

Governança e Sustentabilidade Financeira do Mosaico de Áreas Protegidas do Baixo Rio Negro (Resumo Executivo)



Este relatório sintetiza o trabalho coordenado e desenvolvido pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), que contou com o apoio financeiro da Fundação Vitória Amazônica (FVA) e do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e a participação dos membros do Conselho do MBRN e de outros colaboradores referenciados ao longo do texto.

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

Manoel Serrão

Leonardo Bakker

Carine Lacerda

Julia Queiroz

Dezembro de 2016

1 APRESENTAÇÃO E METODOLOGIA

O Mosaico do Baixo Rio Negro (MBRN) está localizado no Estado do Amazonas, numa região reconhecida pela sua importância para a conservação da biodiversidade. Ele abrange um território composto tanto por unidades de conservação federais e estaduais, de proteção integral quanto de uso sustentável, cujas áreas estão inseridas no Corredor Ecológico da Amazônia Central e na Zona Núcleo da Reserva da Biosfera.

O mosaico foi reconhecido em 14 de dezembro de 2010, por meio da portaria nº 483. Sua concepção foi desenvolvida a partir de um projeto do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), submetido ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) em 2005, que teve a parceria de outras organizações, dentre as quais o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Fundação Vitória Amazônica (FVA).

O mosaico encontra vários desafios, identificados a partir da reflexão dos membros do Conselho do MBRN, dentre os quais se destacava o reconhecimento da necessidade de se repensar a forma de gestão. Em decorrência desses entendimentos a Fundação Vitória Amazônia (FVA) selecionou o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) para a elaboração de um estudo denominado ***“Desenvolvimento de uma estratégia de sustentabilidade financeira e de governança para o Mosaico do Baixo Rio Negro”***.

Importante ressaltar que, para o desenvolvimento desse trabalho, diversos fatores foram ponderados para que a inovação em modelos de gestão e operação voltados para a conservação da biodiversidade possam se efetivar, pois estes devem levar em consideração a realidade local; a complexidade de gestão de grandes territórios; a diversidade de lacunas operacionais (tanto de recursos humanos, como financeiros e materiais); e a sobreposição e a sobrecarga de atribuições (UCs x mosaicos) somadas a uma fragilidade do ambiente institucional no âmbito dos mosaicos.

Trata-se de um ambiente desafiador, cujo cenário relatado foi considerado de forma a transformar os desafios em oportunidades para o MBRN. Agregado a isso foram pensadas formas alternativas de execução de projetos que contribuíssem para um papel mais central do MBRN dentro dos processos de tomada de decisão e de interação com o seu território.

Para subsidiar os estudos foram analisadas as atividades tradicionais de articulação do MBRN, mas também aquelas que agregam o papel de executor de projetos ao mosaico. Como suporte teórico foram realizados levantamentos bibliográficos, análises de materiais relevantes sobre o MBRN, bem como entrevistas presenciais e à distância e a realização de workshops¹ e oficina de trabalho². Parte relevante do processo foi examinar os modelos de governança de outros mosaicos, além do modelo de gestão público e privado, que tem como exemplo o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), uma vez que este possui um arranjo no qual a execução de recursos é realizada por um parceiro privado, mantendo a governança pública, o que confere menores entraves para uma aplicação eficiente dos recursos. Para maiores detalhes do processo de construção realizado, sugere-se consultar os demais produtos³ elaborados.

¹ Foram realizados três workshops: um no Rio de Janeiro, em dezembro de 2015, com representantes e especialistas em mosaicos; um em Novo Airão, em fevereiro de 2016, como parte da reunião do Conselho do MBRN; e o último também em Novo Airão, em agosto de 2016, como parte da reunião do Conselho do MBRN.

² Foi realizada uma oficina de trabalho, em Novo Airão, com parte do Colegiado do MBRN, em julho/2016.

³ Produto 1 – proposta de modelo de governança para o MBRN; Produtos 2 – modelagem de custos e mapeamento das fontes de financiamento; Produto 3 – manual geral do modelo de governança proposto.

2 PROPOSTA DE MODELO DE GOVERNANÇA

A proposição de um novo modelo de governança para o MBRN passou num primeiro momento pela compreensão do conceito governança, no qual essa não seria um destino, mas um percurso⁴, uma vez que não diz respeito só aonde se quer chegar (resultados), mas também e sobretudo a quem será envolvido nas decisões e que mecanismos serão utilizados para alcançar os objetivos propostos⁵. 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 produz⁶⁻⁷.

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. 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, no caminho que deve ser percorrido para o alcance de determinada finalidade.

Assim, a governança tem como foco os processos de decisão adotados, que devem ser participativos, de forma a promover a articulação dos atores interessados por meio de uma circulação equitativa das informações disponíveis. Isso influencia diretamente a governança de um território e, por sua vez, o seu modelo de gestão, como exemplificado no caso dos mosaicos.

Um dos documentos essenciais para a compreensão da estrutura do modelo de governança de um mosaico ocorre a partir do regimento interno, documento que evidencia a organicidade de um conselho/instituição. Por isso foi dedicado um tempo à leitura do regimento interno do MBRN, visando com isso compreender a divisão de funções e de responsabilidades das diversas instâncias. Com a análise e interpretação do regimento interno do MBRN elaborou-se um desenho de seu atual modelo de governança, conforme exposto na figura 1, que destaca as macro competências elencadas para cada instância do MBRN.

Figura 1: Modelo de governança do MBRN previsto em seu regimento interno



⁴ EDGAR, L., C. MARSHALL, et al. (2006) Partnerships: putting good governance principle in practice. Institute on Governance Reports.

⁵ GRAHAM, J., AMOS, B. & PLUMPTREE, T. (2003). Governance principles for protected areas in the 21st century. Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and CIDA, Ottawa Canada.

⁶ 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.

⁷ STOKER, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." UNESCO.

Foi realizada uma análise individualizada e comparativa dos modelos de governança do MBRN e de outros mosaicos. Como não existe um padrão a ser seguido, cada mosaico possui a liberdade de estruturar seu próprio arranjo, sendo possível identificar convergências e divergências entre os modelos comparado⁸. Essa análise, associada à intervenções presenciais, permitiram destacar uma série de aspectos relevantes quanto ao arranjo de governança de mosaicos, sintetizados na figura 2.

Figura 2: Aspectos relevantes sobre modelos de governança

| Sobre o arranjo de governança | Sobre fatores que influenciam a efetividade do modelo |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> •A existência de um colegiado permite dar agilidade às tomadas de decisão; •Uma secretaria executiva facilita a operação do mosaico, e esta deve ser, preferencialmente, profissional; •A secretaria executiva não deve acumular um grande número de atribuições, pois deve focar em questões administrativas. Tal ação evita potenciais conflitos, distinguindo claramente os papéis administrativos e decisórios de cada órgão; •Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho qualificam o processo de tomada de decisão; •Uma estrutura horizontal é muito importante para uma governança participativa. | <ul style="list-style-type: none"> •A plena execução das atividades dos mosaicos demanda recursos financeiros; •Uma secretaria executiva profissional pode demandar financiamento; •Secretaria executiva voluntária pode torná-la menos eficiente (minimiza o comando e controle sobre suas atividades); •A sobrecarga de trabalho dos membros dos mosaicos é um fator limitante para sua efetivação; •A falta de regulamentação permite maior adaptação dos modelos às realidades locais; •A falta de respaldo institucional compromete o funcionamento dos mosaicos •É essencial o apoio social para a efetividade do mosaico. |

2.1 O PAPEL DO MBRN

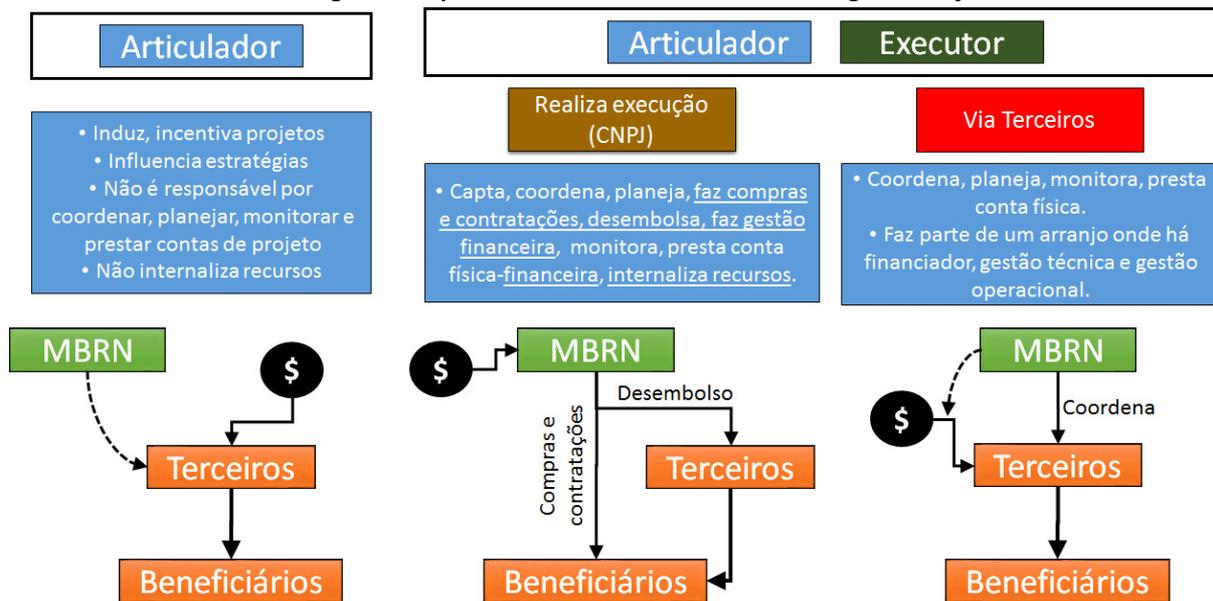
Como o instrumento de gestão “mosaicos” ainda está em desenvolvimento no Brasil, percebeu-se a existência de diferentes entendimentos sobre seu papel, mesmo entre os grupos de interesse mais próximos do MBRN. Embora o papel de articulação estivesse consolidado no entendimento das partes, a sua forma de implementação ainda não era clara. Existia também um misto de anseio e ponderação sobre a possibilidade do MBRN assumir também o papel de executor de projetos.

Com vistas a subsidiar o debate sobre o papel do MBRN, foi incentivada uma reflexão de seu Conselho sobre o presente e o futuro desejado. Esse debate possui especial relevância uma vez que a decisão sobre os papéis do MBRN, e suas formas de gestão e operação, só se tornariam efetivos se assimilados por todos os stakeholders. Para tanto, foi essencial destacar as oportunidades e desafios técnicos, jurídicos, operacionais, estruturais, políticos existentes em cada possibilidade, assim como as potencialidades de impacto no território.

O debate foi baseado nos conceitos de mosaico como articulador e como executor. O papel de articulador é o papel fundamental dos mosaicos (já desempenhado pelo MBRN), e se baseia no estabelecimento de relações e no desenvolvimento de estratégias de ação. Coube então ao grupo refletir e decidir sobre a incorporação do papel de executor ao papel de articulador. Como executor o MBRN agregaria o planejamento, a execução, o monitoramento e a prestação de contas de projetos. O papel de executor poderia ser concretizado através de duas modalidades: (i) diretamente pelo MBRN, tendo esse CNPJ próprio; ou (ii) via terceiros. Essas alternativas foram sintetizadas na figura 3.

⁸ Para maiores detalhes, consultar o Produto 1.

Figura 3: Aspectos relevantes sobre modelos de governança



O mosaico com o papel exclusivamente articulador, no que tange a projetos, tem como função a sua promoção ou participação indireta nos mesmos. Nesse caso, não há, necessariamente, intervenção direta na captação de recursos, na coordenação, na execução, no monitoramento e na avaliação de projetos. O mosaico seria um ator externo, sem papel decisório, mas com potencial de induzir e influenciar seus parceiros (terceiros), especialmente no que tange a utilização dos recursos captados por esse último.

Ao agregar a função de executor, novas atribuições são incorporadas, que envolvem a execução direta, por meio da estrutura interna do mosaico, ou indireta, por meio 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 e da execução em si, agregadas às atividades gerenciais (desenho do projeto, coordenação, monitoramento e avaliação). Passaria a ser responsável por fazer as compras, contratações e desembolsos, conforme a modalidade de execução dos projetos. Isso demandaria capacidade de execução (pessoal e ferramental) e seus 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 a governabilidade 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 dos modelos apresentados é mostrada na tabela 1 (incluindo o papel de articulador), enquanto que a tabela 2 tem um enfoque na comparação entre as possibilidades de execução. A figura 6 resume as oportunidades e desafios de incorporar o papel de executor. A partir dessas análises e após amplo debate, os membros do Conselho do MBR elegeram a opção de se incluir o papel de execução, por meio de terceiros, entre os papéis do mosaico.

Tabela 1: Funções do mosaico na execução de projetos em diferentes papéis e modelos

| O mosaico... | Articulador | Executor | |
|----------------------------|---------------------|-------------|---------------|
| | | CNPJ | Via Terceiros |
| Induz estratégia? | Sim | Sim | Sim |
| Coordena execução? | Não | 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 |

Tabela 2: Funções do mosaico na execução de projetos em diferentes papéis e modelos

| | Execução com CNPJ próprio | Execução via Terceiros |
|--------------------------------------|--|--|
| Burocracia para criação | Autorização legal e complexidade nos processos | Simplificada |
| Custos diretos de manutenção do CNPJ | Custos internalizados pelo MBRN Se iniciam no momento da criação | Custos internalizados pelo parceiro Só ocorrem com a execução |
| 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 suficientes para um amplo leque de atribuições | MBRN precisará de equipe em número e capacidade suficientes para coordenação (o parceiro terá equipe dedicada ao que lhe couber) |
| Relação com parceiros | Maior independência | Maior cooperação |

Figura 4: Aspectos positivos e negativos de se optar por agregar o papel de executor

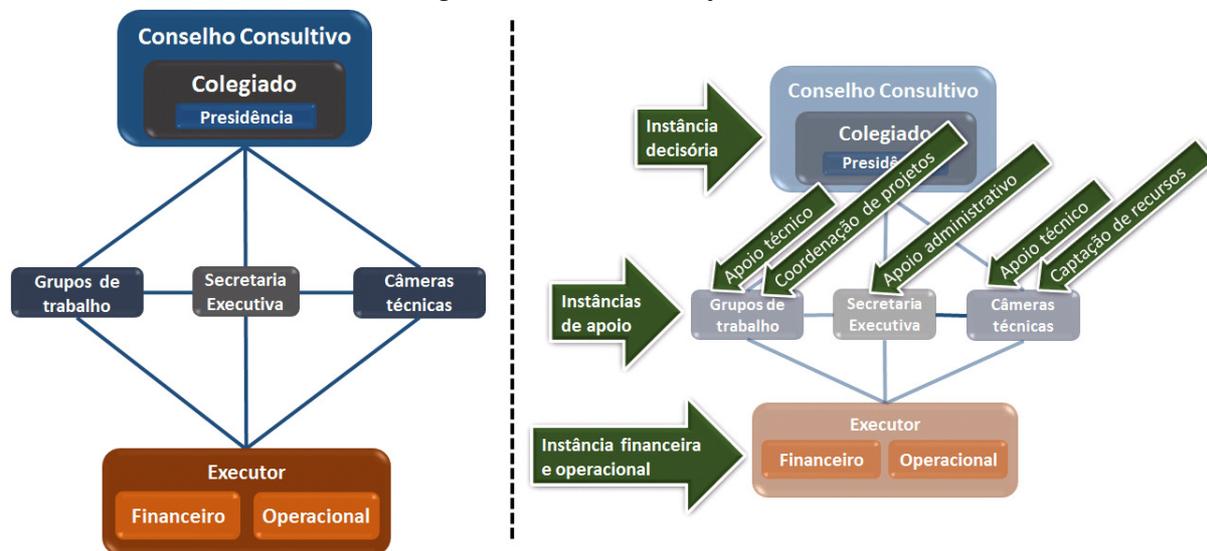
| Oportunidades | Desafios |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Maior independência e autonomia • Divisão de tarefas, responsabilidades e capacidades (eficiência) • Estabilidade das ações e estratégias do mosaico • Maior controle sobre a execução e resultados • Formalização de parcerias • Mais força para captar e executar políticas públicas/territoriais • Pode ser paralela as ações individuais do território | <ul style="list-style-type: none"> • Demandaria estrutura e pessoal adicional (notadamente se for com CNPJ próprio) • Potencial enfraquecimento de parcerias e de identidade territorial • Uma boa articulação pode influenciar políticas públicas sem a necessidade de criar custos, demanda de tempo e complexidade ao MBRN • A falta de financiamento afeta a capacidade de articulação e afeta a de execução • A execução pode provocar concentração de poder e gerar “rachas” no grupo • Necessidade de desenvolver a articulação antes de agregar a execução • Risco de afastamento das organizações de base |

2.2 O MODELO DE GOVERNANÇA PROPOSTO

A opção pela inclusão do papel de execução, por meio de terceiros, entre as funções do MBRN, refletiu-se na 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.

Além disso, outras ponderações consideram o rearranjo do desenho anterior de governança, incluindo uma Secretaria Executiva e destacando as outras instâncias de apoio (Câmeras Técnicas e Grupos de Trabalho). A figura 5 abaixo apresenta o modelo de governança acordado pelo Conselho do mosaico. A mesma figura (na parte direita) mostra as macro atribuições de cada uma das instâncias.

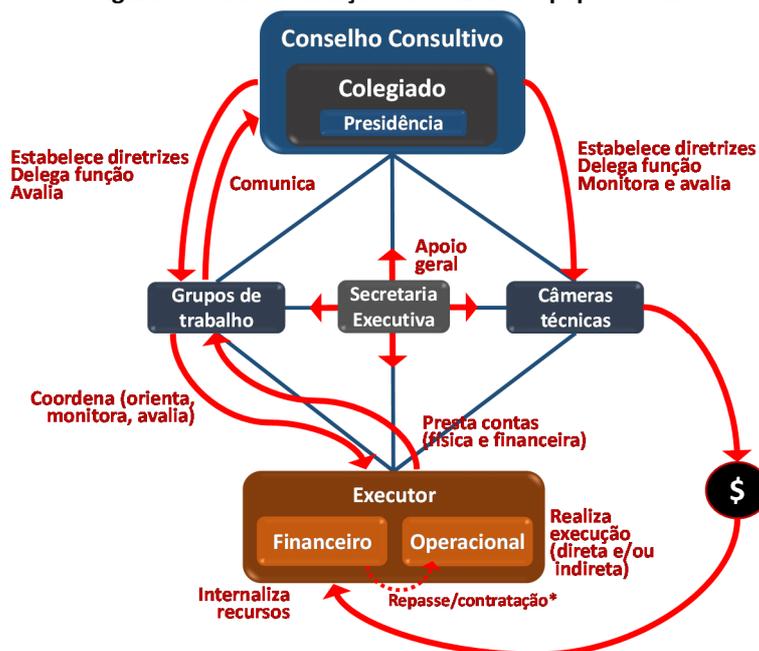
Figura 5: Modelo de arranjo institucional



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 a Secex desempenha sua função de apoio não só às instâncias decisórias, mas também às outras instâncias de apoio e, quando for o caso, ao parceiro executor.

O parceiro executor apenas é efetivamente agregado ao arranjo quando houver algum tipo de execução e não é necessariamente realizada sempre por uma mesma instituição. No papel de executor, 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 CT 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 essas funções (financeira e operacional) podem também serem 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 selecionadas. Após a escolha pela CT de captação da instituição que realizará a execução financeira e operacional, os GTs serão os responsáveis pela coordenação dos programas ou projetos a serem executados. As atribuições de do papel de execução estão simplificadas na figura 6.

Figura 6: macro atribuições do MBRN no papel de executor



Para refletir esse novo modelo de governança, foi feita uma revisão das atribuições de cada uma das instâncias que compõem o novo arranjo institucional desenhado para o MBRN⁹. No que tange à Secex, um ponto que merece destaque é a maneira como se dará a sua viabilização. Dentre as alternativas encontram-se: (i) voluntariado de pessoa física (dos próprios membros ou externa ao MBRN); (ii) cedida institucionalmente pelos membros (sejam estes privados ou públicos); ou (iii) contratada. Em todas as possibilidades existem aspectos positivos e negativos, cabendo ao MBRN avaliar qual a opção que melhor se enquadra a fase de implementação do modelo proposto¹⁰.

Usualmente a opção predileta dos mosaicos é a contratação de uma Secex. Todavia, a principal barreira é a disponibilidade de recursos, o que pode ser contornado pela captação de recursos exclusivos para esse fim (menos provável) ou pela inclusão e rateio de seus custos dentro dos projetos a serem implementados pelo MBRN.

Independente do modelo proposto, para se atingir uma gestão ágil e transparente, com menores riscos jurídicos e operacionais, minimizando possibilidades de contestações e de conflitos de interesse, é essencial o desenho claro e padronizado dos processos, procedimentos, fluxos e responsabilidades inerentes aos processos decisórios e operacionais do MBRN. Esse detalhamento devem ser disponibilizados e divulgados em forma de manuais (ou documento equivalente). Diante dessa constatação, o Funbio elaborou um Manual Geral que constitui a principal ferramenta para a operacionalização do papel de executor dentro modelo de governança proposto. Tal Manual precisa ser validado pelo Conselho do MBRN. Para outras atribuições, notadamente vinculadas com o papel de articulador, será necessário o desenvolvimento de manuais específicos.

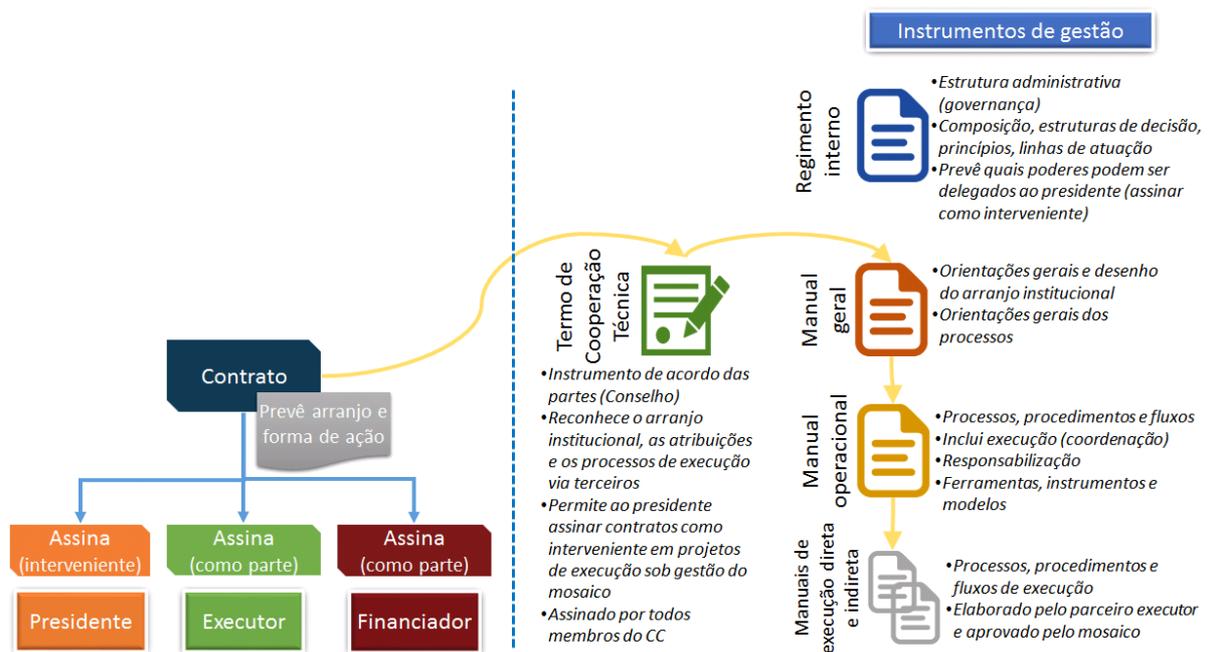
Além do Manual Geral desenvolvido, existe a necessidade da elaboração de instrumentos que viabilizem a legalidade jurídica do modelo proposto. Isso se justifica pelo fato de que o parceiro executor deve reconhecer e operar de acordo com o modelo de governança e regras propostos e, assim, deve haver algum contrato para reger e 'garantir' que os procedimentos, processos, regras e hierarquias sejam seguidos. Trata-se, então, de um instrumento jurídico que minimize os riscos operacionais tanto para o MBRN quanto para o parceiro, seja ele interno ou externo ao mosaico.

⁹ Para maiores detalhes das atribuições que compõem o novo modelo de governança, consultar Produto 1.

¹⁰ Para maiores detalhes sobre cada modelo de viabilização da Secex, consultar produto 1.

Para isso, propõem-se, primeiramente a elaboração de um Termo de Cooperação Técnica (TCT) que funcionará como um instrumento de acordo (formalização), do membros do Conselho, tanto do modelo de governança pactuado, quanto da possibilidade do presidente do Conselho representá-los como interveniente em contratos de projetos sob gestão do mosaico. A partir do TCT, o MBRN, via seu presidente, pode fazer parte, como interveniente, de contratos tripartites com financiadores e parceiros executores. Ainda devem fazer parte desse arranjo os instrumentos específicos de execução a serem desenvolvidos pelo parceiro e aprovados pelo Conselho (Manual Operacional e seus possíveis anexos: manual de execução direta, manual de execução indireta e outros manuais específicos). A figura 7 apresenta os instrumentos sugeridos.

Figura 7: viabilização jurídica



A importância dos instrumentos jurídicos e de gestão sugeridos pode ser traduzida, basicamente, nos seguintes aspectos: (i) garantia contratual da coordenação pelo MBRN; (ii) garantia 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.

2.3 GOVERNANÇA, FUNÇÕES E INSTITUIÇÕES

Toda nova instituição ou arranjo necessita de um tempo de amadurecimento para uma melhor internalização e assimilação dos processos, procedimentos e atribuições pelos atores envolvidos. Essa curva de aprendizado permite, ao longo do tempo, a geração de melhoria contínua, ganhos de escala, efetividade na alocação dos recursos e a diminuição dos custos de transação. Nesse sentido é interessante que o MBRN tenha uma ambiciosa visão (e planejamento) de longo prazo, porém, é igualmente importante uma visão pragmática e realista de curto prazo. Isso significa um processo de evolução cujo alicerce é um modelo com menor complexidade e escala.

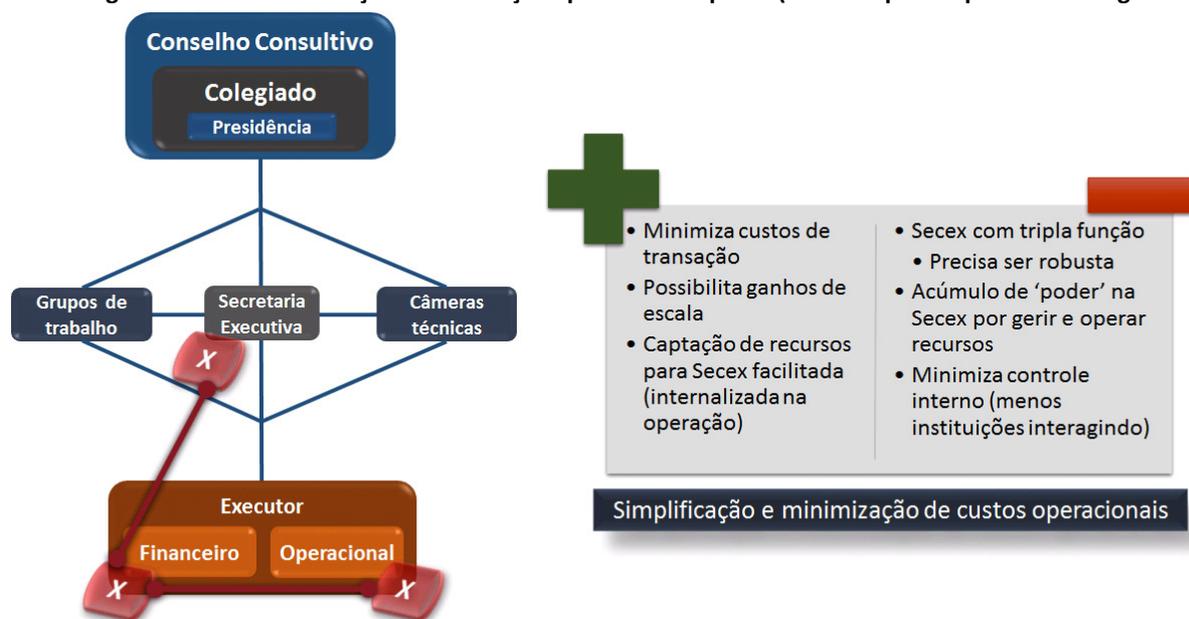
O modelo de governança pode ter diferentes conformações institucionais, pois cada uma das funções (ou instâncias) previstas pode ser ocupada por uma ou mais instituição, da mesma forma como

uma mesma instituição pode ocupar uma ou mais instância. Assim, diferentes modelos podem ser viabilizados, inclusive coexistentes, conforme: a disponibilidade de recursos humanos; a escala de atuação; a disponibilidade de voluntariado para a Secex; o entendimento do arranjo pelos envolvidos; o apoio institucional; a capacidade de planejamento e absorção de recursos pelo território; e o contexto financeiro, legal, político e administrativo.

O formato a ser concretizado precisa ainda balancear essas questões com potenciais conflitos de interesse, o que leva à necessidade de se criar mecanismos para evitar, minimizar e tratar tais conflitos. Importante destacar que cada formato efetivado pode demandar uma adequação das atribuições, processos e procedimentos, como forma de gerar agilidade e minimizar riscos operacionais e legais.

Considerando essa variabilidade de alternativas, um levantamento dos aspectos positivos e negativos dos diferentes formatos foi desenvolvida e compartilhada com o Conselho do MBRN, com o objetivo de se eleger qual seria aquele a ser implementado no curto prazo. O resultado é mostrado na figura 8 e considera que uma mesma instituição acumule as funções de Secex e executor operacional e financeiro. Esta instituição deve ser preferencialmente uma das organizações privadas pertencentes ao Conselho do MBRN, o que permite que a mesma opere com agilidade recursos privados e traga uma bagagem (expertise) sobre o território. Ela precisa ter capacidade instalada para realizar as atribuições e ela impostas pelo modelo e deve promover a capacitação dos membros do Conselho sobre o novo arranjo.

Figura 8: formato de funções e instituições para o curto prazo (e seus aspectos positivos e negativos)



Essa instituição deverá desenvolver os manuais específicos de operação e execução, com um padrão que permita eficiência e seja simples e objetivo, prevendo ampla transparência dos resultados.

Para viabilizar esse modelo e formato de governança de curto prazo, o MBRN deve planejar e buscar recursos para a execução de projeto piloto simples em termos de complexidade e de escala reduzida, que considere uma execução viável no curto prazo, considerando a capacidade de execução do MBRN e de absorção do território. Um projeto piloto de menor porte e o formato simplificado permitem adaptações progressivas no modelo, não se distancia muito dos formatos convencionais de execução de projetos, possibilita engajar os atores locais e propicia uma evolução gradual na

maturidade institucional (capacidade de planejamento, execução e absorção). Operar em menor escala no curto prazo pode significar menores probabilidades de problemas na execução.

Menores custos referentes ao formato sugerido para o curto prazo podem contrabalancear a probabilidade de maiores custos de transação inerentes ao período de início de novas instituições ou arranjos, num período onde o financiamento tende a ser mais difícil.

O formato de uma instituição acumulando as funções de Secex e executor operacional e financeiro, pela sua simplicidade, permite testes e ajustes, num processo de avaliação e adaptações constantes, até o alcance das capacidades e oportunidades de formatos mais complexos. Os primeiros casos de sucesso na execução de projetos (operação do modelo de governança) permitirão maior visibilidade, o que pode render novos e mais volumosos aportes e operações em maior escala.

Finalmente, destaca-se que esse formato proposto pode, eventualmente, coexistir com outros parceiros 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.

3 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO

Como já colocado, os desafios enfrentados pelos mosaicos estão relacionados a diferentes aspectos, entre eles aqueles de caráter financeiro. Em todos os níveis de gestão de unidades de conservação há uma grande lacuna de financiamento, e esse cenário se repete com maior ênfase dentro da esfera dos mosaicos, pois sua institucionalização não está atrelada a um suporte financeiro necessário para efetivar a gestão e operação almejada para tais instrumentos. Portanto, por mais que os problemas enfrentados não sejam exclusivamente financeiros, a falta desses recursos é um dos principais entraves para o alcance dos objetivos de atuação estabelecidos a nível de mosaicos.

Com o propósito de auxiliar o MBRN na delimitação de uma estratégia de sustentabilidade financeira, o Funbio trabalhou em duas frentes: precificação do plano de ação do mosaico e projeção dos custos de gestão do novo arranjo. Uma vez que o plano de ação não estava integralmente finalizado, duas linhas de ação foram priorizadas na análise: integração do mosaico e sustentabilidade institucional¹¹. Na tabela 1 e na figura 9 pode ser visualizada a consolidação dos resultados encontrados na modelagem de custos, onde é necessário destacar que as seguintes premissas foram adotadas: (i) o Plano de Ação continha atividades de gestão e estas não foram duplicadas; (ii) projeção intencional de menos atividades no primeiro ano (para permitir amadurecimento gradual); (iii) planejamento integrado de atividades (para ganho de eficiência); e (iv) previsão de significativos custos técnicos (consultorias).

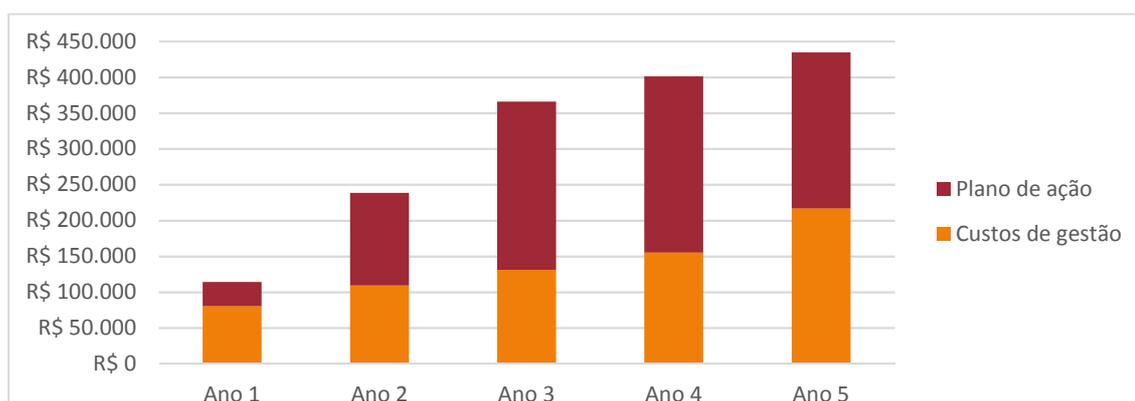
Segundo a modelagem, a Secex representaria quase 40% dos custos relacionados à gestão do MBRN em cinco anos, explicada pela contratação de uma Secex profissional – opção justificada na seção anterior – a qual demanda maior financiamento. Por outro lado, quando analisado o Plano de Ação priorizado pelo MBRN, destaca-se o custo elevado de consultorias que podem chegar até 75% do custo total do Plano nos 5 anos. Isto se justifica porque há uma série de estudos técnicos demandados, como: plano de negócios, de gestão integrada, de comunicação, organização para execução técnica (escrever projetos), dentre outros.

¹¹ A revisão do plano de ação não foi concluída a tempo para a elaboração da modelagem de custos e por isso, o foco da ferramenta foi em nas duas categorias que tiveram sua revisão concluída. Para maiores detalhes, consultar o Produto 2.

Tabela 1: consolidação dos resultados realizados para a modelagem de custos

| | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Custos de gestão | R\$ 80.315 | R\$ 109.237 | R\$ 131.213 | R\$ 155.113 | R\$ 216.572 |
| Secex | R\$ 38.262 | R\$ 39.884 | R\$ 52.972 | R\$ 52.972 | R\$ 65.313 |
| Conselho Consultivo | R\$ 26.240 |
| Colegiado | R\$ 1.899 |
| CTs | R\$ 5.007 | R\$ 16.707 | R\$ 21.151 | R\$ 31.151 | R\$ 55.710 |
| GTs | R\$ 5.007 | R\$ 16.707 | R\$ 21.151 | R\$ 31.151 | R\$ 55.710 |
| Representação institucional | R\$ 3.900 | R\$ 7.800 | R\$ 7.800 | R\$ 11.700 | R\$ 11.700 |
| Plano de ação | R\$ 34.008 | R\$ 129.154 | R\$ 234.878 | R\$ 246.246 | R\$ 218.204 |
| Integração do Mosaico | R\$ 34.008 | R\$ 68.604 | R\$ 103.430 | R\$ 129.706 | R\$ 40.129 |
| <i>Governança e gestão</i> | <i>R\$ 34.008</i> | <i>R\$ 68.604</i> | <i>R\$ 68.884</i> | <i>R\$ 128.946</i> | <i>R\$ 38.451</i> |
| <i>Proteção</i> | <i>R\$ 0</i> | <i>R\$ 0</i> | <i>R\$ 34.546</i> | <i>R\$ 760</i> | <i>R\$ 1.678</i> |
| Sustentabilidade institucional | R\$ 0 | R\$ 60.550 | R\$ 131.448 | R\$ 116.540 | R\$ 178.075 |
| <i>Sustentabilidade financeira</i> | <i>R\$ 0</i> | <i>R\$ 40.550</i> | <i>R\$ 59.075</i> | <i>R\$ 86.475</i> | <i>R\$ 123.675</i> |
| <i>Comunicação</i> | <i>R\$ 0</i> | <i>R\$ 20.000</i> | <i>R\$ 72.373</i> | <i>R\$ 30.065</i> | <i>R\$ 54.400</i> |
| TOTAL | R\$ 114.323 | R\$ 238.391 | R\$ 366.091 | R\$ 401.359 | R\$ 434.776 |

Figura 9: custos agregados de gestão e plano de ação



Para fazer frente a esta projeção de custos, na qual irá se somar as despesas das demais linhas de ação do MBRN, um mapeamento e análise de fontes de financiamento foi realizada. As fontes mapeadas representam uma diversidade de origens, englobando fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais, compulsórias e voluntárias, e ainda aquelas que ainda se encontram em estágio inicial de desenvolvimento e, por isso, requerem incentivos para amadurecimento. As fontes de financiamento foram analisadas com um olhar focado em três elementos: o volume financeiro (montante inicial e periodicidade de entrada); a acessibilidade (nível de esforço necessário para acessar os recursos); e a flexibilidade (finalidades, prioridades e limitações de apoio). De forma simplificada, os resultados são mostrados na figura 9. Importante destacar que não foi considerada a busca por recursos para atividades inerentes das unidades de conservação como elementos isolados.

A partir das fontes de recursos mapeadas, deve-se buscar a diversificação de recursos. Isso se deve ao fato de que cada fonte de recurso terá especificidades próprias, como sazonalidade, restrição de agendas e volumes diferentes, além de atender determinado tipo de demanda. Em outras palavras, é sempre desejado possuir uma carteira diversificada, pois isto permite ampliar o volume de recursos e as agendas a serem apoiadas, minimizando a dependência a uma ou outra fonte e o risco de sazonalidades.

Figura 9: mapeamento de fontes de financiamento para gestão e plano de ação

| Para Gestão e Plano de Ação do MBRN | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|--|--------|---------------|--------------|------------------|
| Origem | Fonte | | Acesso | Flexibilidade | Volume atual | Volume potencial |
| Pública | Orçamento Público | Orçamento do ICMBio | | | | |
| Pública | Orçamento Público | Orçamento SEMA | | | | |
| Pública | Orçamento Público | SUFRAMA | | | | |
| Pública | Orçamento Público | FTI | | | | |
| Pública | Orçamento Público | Uso Público | | | | |
| Pública | Orçamento Público | Compensações Financeiras | | | | |
| Pública | Orçamento Público | Multas | | | | |
| Pública | Emenda parlamentar | Emenda parlamentar | | | | |
| Pública | Fundos Públicos | Fundo Amazônia | | | | |
| Pública | Fundos Públicos | Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) | | | | |
| Pública | Fundos Públicos | Fundo de Direitos Difusos (FDD) | | | | |
| Pública | Fundos Públicos | Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas (Fundo Clima) | | | | |
| Pública | Fundos Públicos | Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal | | | | |
| Pública | Fundos Públicos | Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) | | | | |
| Pública | Reembolsáveis | BNDES (diversas linhas de crédito) | | | | |
| Privado | Doação Internacional | Áreas Protegidas para a Amazônia - ARPA | | | | |
| Privado | Doação Internacional | Fundações e empresas privadas internacionais | | | | |
| Privado | Doação Internacional | Organizações bi e multilaterais | | | | |
| Privado | Doação Nacionais | Empresas/fundações/ONGs | | | | |
| Privado | Fundos Privados | Fundo Vale | | | | |
| Privado | Obrigações Legais | Compensação Ambiental | | | | |
| Privado | Obrigações Legais | Compensação de Reserva Legal / Cota de Reserva Ambiental | | | | |
| Privado | Obrigações Legais | Termo de Ajustamento de Conduta - TAC | | | | |
| Privado | Pagamento por Serviços Ambientais | Mercado voluntário de carbono | | | | |
| Privado | Pagamento por Serviços Ambientais | Dispositivo da Lei do SNUC (art. 33, 47 e 48) | | | | |
| Privado | Pagamento por Serviços Ambientais | Política do Estado do Amazonas sobre Serviços Ambientais | | | | |
| Privado | Investimentos de Impacto | Fundos de Investimento de Impacto | | | | |