvimento dos seus membros e a vontade de “fazer acontecer” influencia as decisões do MBRN no sentido de planejar suas atividades, permitindo uma postura otimista diante de barreiras institucionais e financeiras. Por isso que a elaboração de um planejamento condizente com a capacidade de performance dos seus membros e que leve em consideração a disponibilidade de recursos para sua gestão e operação, ainda é um desafio para o MBRN.

¹⁰ Como exemplo pode-se citar o estudo da WWF intitulado de “Gestão integrada de Áreas Protegidas: Uma Análise da Efetividade de Mosaicos”.

Outras ferramentas utilizadas pelo MBRN precisam ser periodicamente revistas, tais como o plano de ação, com vistas a direcionar e dar maior clareza aos itens que devem integrar o planejamento. Por outro lado, importante criar outras ferramentas de gestão, nas quais constem o detalhamento dos processos de trabalho a serem seguidos e os modelos adotados pelo grupo. Atualmente essas informações se encontram estabelecidas nas atas de reunião, que não é o documento mais indicado para isso.

Ademais, a disponibilidade de recursos para viabilizar as atividades elencadas no seu planejamento pode se tornar um entrave para a efetivação das mesmas, dado que usualmente a atuação do MBRN está condicionada a possibilidade de compartilhamento dos recursos orçamentários destinados as áreas protegidas que o compõem¹¹. A participação de instituições parceiras na gestão e operação do MBRN é uma importante contribuição nesse quesito, visto que facilita a ocorrência de atividades que demandam maior aporte de recursos. Assim, o panorama financeiro do MBRN pode não ser o ideal, mas não deve ser caracterizado como ruim, diante das experiências dos outros mosaicos brasileiros.

A captação de recursos para alavancar as atividades prioritárias deve estar coordenada com a estruturação de um novo modelo gestão e operação, que requer a preparação de uma estratégia que leve em consideração, entre outros fatores, o levantamento dos custos que viabilizariam a implementação das atividades. Saber o quanto efetivamente custa o modelo de governança que está sendo proposto para o MBRN é o primeiro passo para se caminhar rumo a sustentabilidade financeira do grupo.

O fato do MBRN se encontrar inserido na região amazônica, dentro de um território de alta diversidade biológica e social acaba por potencializar a possibilidade de alavancar recursos financeiros que possam contribuir para a sua gestão e operação, dado que a Amazônia é um dos principais biomas que recebem recursos não reembolsáveis de instituições nacionais e internacionais. Porém, é importante destacar que esse fato também fortalece o seu papel de articulador, principalmente no que tange a indução de política públicas regionais no intuito de otimizar a visão e a prática dos diferentes níveis de integração compartilhada do território.

A própria formação do MBRN demonstra uma demanda do território pela promoção da articulação de maneira integrada. A integração das instituições propiciou a criação do MBRN e, apesar das mudanças ocorridas, inerentes a grupos e a existência de diferentes opiniões dos seus integrantes, percebe-se uma coesão do MBRN em termos de empoderamento e pertencimento dos seus membros.

¹¹ Ressalta-se a relevante contribuição do Programa ARPA na consolidação e manutenção de sete unidades de conservação do MBRN, sendo três geridas por órgão federal e quatro por órgão estadual.

Dessa maneira, apesar dos desafios intrínsecos apontados, fica clara a possibilidade de geração de benefícios para o horizonte futuro do MBRN. A melhoria dos pontos elencados nesse anexo requer uma transformação gradual das estratégias, estruturas e processos existentes, de forma que os avanços possam ser alcançados aos poucos, assim como haja uma maior assimilação das mudanças ocorridas. É importante também que as transformações que venham a ocorrer sejam demandadas pelos membros do MBRN, bem como debatidas e decididas por todos, para que haja uma perpetuação dos avanços ocorridos.

Referências Bibliográficas

BRASIL (2000) *Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>

FVA - FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA (2014) *Termo de Referência nº 01/ dez 2014*.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Sd) *Complexo de Conservação da Amazônia Central*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/41>

MBRN – MOSAICO DO BAIXO RIO NEGRO (2013) *O que é o MBRN*. Blog do Mosaico do Baixo Rio Negro. Disponível em: <http://mosaicodobaixorionegro.blogspot.com.br/>

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2002) *Biodiversidade brasileira: avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/arquivos/Bio5.pdf>

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2010a) *Portaria nº 483*. 14 de dezembro de 2010.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2010b) *Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira*. CDS UnB, Brasília. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/240/arquivos/livro_mosaicos_portugues_montado_240.pdf

WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE (2015) *Gestão integrada de áreas protegidas: uma análise da efetividade de mosaicos*. Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/wwf_estudo_de_efetividade.pdf