



SESSÃO TEMÁTICA - ST 20 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A coordenação e implementação da política de repartição de benefícios no Brasil: o papel do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen)

**Bianca Scarpeline de Castro/ Profa. Dra. Departamento de Administração
Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Anna Carla Carvalho Dos Santos / Discente do Departamento de
Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**

Resumo:

O objetivo do artigo é discutir o funcionamento do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) desde a promulgação da Lei nº. 13.123/ 2015 até dezembro de 2019, com vistas a compreender seu papel de coordenador e implementador da política de Repartição de Benefícios. Essa política ambiental pretende transferir uma parte dos benefícios econômicos provenientes da comercialização privada do patrimônio genético nacional e do conhecimento tradicional associado para os detentores do conhecimento e para projetos ambientais.

Assim, é apresentado o contexto histórico de funcionamento do CGen e da própria política de Repartição de Benefícios. Como referencial teórico é utilizada a coordenação de políticas públicas no âmbito da dimensão de sua implementação. Como metodologia foram analisadas as atas das 24 reuniões realizadas pelo Conselho, de forma a identificar os participantes, sua frequência e as principais discussões empreendidas no mesmo. Além disso, foram entrevistados dois membros titulares e dois ouvintes do CGen. Foi verificado que o CGen é um órgão fundamental para a aplicação da lei, porém, vem perdendo protagonismo uma vez que não é mais responsável por aprovar os contratos de Repartição de Benefícios. Esse Conselho busca utilizar comunicação e padronização como mecanismos para a sua coordenação. Contudo, a baixa participação dos beneficiários da política e mudanças recentes no funcionamento do conselho parecem ter estabelecido a hierarquia como estratégia predominante de coordenação e implementação da política, o que coloca em xeque sua própria realização.



Palavras-chave: Coordenação de políticas públicas. Implementação de Políticas Públicas. Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. Repartição de Benefícios. Lei da Biodiversidade

INTRODUÇÃO

A coordenação não é um tema que possui ampla tradição de pesquisa no campo de análises de políticas públicas. Muito se fala sobre sua importância e necessidade, inclusive em distintos arcações teóricos, mas poucas vezes esse termo é apresentado de forma precisa, podendo gerar um impacto prático sobre a política.

As políticas ambientais impactam diversos atores, instituições e áreas interdependentes e, por essa razão, exigem um alto grau de coordenação. Para Lustosa, Canepa e Young (2003) a política ambiental é “o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos das ações antrópicas – aquelas resultantes da ação humana - sobre o meio ambiente”. Os autores afirmam que tais políticas interferem nas atividades dos agentes, pois se relacionam às decisões de produção e consumo, bem como à indução de posturas menos agressivas ao meio. Envolvem questões globais, como as causas do aquecimento global, e locais, como os impactos dos desastres climáticos. Por essa razão as políticas ambientais influenciam diretamente as políticas industriais, de comércio exterior, de saúde, infraestrutura, entre outras e podem envolver mercado, governo, desenvolvimento científico e sociedade.

As falhas de coordenação na política ambiental manifestam-se como falta de eficiência, celeridade e coerência entre as ações públicas, impactando negativamente a qualidade de vida da população e a infraestrutura organizacional que apoia as decisões governamentais (JATOBÁ, 2005).

Desta forma, o estudo da coordenação de políticas públicas ambientais justifica-se pois contribui com a análise das competências técnicas e formas gerenciais inovadoras para o funcionamento organizacional e para o alcance de metas. Também se refere à análise das relações entre os diferentes atores e instituições que influenciam a ação do estado para que suas atividades interdependentes sejam realizadas em prol do bem comum.

O objetivo desta pesquisa é aprofundar a discussão sobre coordenação de políticas públicas e diferentes metodologias/ instrumentos capazes de promovê-la, a partir do caso da política ambiental de Repartição de Benefícios (instituída pela Lei nº 13.123/2015). Essa política estabelece as normas para o acesso e distribuição dos benefícios econômicos provenientes do uso do patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados. No âmbito da política será analisado especificamente o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), isso porque de acordo com a Lei nº 13.123/2015 é sua responsabilidade coordenar a elaboração e a implementação do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado e da repartição de benefícios.

Essa pesquisa se justifica, pois, o papel da coordenação nas políticas públicas ainda é impreciso. Há uma literatura incipiente sobre o tema no Brasil, em que o termo coordenação muitas vezes é confundido com cooperação e intersetorialidade. Também não há consenso sobre os instrumentos capazes de promovê-la ou dos atores que precisam implementá-la. Assim, este artigo apresenta em primeiro lugar, uma discussão sobre a política de repartição de benefícios, seguida de uma breve discussão sobre coordenação e seu papel na implementação de políticas públicas. Posteriormente é apresentada a sua metodologia, e por fim os resultados preliminares.

A POLÍTICA DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS

A Medida Provisória (MP) nº 2.186-16/2001 foi a primeira regulamentação sobre direitos e deveres referentes ao acesso ao patrimônio genético, aos conhecimentos tradicionais associados (CTAs) e à repartição de benefícios. De acordo com Souza et al. (2017), o objetivo principal da MP nº. 2.186 foi impedir que empresas, entidades e indivíduos se apropriem privadamente de recursos genéticos da fauna e da flora do Brasil através do conhecimento tradicional para transformá-las em produtos lucrativos consumidos mundialmente, sem qualquer retorno para o país.

Essa MP foi um importante marco no combate à biopirataria. No entanto, havia uma pressão por sua reformulação, devido às críticas relacionadas ao excesso de burocracia para registro de uso do patrimônio genético, bem como pela falta de participação dos detentores dos conhecimentos tradicionais, que são os principais beneficiários da política (MMA, s/d; SACARRO Jr., 2011).

Assim, essa regulamentação foi revogada com a publicação da lei nº. 13.123/ 2015, também conhecida como Lei da Biodiversidade. Essa Lei estabeleceu os conceitos para patrimônio genético, conhecimentos tradicionais e comunidades tradicionais; definiu o acesso aos recursos genéticos brasileiros; a composição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen); e determinou a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Também criou o Fundo Nacional para Repartição de Benefícios – FNRB e o Programa Nacional de Repartição de Benefícios – PNRB.

De acordo com a legislação mencionada o fabricante do produto acabado ou o produtor do material reprodutivo protegido estarão sujeitos à repartição de benefícios. O veículo pelo qual essa repartição se dá pode ser monetário ou não monetário. Se monetário, aquele que usufruiu de patrimônio genético ou conhecimentos tradicionais associados para a fabricação de produtos deverá repassar 1% da receita anual líquida, podendo ainda ser reduzido para 0,1% conforme o

acordo setorial estabelecido para garantir a competitividade do setor. Se a modalidade for não monetária, a repartição se dará através de transferência de tecnologia, projetos para conservação ou uso sustentável da biodiversidade, distribuição gratuita de produtos em programas de interesse social, dentre outros.

Os valores provenientes da repartição dos benefícios deverão ser depositados no FNRB. Além dessas receitas o Fundo pode contar com dotações orçamentárias, doações, valores arrecadados com multas, doações externas, contribuições feitas por usuários de patrimônio genético ou de conhecimento tradicional, entre outras fontes. O fundo é gerido por um comitê composto por 16 membros, sendo 8 de governo e 8 de representantes de comunidades tradicionais.

Os recursos monetários depositados no FNRB devem ser destinados para os detentores de conhecimentos tradicionais e/ ou para as coleções *ex situ*¹ de amostra do patrimônio genético. Igualmente está prevista a realização de projetos de proteção e conservação ambiental, realizados a partir da PNRB. O acordo deve ser formalizado mediante a assinatura de Termo de Repartição de Benefícios celebrado entre o provedor e o usuário do conhecimento. Quando for utilizado conhecimento tradicional associado de origem não identificável, todas as populações indígenas, comunidades locais e agricultores tradicionais existentes no País serão considerados beneficiários através de políticas associadas a PNRB (BOFF, 2015).

Aos casos de descumprimento dos procedimentos previstos (ação ou omissão), no novo marco regulatório, haverá imposição de infração administrativa que varia desde a advertência, a multa, ao cancelamento de registro e patente. Em adição, na nova legislação foi prevista a criação do Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen). Nesse sistema eletrônico são feitos os controles de acesso, as permissões e registros de envios e remessas, as notificações de produtos acabados ou material reprodutivo, que facilitam a comunicação entre os interessados na política e o CGen.

O Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGen, é um órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, criado no âmbito do MMA (em funcionamento desde à MP n° 2.186-16/2001), responsável por coordenar a elaboração e a implementação de políticas para a gestão do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional, incluindo as diretrizes e critérios para elaboração e cumprimento do acordo de repartição de benefícios. É composto por um percentual máximo de 60% de representantes da administração pública federal e o mínimo de 40% de representantes da sociedade civil, os quais são divididos entre a indústria, a academia e comunidades tradicionais (BRASIL, 2015).

Estudar o CGen permite mapear os principais interessados na política, os diferentes órgãos

¹ Condições em que o patrimônio genético é mantido fora de seu habitat natural~.

e atividades interdependentes que precisam ser gerenciados para que ela seja efetiva, bem como as estratégias atualmente utilizadas e os desafios para a coordenação desta política ambiental.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das maneiras de se analisar as políticas públicas é subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo, como se a resolução de um problema público consistisse em uma sequência de passos. Essa abordagem, chamada de ciclo de políticas públicas, divide a mesma em etapas, que podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais, e às práticas político-administrativas (FREY, 2000). O ciclo de políticas públicas, no entanto, fornece apenas um quadro de referência para a análise processual e não um retrato da realidade. A sequência de fases nem sempre é seguida da maneira descrita no modelo, já que a política pública é complexa, baseada em processos interativos, em que a aprendizagem ocorre constantemente. Essa situação, contudo, não invalida o modelo, mas reforça seu caráter analítico (FREY, 2000).

Comum a todas as propostas de ciclo são as fases da formulação, implementação e avaliação. Na fase da formulação, o problema público que a política buscará resolver é identificado, deve entrar na agenda, são formuladas propostas de solução e a decisão é tomada. Na fase da avaliação, os programas são apreciados nos seus impactos efetivos. Buscará se identificar os seus resultados e apontar possíveis reformulações na política pública (HOWLETT et al., 2000).

Já a fase da implementação, em foco neste artigo, se refere à ação, a execução de uma decisão, sendo que no caso das políticas governamentais essa decisão deve estar estipulada em um estatuto (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). O interesse nesta fase se refere ao fato de que, muitas vezes, aquilo que foi planejado na fase da formulação é diferente dos impactos reais produzidos pela política pública (FREY, 2000). O presente artigo enfatiza a coordenação na fase da implementação da política pública, que de acordo com Souza (2019, p. 25) é considerado um tema relevante desde os primeiros estudos desta fase da política. Isso porque a forma como se dá a coordenação intra e interorganizacional e a interação entre implementadores e grupos-alvo afeta como a política pública é colocada em prática, bem como os seus resultados finais.

Não há uma definição única do termo coordenação. Para Boston (1992) coordenação é um valor processual e engloba uma gama de metas e preocupações. Lindblom (1965) define coordenação como uma adequação mútua entre atores ou uma interação deliberada para produzir resultados positivos para os participantes. Para Metcalfé (1996) e Peters (1998), trata-se dos instrumentos que buscam alcançar (de forma forçada ou voluntária) o alinhamento das tarefas e

esforços das organizações dentro do setor público.

Para Bouckaert et al. (2010, p. 16), a coordenação se refere à operação de instrumentos que visam aumentar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços de organizações no âmbito do setor público, criando maior coerência e reduzindo “redundância, lacunas e contradições dentro e entre políticas, implementação ou gestão”.

As definições apontadas têm em comum a ideia de diferentes atividades realizadas para o sucesso de uma proposta. Desta maneira, o presente trabalho se pauta pela definição de coordenação oferecida por Malone & Crowston (1994), que resumem essa diversidade de pontos de vista. Para esses autores coordenação é o “gerenciamento de interdependências entre atividades”, sendo a interdependência um termo chave, uma vez que ele que torna a coordenação necessária. Assim, estudar coordenação de políticas públicas é perguntar quais são os tipos de interdependência existentes entre as atividades (de uma única política ou várias) e como podem ser gerenciados. A ideia de “atividades” nesta definição ultrapassa a dinâmica burocrática. As atividades também podem ser entendidas como mecanismos para a resolução de conflitos, o que evidencia a importância da coordenação na dimensão política. Assim, não são ocultados aspectos ligados à cooperação e à participação, mas também às divergências e concorrências que podem existir em processos desta natureza. Também não limita o número de participantes envolvidos para que se necessite de coordenação. Em outras palavras, um único ator pode realizar distintas atividades interdependentes e por essa razão precisa coordená-las (CASTRO; YOUNG, 2017).

Estudar coordenação de políticas públicas é relevante pois permite que sejam evitadas a sobreposição e inconsistências, busca a ordenação de prioridades, e promove a compreensão de todo dentro do governo (PELKONEN et al., 2009). Além disso, Peters (2015) argumenta que a coordenação representa um problema fundamental de políticas públicas, principalmente porque a maioria das políticas possuem algum grau de dependência de outras para funcionar.

Alguns autores têm discutido os mecanismos capazes de promover a coordenação. Bouckaert et al. (2010) definem três mecanismos para se alcançar a coordenação: mercado, hierarquia e redes. Jaccoud (2020) destaca os instrumentos de coordenação intergovernamental financeiros, normativos, organizacionais, gerenciais e informacionais.

Mintzberg (2008 apud REPETTO, 2012) identifica seis mecanismos por meio dos quais as organizações buscam alcançar a coordenação:

1. Adaptação mútua - a coordenação é alcançada por meio de comunicação informal simples entre aqueles que fazem o trabalho, com reduzido custos de negociação entre as partes. A chave para sua realização é a confiança.

2. Supervisão direta - Envolve baixa complexidade, controle do comportamento pelo exercício da autoridade, ordens específicas, identificação clara das contribuições e

centralização da tomada de decisões.

3. Padronização do processo de trabalho - implica programar tanto o conteúdo do trabalho quanto os procedimentos a serem seguidos. A sua implementação garante certa previsibilidade aos agentes envolvidos.

4. Padronização dos resultados - significa que não são especificados os procedimentos, mas suas consequências. O produto ou o serviço final são padronizados.

5. Padronização de conhecimentos ou habilidades – se relaciona aos conhecimentos dos trabalhadores. Em geral ocorre quando os funcionários passam por determinado treinamento, de forma que sabem exatamente o que fazer e o que esperar dos demais colaboradores da organização (MINTZBERG, 2008).

Esses mecanismos não são incompatíveis, mas complementares: seu uso depende da natureza das políticas públicas, projetos e programas públicos, do contexto em que serão implementados, dos recursos que podem ser mobilizados e das demandas das circunstâncias (Martínez Nogueira, 2010 apud REPETTO, 2012).

Independente de tais classificações é importante considerar que a coordenação pode ser alcançada através de diferentes estratégias gerenciais, sendo utilizado o caso da política ambiental de repartição de benefícios para analisar como ocorre na prática.

METODOLOGIA DE PESQUISA

Para a realização deste artigo foi empreendida uma pesquisa bibliográfica sobre repartição de benefícios no Brasil (apresentado na segunda seção) e coordenação de políticas públicas (apresentada na terceira seção). Foram também levantados documentos, como leis, decretos, medidas provisórias que pudessem trazer informações sobre os assuntos.

Os relatórios de gestão do CGen, disponíveis apenas entre os anos de 2003 e 2015, foram consultados para compor o contexto histórico do seu funcionamento. Também foram consultadas as atas de todas as suas reuniões realizadas entre 2016 e 2019, já que a primeira reunião sob a lei nº13.123/ 2015 ocorreu em julho de 2016. As atas foram lidas, as informações sistematizadas e analisadas, sendo identificados os principais interessados na política e as principais atividades do Conselho. A partir dessas atas foram identificados os atores relevantes para participar da pesquisa como entrevistados.

Assim, foram selecionados para fazer parte da pesquisa dois membros titulares e dois ouvintes do CGen, dentre aqueles que mais participaram das 24 reuniões analisadas. Essas entrevistas, realizadas de forma online, entre março e maio de 2021, buscam identificar as atividades interdependentes e as relações burocráticas e de poder existentes entre os envolvidos

com a política de repartição de benefícios, para compreender como ocorre sua a coordenação. Esses entrevistados assinaram um termo de consentimento livre e esclarecido e não terão seus nomes divulgados na pesquisa.

As entrevistas foram realizadas a partir de um questionário semi-estruturado, com vistas a permitir direcionar a discussão sem restringir a livre manifestação do entrevistado. Esse questionário foi dividido em duas partes: na primeira eram realizadas perguntas sobre a trajetória pessoal e profissional do entrevistado, com o objetivo de compreender seu envolvimento com a política. A segunda parte do questionário era composta por nove questões construídas a partir da literatura de coordenação de políticas públicas.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Foi identificado que nas 24 reuniões realizadas (21 ordinárias e 3 extraordinárias), em média participavam 51 representantes (entre titulares e ouvintes), de aproximadamente 34 órgãos diferentes - o que evidencia a quantidade de interessados na política.

Três órgãos participaram em todas as reuniões do CGen: MMA, MAPA e CNI. Possuindo a cadeira de presidente do Conselho, o MMA precisa participar de todas as reuniões. Já a plena assiduidade dos representantes do MAPA e da CNI aponta para a importância comercial das decisões tomadas em seu fórum. De uma maneira geral, a frequência nas reuniões dos representantes dos demais órgãos também é alta, ficando entre 70% e 90% de assiduidade.

Igualmente foi verificado que há pouca alteração nos membros titulares e suplentes de cada um dos órgãos que compõem a plenária do CGen. Dentre os 20 órgãos que participaram da plenária do Conselho, sete não realizaram nenhuma mudança e 10 mudaram apenas uma vez os membros titulares ou suplentes ao longo do tempo. Em apenas um órgão (MRE) ocorreram mais de duas alterações de representantes.

Isto ocorre, provavelmente, pela complexidade da política em questão, que exige familiaridade com temas como engenharia genética, direitos de propriedade, valoração da biodiversidade, etc.

Dentre os ouvintes do CGen, os membros de diferentes órgãos federais aparecem em primeiro lugar e os escritórios de advocacia e consultoria aparecem em segundo lugar como aqueles que mais encaminharam representantes para participar das reuniões. Em terceiro lugar estão as empresas, que contaram com 173 ouvintes de 33 companhias diferentes nas 24 reuniões do CGen. Também vale destacar a participação, em menor número, de Associações, ICTs, Conselhos Governamentais e de Classe como ouvintes no CGen. Os grupos que menos participaram como ouvintes nas reuniões do CGen foram membros do legislativo, organizações

não governamentais e representantes de comunidades tradicionais, que estiveram presentes em apenas 5 reuniões.

É possível mencionar também que não se verificou a participação de representantes de Estados e municípios, nem dentre os membros titulares e suplentes do CGen, nem dentre os membros ouvintes. Sabe-se que é atribuição da União “gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais” (Lei Complementar n.º 140/ 2011). No entanto, considera-se essa situação é problemática, pois mesmo que a política e a competência de sua fiscalização sejam de alcance nacional, ela se aplica no espaço local, onde o patrimônio genético e o conhecimento tradicional se encontram. Desta maneira, acredita-se que seria bem-vinda a parceria dos diferentes órgãos fiscalizadores estaduais e municipais para garantir a realização da política de repartição de benefícios.

As análises realizadas a partir das atas das reuniões do CGen, realizadas entre 2016 e 2019, e das entrevistas, apontam para o fato de que a política de repartição de benefícios é bastante complexa e depende de diferentes atores e instituições para funcionar.

Além dos membros do próprio Conselho, composto por 17 organizações diferentes (tabela 1), foram também mencionados pelos entrevistados órgãos como IBAMA, Ministério Público Federal, Receita Federal, Instituto Nacional de Propriedade Industrial, como órgãos relevantes para o seu funcionamento, onde existem relações de interdependência.

Tabela 1: Composição do CGen, 2021

Membros (Lei n.º13.123 de 2015 e Decreto 8.772, 2016)
Ministério do Meio Ambiente - MMA
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI
Ministério da Saúde - MS
Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA
Ministério da Defesa - MD
Ministério das Relações Exteriores - MRE
Ministério da Economia - ME
Ministério da Cidadania - MC
Confederação Nacional da Indústria - CNI
Confederação Nacional da Agricultura - CNA

Confederação Nacional da Indústria ou Confederação Nacional da Agricultura
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC
Associação Brasileira de Antropologia - ABA
Academia Brasileira de Ciências - ABC
Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPTC
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf

Fonte: MMA, s/d.

As decisões do CGen são impactadas pelos acordos entre os diferentes agentes que o compõem, no entanto, outros fatores restringem ou estimulam suas decisões. Como exemplo, foi apontado pelos entrevistados os acordos internacionais, em especial, o Protocolo de Nagoya, ratificado recentemente pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº. 136, de agosto de 2020). Esse protocolo estabelece regras internacionais para pesquisa, acesso e repartição os benefícios de produtos baseados em recursos genéticos. Com a ratificação do protocolo de Nagoya, o Brasil passa a participar das deliberações futuras das Conferências das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, e o CGen é uma das instâncias que devem estar envolvidas nessas negociações.

Foram também identificados no âmbito do CGen alguns dos mecanismos de coordenação mencionados pela literatura.

Dentre eles é possível destacar os mecanismos organizacionais referentes a estruturas ou fóruns de negociação e/ ou decisão coletiva (JACCOUD, 2020). As Câmaras Temáticas e Setoriais, foram mencionadas pelos entrevistados como tais mecanismos, bem como foram discutidas em 70% das atas das reuniões realizadas analisadas. Dentre as discussões sobre essas Câmaras estão incluídas suas criações, indicações de representantes, deliberações e relatos sobre os trabalhos de cada uma.

As Câmaras servem como uma instância para os conselheiros consultarem especialistas, outros representantes do governo e da sociedade civil sobre temas específicos, antes de serem submetidos ao Plenário. Dado que são espaços de comunicação entre diferentes agentes, considera-se que contribuem para a coordenação da política, consolidando entendimentos e explicitando conflitos sobre determinados pontos a serem tratados pelo CGen.

Outro mecanismo capaz de estimular a coordenação apontado pela literatura são as normas, que estabelecem as regras de funcionamento da política (JACCOUD,2020). Esse mecanismo de

coordenação é apontado por diferentes autores que enfatizam seu aspecto de padronização de processos, resultados, normas e habilidades (MINTZBERG, 2008 e REPETTO, 2012). As “resoluções” e o “regimento interno”, tratados em 41% e 36% das reuniões, se referem à padronização de processos de trabalho e dos resultados. No tema "resoluções" encontram-se deliberações e propostas de alteração de normas sobre repartição de benefícios. Já o “regimento interno” define as regras para o funcionamento do próprio CGen. A definição de diretrizes, especificações e normas são tentativas de racionalizar e uniformizar as atividades interdependentes para que ocorram adequadamente, mesmo sem a comunicação entre os membros. Com elas, os envolvidos na política sabem o que esperar dos demais agentes, buscando garantir que seus direitos e deveres sejam respeitados.

Jaccoud (2020) e Mintzberg (2008) também apontam a informação e as dinâmicas comunicacionais, formais ou informais, como mecanismos capazes de estimular a coordenação. O próprio CGen, bem como suas Câmaras Temáticas e o Sisgen foram apontados pelos entrevistados como espaços onde a comunicação entre os interessados na política se estabelece. Especificamente sobre o Sisgen, discutido em 41% das reuniões, é possível afirmar que é um instrumento que facilita a comunicação o gerenciamento das atividades interdependentes no CGen. No entanto, a maioria dos entrevistados considera que esse Sistema precisa ser reestruturado para tornar menos complexa a tarefa de obter e controlar informações para a realização da repartição de benefícios.

O alinhamento de conteúdos e a capacitação dos gestores são incluídos por Jaccoud (2020) dentre os mecanismos informacionais capazes de promover a coordenação, enquanto Mintzberg (2008) os classifica como “padronização de habilidades”. Sobre esse ponto, os entrevistados mencionaram a complexidade das discussões empreendidas no âmbito desta política. Todos possuem o grau mínimo de mestre, e formações variadas, incluindo advogados, biólogos, administradores, agrônomos, entre outros. De acordo com os entrevistados, sua trajetória acadêmica contribuiu para que fizessem parte do Conselho. Em outras palavras, todos os membros entrevistados até o momento possuem alta qualificação profissional e essa situação foi mencionada como necessária para atuar no GCen. No entanto, um dos entrevistados apontou que a complexidade da política, que exige conhecimentos diversos sobre patrimônio genético, propriedade intelectual, legislações e acordos internacionais, pode prejudicar a participação dos detentores do conhecimento (principais beneficiários da política). Nesse caso, os representantes das comunidades tradicionais teriam direito por lei a um apoio técnico e jurídico. Mas esse apoio não é fornecido desde 2020, o que impacta na sua capacidade de participação no Conselho, em comparação com os demais membros.

O mecanismo de coordenação relacionado aos incentivos financeiros, abrangendo repasses

e vinculações de recurso (JACCOUD, 2020) não foram considerados pelos entrevistados.

Talvez essa situação possa ser explicada pelo fato do FNRB ainda não estar em operação. Esse fundo, que foi discutido em apenas uma reunião do CGen, em dezembro de 2019, deveria receber os recursos monetários obtidos pela exploração econômica dos produtos resultantes do acesso ao patrimônio genético e CTA e destiná-los para projetos no âmbito do Programa Nacional de Repartição de Benefícios (PNRB). Esse Fundo foi regulamentado em 2016, mas apenas em novembro de 2019 o BNDES foi escolhido como instituição financeira para geri-lo juntamente com o MMA. Os entrevistados apontaram como entrave ao bom funcionamento da política a inoperância deste fundo que, de acordo com Luna (2020), estaria apto para receber cerca de R\$ 19 milhões em 2019 devido a contratos já estabelecidos por diferentes empresas. Apesar da política prever a divisão justa de benefícios, com repasses financeiros da iniciativa privada para projetos relacionados à proteção ambiental, o potencial de utilização desse mecanismo não está sendo utilizado.

Para os entrevistados o CGen é o órgão responsável por coordenar a política, fazendo o papel de uma liderança capaz de tomar decisões de forma centralizada e controlar a atuação dos demais envolvidos na política. No entanto, a maneira como essa liderança ocorreu variou ao longo do tempo. Alguns entrevistados apontaram que de uma liderança pautada pela confiança e cooperação, que fortalecia as relações em rede, recentemente tem se tornado cada vez mais hierárquica (BOUCKAERT et al., 2010). Essa mudança parece se relacionar tanto ao período excepcional da pandemia Covid-19, que fez com que as reuniões mais recentes fossem realizadas de forma virtual, mas também devido à alteração na dinâmica de funcionamento do CGen. Até 2019 as plenárias do Conselho eram o espaço de discussão e tomada de decisões. Após essa data, antes da plenária, o presidente do CGen tem realizado reuniões individuais com os titulares, para debater a pauta e conhecer as posições dos participantes previamente. Os entrevistados apresentaram posições conflitantes sobre essa situação (alguns apoiavam e outros questionavam). No entanto, acredita-se que tal situação amplie o poder e influência do presidente do Conselho sobre suas decisões.

Por fim, deve-se enfatizar que parte da literatura sobre coordenação enfatiza a dimensão administrativa da mesma, sendo possível supor que usando diferentes mecanismos gerenciais, seria possível alcançá-la. Nesse sentido, parecem reduzir a importância da dimensão política, relativo aos interesses conflitantes e poder. Sobre esse ponto os entrevistados foram mais enfáticos, declarando que o CGen, que é um “espaço de posicionamento político, técnico, jurídico” em que há disputas constantes, pois os atores interessados são muito diversificados e tem uma correlação de forças muito desigual.

Ao tratar de uma política pública a discussão sobre poder é fundamental já que os recursos

políticos e econômicos dos envolvidos têm impacto na sua implementação (HOWLETT et al. 2013). Isso significa que para além de mecanismos de coordenação, são também necessários caminhos para equilibrar as diferenças de poder entre os interessados, favorecendo os que têm menor capacidade de atuação, como é o caso dos beneficiários da política de repartição de benefícios.

Como já mencionado, nas análises das atas das reuniões do CGen se observou um número baixo de participantes de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, bem como representantes de comunidades tradicionais e indígenas que são os beneficiários da política. A baixa participação poder ter influenciado no pequeno número de acordos de repartição de benefícios firmados no país, sendo que nenhum foi fechado entre 2016 e 2019 (período analisado nesta pesquisa).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo discutir a coordenação de políticas públicas e os mecanismos capazes de promover a a partir do funcionamento do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) desde a promulgação da Lei nº. 13.123/2015 até dezembro de 2019. O CGen possui papel de coordenador e implementador da política de Repartição de Benefícios.

Verificou-se que o CGen atua centralizando as decisões e controlando as atividades dos diferentes atores interessados. Além disso, parte importante de suas atividades é definir diretrizes e editar regras sobre o funcionamento do acesso ao conhecimento tradicional e patrimônio genético. Essas regras também são consideradas mecanismos para o alcance da coordenação, pois padronizam os processos e os resultados da política. Considera-se ainda, que o CGen proporcione o fórum adequado para que o “mecanismo de ajuste mútuo” ocorra (MINTZBERG, 2008).

A presente pesquisa igualmente evidenciou, até o momento, três problemas no que se refere ao CGen como espaço de coordenação da implementação da política: (i) Não houve participação de representantes estaduais ou municipais nas reuniões do Conselho. Essa situação é problemática, pois mesmo que a política seja de alcance nacional, ela se aplica no espaço local, onde o patrimônio genético e o conhecimento tradicional se encontram. (ii) As mudanças recentes no funcionamento do conselho parecem ter estabelecido a hierarquia como estratégia predominante de coordenação e implementação da política, o que coloca em xeque a participação dos seus beneficiários. (iii) Os detentores dos conhecimentos tradicionais participam muito menos que os usuários (empresas) das reuniões do CGen e possuem baixa capacidade de influenciar a política, o que leva a resultados desiguais de Repartição de Benefícios. Dado que a política não é efetiva para distribuir recursos para os detentores do conhecimento tradicional, é gerado um ciclo

vicioso de rejeição da legitimidade tanto da própria política quanto do CGen para as comunidades tradicionais, que deixam de participar do mesmo.

REFERÊNCIAS

- BICHIR, R., 2016. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 1(1), pp.49-78.
- BOSTON, J. 'The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experience', 1992, *Governance*, 5 (1), 88–103.
- BOUCKAERT, Geert, PETERS, Guy B. and VERHOEST, Koen. *Coordination of public sector organizations*. London: Palgrave Macmillan, 2010
- BRANDÃO, P. A. D. M. *Colonialidade do Poder e Direito: uma análise da construção do novo marco legal de acesso à biodiversidade (Lei nº 13.123/2015)*. Universidade de Brasília. Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação da Faculdade de Direito. Brasília, 2018.
- BRASIL. Decreto Nº 8.772, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. 2016.
- BRASIL. Lei Nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios. 2015.
- BRASIL. Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. 2001b.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas (...) nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição. 2011.
- BOFF, Salette Oro. Acesso aos conhecimentos tradicionais: repartição de benefícios pelo 'novo' marco regulatório. *Revista Direito Ambiental e sociedade* 5.2 (2015).
- CASTRO, B. S; YOUNG, C. E. F. Os problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. 2017. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/318380352_Problemas_de_coordenacao_de_politicas_publicas_desafios_para_a_gestao_ambiental_no_Brasil
- CONSELHO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO (CGen). Relatório de Atividades 2009. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília-DF, 2010.
- CONSELHO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO (CGen). Relatório de Atividades 2014. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília-DF, 2015.
- CONSELHO DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO GENÉTICO (CGen). Relatório de Atividades 2015. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília-DF, 2016.

- DIAS, L. L. C. C.; MARINHO, M. E. P. Concretização da Repartição de Benefícios em Conhecimentos Tradicionais Associados à Biodiversidade no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, N. 23, p. 285-312 jan./jun. de 2015.
- FRANÇA, K. R. Uma Discussão sobre a Ampliação da Comunidade Política: as Negociações Internacionais sobre Acesso a Recursos Genéticos, Conhecimentos Tradicionais e Repartição de Benefícios. PUCRio. Rio de Janeiro, 2007.
- DIAS, L. L. C. C.; MARINHO, M. E. P. Concretização da Repartição de Benefícios em Conhecimentos Tradicionais Associados à Biodiversidade no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, N. 23, p. 285-312 jan./jun. de 2015.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JACCOUD, L. (orgs). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. 479 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&p;id=36431&Itemid=448
- FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, Jun. De 2000.
- LINDBLOM, C. E. *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: Free Press, 1965.
- LOTTA, G.S., GONÇALVES, R. AND BITELMAN, M., 2014. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas.
- LUNA, T. I. *Fundo Nacional De Repartição De Benefícios: instrumento eficaz e eficiente da política de acesso e proteção ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado? Dissertação em Economia Gestão Econômica do Meio Ambiente*. Brasília-DF, 2020.
- MALONE, T. W. *The Interdisciplinary Study of Coordination*. *ACM Computing Surveys*, Vol. 26, No. 1, March 1994.
- MALONE, T. W.; CROWSTON, K. *What is Coordination Theory and How Can It Help Design Cooperative Work Systems*. *CSCW 90 Proceedings*. October 1990.
- METCALFE, L. *Building Capacities for Integration: The Future Role of the Commission*. Lecture given at the Schuman-Seminar: 'Maastricht in Maastricht, the Treaty Revisited', held at the Provincial Government House, Maastricht (NL) on 13 May 1996.
- MILANEZI, N. V. G.; BARBOSA, B. *O Exemplo brasileiro no Combate à Biopirataria*. In: FERREIRA, S. N. e SAMPAIO, M. J. A. M. (org.) *Biodiversidade e Conhecimentos Tradicionais Associados: implementação da legislação de acesso e repartição de benefícios no Brasil*. Brasília, DF: SBPC, 2013.
- MINTZBERG, H. *Criando Organizações Eficazes: Estruturas em cinco Configurações*. São Paulo: Atlas. 2. ed. 2008.
- MMA, s/d *Atividades do CGen durante a vigência da MP nº2.186-16/2001*. Ministério do Meio Ambiente. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico/atividades-do-cgen-durante-a-vigencia-da-mp-n-2-186-16-2001.html>>. Acesso em: 25 de jun. de 2020.
- MOREIRA, E. C. P.; PORRO, N. M.; SILVA, L. A. L. (Org.) *A “Nova” Lei N.º 13.123/2015 no Velho Marco Legal da Biodiversidade: Entre Retrocessos e Violações de Direitos Socioambientais*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

Ministério do Meio Ambiente. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/patrimonio-genetico/conselho-de-gestao-do-patrimonio-genetico/atividades-do-cgen-durante-a-vigencia-da-mp-n-2-186-16-2001.html>>. Acesso em: 25 de jun. de 2020.

PELKONEN, A.; TERÄVÄINEN, T.; WALTARI, S.T. Assessing Policy coordination capacity: Higher Education, Science, and Technology Policies in Finland. 2009 Education in Finland. Taipei: National Institute of educational Resources and Research (NIOERAR)

PETERS, G. B. 'Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination', Public Administration, 1998, 76 (2), 295–311.

PETERS, G. B. Advanced Introduction to Public Policy. Published by Edward Elgar Publishing Limited. 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. Boletim de análise político-institucional, n. 19, dez. 2018.

RÊGO, P. A. A Conservação da Biodiversidade, a Proteção do Conhecimento Tradicional Associado e a Formação de um Regime de Repartição de Benefícios no Âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (CDB). UFSC-UFAC. Florianópolis. 2008.

REPETTO, Fabián; Fernández Juan Pablo. Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2012. 125 p. ; 23x23 cm. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: A framework of analysis. Policy Studies Journal, n. 8, v. 4, pp. 538-560, 1980

SACCARO JR., N. L. A Regulamentação de Acesso a Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios: Disputas Dentro e Fora do Brasil. Ambiente & Sociedade. Campinas v.14, N. 1, p. 229-244. jan./jun. 2011.

SILVA, M. A Lei da Biodiversidade: sua Origem e seu Impacto na Pesquisa e no Desenvolvimento Tecnológico com Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional Associado. In: NADER, H. B.; OLIVEIRA, F.; MOSSRI, B. B. (Org.). A ciência e o poder legislativo: Relatos e Experiências. São Paulo: SBPC, 2017.

SOUZA, A. L. G.; JUNIOR, A. A. S.; SILVA, G. F. Os “Royalties” das Aplicações Tecnológicas do Patrimônio Genético Nacional e dos Conhecimentos Tradicionais Associados: o Estado Brasileiro em Questão. Revista GEINTEC. Aracajú. v. 7, N. 4, p.4149-4158, out/nov/dez. 2017.

SOUZA, C. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. 72 p. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf