



Artigo



**Gastos Federais com Acesso e Repartição de Benefícios da
Biodiversidade no Brasil (2001-2020)**

*Federal Spending on Biodiversity Access and Benefit-Sharing in
Brazil (2001-2020)*

*Gasto Federal Sobre Acceso y Distribución de Beneficios de la
Biodiversidad en Brasil (2001-2020)*

*Dépenses Fédérales en Matière d'Accès et de Partage des
Avantages de la Biodiversité au Brésil (2001-2020)*

Heloisa de Camargo Tozato¹, Henry Novion², Júlio Roma³, Gustavo Luedemann⁴ e Luisa Coelho⁵.

¹ Pesquisadora associada da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, bolsista sênior do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento. Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Sub Rede Políticas Públicas. Pós-doutoranda no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo Brasil, SP, Brasil.

E-mail: htozato@gmail.com

² Analista Ambiental licenciado do Ministério do Meio Ambiente. Ex Diretor de Patrimônio Genético e ex Presidente do Comitê Gestor do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios, do Ministério de Meio Ambiente, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: novionh@gmail.com

³ Técnico de Planejamento e Pesquisa e Coordenador de Estudos em Sustentabilidade Ambiental da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: julio.roma@ipea.gov.br

⁴ Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima - Sub Rede Políticas Públicas, Brasília, DF, Brasil..

E-mail: gustavo.luedemann@ipea.gov.br

⁵ Bolsista do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento, Pesquisadora associada da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima - Sub Rede Políticas Públicas, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: fancelli_luisa@hotmail.com

Resumo

A agenda brasileira de Acesso e Repartição de Benefícios do uso do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados (agenda ABS) caracteriza-se como uma política pública de integração entre a conservação da biodiversidade, o desenvolvimento e a inclusão da sociedade. O presente artigo teve como objetivo analisar os gastos orçamentários de 20 anos de sua implementação no país (2001 a 2020). A análise foi realizada a partir da consulta aos documentos oficiais de orçamento, de planejamento e de relato da gestão, e complementada com a contribuição de atores-chave. Os resultados revelam que o país investiu R\$ 2,3 milhões ao ano para a agenda ABS e que foram repartidos benefícios monetários e não monetários da ordem de quase R\$ 24 milhões, isto é, mais de 51% dos gastos orçamentários executados pelo Ministério do Meio Ambiente. O estudo contribui com a análise do Componente 5 da Política Nacional de Biodiversidade e provoca a reflexão sobre a importância da elaboração da avaliação de impacto da agenda ABS no país.

Palavras-Chave: Gasto Orçamentário; Sociobiodiversidade; Protocolo de Nagoya; Gestão Pública Ambiental; Políticas Ambientais.

Abstract

The Brazilian agenda of Access and Benefits Sharing of Genetic Resources and Associated Traditional Knowledge (ABS agenda) is characterized as a public policy that integrates biodiversity conservation, development, and the society inclusion. This article aimed to analyze the budget expenditures of 20 years of its implementation in the country (2001 to 2020). The analysis was carried out based on the consultation of official budget, planning and management reporting documents, and complemented with the key actor's contribution. The results reveal that the country invested BRL 2.3 million a year for the ABS agenda, and demonstrate that monetary and non-monetary benefits shared were of almost BRL 24 million, i.e., more than 51% of the budget expenditures carried out by Ministry of Environment (MMA). The study contributes to the analysis of Component 5 of the National Biodiversity Policy and brings reflection to the importance of preparing the impact assessment of the ABS agenda in the country.

Keywords: Budget Expenditure; Socio-biodiversity; Nagoya Protocol; Public environmental Management; Environmental Policy.

Resumen

La agenda brasileña de Acceso y Distribución de Beneficios del uso del patrimonio genético y los conocimientos tradicionales asociados (agenda ABS) se caracteriza como una política pública de integración entre la conservación de la biodiversidad, el desarrollo y la inclusión de la sociedad. Este artículo tuvo como objetivo analizar los gastos presupuestarios de 20 años de su implementación en el país (2001 a 2020). El análisis se realizó sobre la base de la consulta de los documentos oficiales de cálculo de gestión, planificación y presupuesto, y se complementó con las contribuciones de los actores clave. Los resultados muestran que el país invirtió Bs 2,3 millones al año para la agenda de ABS y que se repartieron beneficios monetarios y no monetarios del orden de casi Bs 24 millones, es decir, más del 51% del gasto presupuestario realizado por el Ministerio de Medio Ambiente. El estudio contribuye al análisis del Componente 5 de la Política Nacional de Biodiversidad y provoca una reflexión sobre la importancia de preparar la evaluación de impacto de la agenda de ABS en el país.

Palabras Clave: Gasto Presupuestario; Sociobiodiversidad; Protocolo de Nagoya; Gestión Ambiental Pública; Política Ambiental.

Resumé

Le programme brésilien d'accès et partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (programme APA - Accès et Partage des Avantages) se caractérise par une politique publique d'intégration entre la conservation de la biodiversité, le développement et l'inclusion de la société. Le présent article visait à analyser les dépenses budgétaires de 20 ans de sa mise en œuvre dans le pays (2001 à 2020). L'analyse a été réalisée en consultant les documents officiels du budget, de la planification et des rapports de gestion, et complétée par les contributions des acteurs clés. Les résultats révèlent que le pays a investi BRL 2,3 millions par an pour le programme APA et que des avantages monétaires et non monétaires de près de BRL 24 millions ont été distribués, soit plus de 51 % des dépenses budgétaires exécutées par le Ministère de l'Environnement. L'étude contribue à l'analyse de la composante 5 de la politique nationale de la biodiversité et suscite une réflexion sur l'importance d'élaborer une évaluation de l'impact de l'agenda APA dans le pays.

Mots clés: Dépenses budgétaires, sociobiodiversité, protocole de Nagoya, gestion publique de l'environnement.

Introdução¹

A Convenção sobre Diversidade Biológica, CDB, principal tratado multilateral sobre a biodiversidade, tem como objetivo a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes

A CDB foi aberta para assinatura dos países durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, e o tema do acesso e da repartição dos benefícios é tratado especificamente em seu Artigo 15 - Acesso a Recursos Genéticos.

O início da implementação de um regime de acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa de benefícios, em nível internacional, deu-se por meio da Decisão 24 da 6ª Conferência das Partes da CDB (Decisão VI/24), realizada em Haia, Holanda, em abril de 2002. Por meio dessa decisão, foram adotadas as “Diretrizes de Bonn sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa de Benefícios Advindos de Sua Utilização”. Posteriormente, após um longo processo de negociação que durou seis anos, a 10ª Conferência das Partes da CDB (realizada em Nagoya, Japão, em outubro de 2010) adotou o Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa de Benefícios Advindos de sua Utilização (Decisão X/1).

Nesse sentido, em nível nacional, o tema Acesso e Repartição de Benefícios foi integrado no ordenamento jurídico por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, quando a CDB foi ratificada pelo Congresso Nacional (Roma & Coradin, 2016). O depósito do documento de ratificação na ONU ocorreu em 28 de fevereiro de 1994 e o Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, reforça o caráter legal da Convenção no Brasil (Ferreira & Clementino, 2010).

Ao ratificar a CDB, o Brasil assumiu o compromisso de estabelecer regras para o acesso aos recursos genéticos e para a proteção das populações detentoras dos conhecimentos tradicionais. Todavia, a implementação do tema no país como uma agenda pública deu-se com a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 que regulamentou a agenda sobre Acesso e Repartição de Benefícios (*Access and Benefit Sharing – ABS*, do inglês) e com o Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002, que trouxe os princípios e diretrizes da Política Nacional de Biodiversidade (PNB).

Segundo o Componente 5 da PNB, a agenda ABS visa à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso sustentável dos recursos genéticos da biodiversidade, bem como dos conhecimentos tradicionais a ela associados, entre seus provedores (Brasil, 2002). Constituem provedores os povos indígenas, as comunidades tradicionais e os agricultores familiares (PICTAFs) detentores de conhecimentos tradicionais, e a União, provedora do patrimônio genético. Por outro lado, constituem usuários da agenda ABS os pesquisadores, o setor industrial (indústria de biotecnologia, como fármacos, cosméticos, agroquímicos, entre outros), demais empreendimentos e startups porventura interessados (Brasil, 2002).

¹ Registra-se que as atividades de cunho científico fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais, não havendo finalidade estranha ao interesse público. Assim, esclarece-se que os relatos aqui apresentados respeitam as normas da Portaria MMA nº 416, de 26 de outubro de 2017.

Em paralelo ao desenvolvimento de produtos para a exploração comercial e à pesquisa e desenvolvimento científicos com potencial econômico para o amadurecimento da bioeconomia, a agenda ABS busca a conservação da biodiversidade e a inclusão social dos PICTAFs a partir da geração e distribuição equitativa de recursos monetários (Brasil, 2002).

A agenda ABS integra o conjunto de instrumentos de salvaguardas socioambientais nacionais, promovendo soluções ganha-ganha de agregação de ativos de serviços ecossistêmicos na consolidação de investimentos econômicos ao mesmo tempo em que reconhece a importância dos povos que auxiliam sua conservação. Desta forma, ela também contribui com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007), a qual visa promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Em virtude dessas considerações e tendo em conta a completude de 20 anos de implementação da política pública sobre ABS no Brasil, o presente artigo teve como objetivo analisar os gastos orçamentários brasileiros com essa agenda, no período de 2001 a 2020.

1. Revisão da Literatura

No Brasil, a agenda ABS apresenta dois períodos de implementação. O primeiro, de 2001 a 2015, abrange a vigência da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 até novembro de 2015. Caracterizada como uma fase estratégica para o combate à biopirataria, focou no comando e controle do acesso ao patrimônio genético por meio da regulação de processos, cujo controle incidia tanto no início da cadeia produtiva, a pesquisa, quanto sobre o desenvolvimento de produtos. O processo autorizativo, comprobatório e moroso desmotivou a participação de empresas e pesquisadores na utilização efetiva dos recursos genéticos e no desenvolvimento de produtos que deveriam repartir benefícios. A falta de clareza dos critérios adotados e a falta de segurança legal do dispositivo atravancou o processo de tomada de decisão pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), cujo tempo médio de emissão de licenças era acima de três anos.

A partir de novembro de 2015 iniciou-se um segundo período de implementação da agenda ABS, com a entrada em vigência da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. O desenho da nova Lei foi reorientado com foco na regulação de resultados, de forma que as obrigações legais passaram a ser exigidas, na maioria dos casos, apenas quando houvesse um resultado, seja ele um estudo, patente ou produto final acabado. A mudança na regulamentação buscou facilitar o uso dos recursos, desburocratizar a relação com o Estado e criar ambiente regulatório propício para geração de valor, produtos, riqueza e desenvolvimento econômico, conforme as expectativas dos provedores e usuários da agenda. Outros instrumentos criados foram o Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SISGen) com mecanismo declaratório, em oposição ao antigo *modus operandi* comprobatório da Medida Provisória, e o Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB) (Novion & Brina, 2018). No entanto, apesar da evolução de seu modelo

regulatório em relação ao anterior, a Lei nº 13.123/2015 ainda demanda aprimoramento em dispositivos sobre a proteção do conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, e em dispositivos sobre a repartição de benefícios, dentre outros (Távora e cols., 2015).

Para Prates e Irving (2015), a integração entre as políticas públicas de conservação da biodiversidade, de desenvolvimento e de inclusão da sociedade ainda constitui o maior desafio brasileiro diante da CDB. É exatamente nessa arena que se insere a agenda ABS, a qual se relaciona ao compromisso brasileiro com a Meta de Aichi nº 16, definida no Plano Estratégico de Biodiversidade da CDB para o período de 2011 a 2020 e ao Protocolo de Nagoya, ratificado pelo Brasil em março de 2021.

No contexto nacional, a Meta de Aichi 16 foi incorporada como Meta Nacional de Biodiversidade 16 pela Comissão Nacional de Biodiversidade em sua Resolução CONABIO nº 06, de 03 de setembro de 2013, e pela Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB). De acordo com a EPANB, a Meta Nacional de Biodiversidade 16 apresenta 16 ações sobre desenvolvimento da capacidade institucional para aprimoramento da governança da agenda ABS (BRASIL, 2017a). Outras medidas indiretamente associadas à agenda ABS são as Ações 1 e 9 da Meta Nacional de Biodiversidade 13, relacionadas à implementação de projetos do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB); e as Ações 3, 5, 15 e 16 da Meta Nacional de Biodiversidade 18, relacionadas à formação de agentes de fiscalização, provedores e usuários sobre o tema repartição de benefícios (BRASIL, 2017a).

Adicionalmente, a agenda ABS também contribui para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. De acordo com o PPA Cidadão, ao promover o desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas e do conhecimento oriundos da utilização de patrimônio genético e conhecimento tradicional associado por meio da implementação de sistema de acesso e repartição de benefícios, resguardados os direitos dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, a agenda ABS contribui com o alcance dos ODS 2-Fome zero e agricultura sustentável (Meta 2.5); ODS 1- erradicação da pobreza (Metas 1.4 e 1.b); ODS 15- Vida Terrestre (Meta 15.6 e 15.a); e ODS 17 – Parcerias e meios de implementação (Meta 17.7).

2. Abordagem Metodológica

No Brasil, o monitoramento dos recursos orçamentários destinados a uma agenda específica não é trivial por conta da complexidade da organização orçamentária. Mesmo com o esforço do governo federal em integrar os Objetivos (e as Iniciativas) dos Programas Temáticos dos Planos Plurianuais (PPAs) nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), verifica-se que as informações dos Objetivos dos PPAs por vezes constituem-se abrangentes ao ponto de incorporarem medidas relacionadas, mas não especificamente dirigidas a um tema nele mencionado. Adicionalmente, por vezes as informações dos PPAs encontram-se ausentes das LOAs, devido à tomada de decisão do período orçamentário correspondente.

No âmbito das LOAs, as ações orçamentárias de um determinado órgão, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), podem integrar medidas de diferentes autarquias a ele relacionadas, ou mesmo diferentes Programas Temáticos (e Objetivos/Iniciativas) em um mesmo ano orçamentário. Isso pode exigir do pesquisador a verificação de informações adicionais sobre cada uma das ações, como, por exemplo, a Unidade Orçamentária, a Fonte, o Elemento de Despesa, dentre outras. Ademais, uma mesma ação orçamentária pode mencionar diferentes medidas em seu texto, por vezes relacionadas a diversas agendas transversais, o que pode constituir-se como mais um complicador da análise qualitativa do gasto de determinada agenda.

Tais complexidades impõem a este tipo de pesquisa aplicada um questionamento aprofundado sobre a pertinência dos dados coletados. No âmbito do uso de metodologias internacionais para o monitoramento do gasto como sistemas de mensuração, relato e verificação (*measurement, reporting and verification* - MRV em inglês) e/ou análise de *compliance*, tal como os Marcadores do Rio para Biodiversidade da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) por exemplo, verifica-se a necessidade de adaptação do método ao contexto brasileiro, uma vez que apenas a análise dos objetivos previstos nos instrumentos públicos, tal como sugerido pela OCDE (OECD, 2016), nem sempre é suficiente para qualificar o gasto e atingir o objetivo da investigação.

Com o intuito de superar as dificuldades mencionadas bem como possíveis lacunas de informação, o presente estudo foi conduzido a partir da análise de dados qualitativos e quantitativos de instrumentos de planejamento, de orçamento e de reporte da gestão (comunicação da gestão pública federal) sobre ABS, obtidos a partir da combinação de diferentes métodos e etapas. Tozato e cols. (2019) discutem que o emprego da análise mista na identificação dos gastos, além de relevante metodologicamente para o caso brasileiro, possibilita indicar o lugar da agenda no jogo de forças sociais, econômicas e políticas do país, uma vez que evidencia o progresso de execução entre as medidas planejadas e tomadas na administração pública a curto, médio e longo prazo. No presente estudo, a identificação das ações orçamentárias brasileiras relacionadas à agenda ABS foi realizada em duas etapas. Na primeira, os dados obtidos a partir da pesquisa de documentos oficiais foram comparados e, na segunda, os resultados foram verificados com a contribuição de atores-chave, como descrito a seguir.

Baseando-nos em Moreira (2005), os parágrafos dos documentos de planejamento, de orçamento e de reporte brasileiros que descreveram ou indicaram alguma medida alinhada à agenda ABS foram destacados, lidos novamente, classificados e sistematizados em separado. Foram consultadas informações:

i) Dos Programas Temáticos dos Planos Plurianuais sobre ABS, bem como dos Objetivos e das Iniciativas a eles relacionados. O PPA constitui o documento de planejamento federal brasileiro com o conjunto de políticas públicas a serem seguidas pelo Governo Federal a cada quatro exercícios financeiros (quatro anos) e seu estudo permite a identificação do que o poder Executivo, neste caso, o MMA, decidiu implementar ou não sobre a agenda ABS.

ii) Das ações orçamentárias sobre ABS indicadas nos Relatórios de Gestão do MMA, referentes ao período estudado. Destaca-se que esses relatórios demonstram, esclarecem e justificam a alocação de recursos das coordenadorias frente aos seus respectivos objetivos, metas e resultados alcançados ao fim de cada exercício financeiro. Em outras palavras, constituem a divulgação pública das respostas do Estado a determinada demanda e, no caso da agenda ABS, além da apresentação dos dados monetários das respectivas ações orçamentárias, também indicam atividades exercidas no âmbito do CGen.

iii) Sobre os recursos destinados ao Artigo 15º (ABS) da CDB, presentes no 1º ao 6º Relatórios Nacionais do Brasil para a Convenção.

iv) Informações qualitativas e quantitativas, físicas ou financeiras, das ações orçamentárias presentes em cada uma das LOAs dos períodos orçamentários de 2001 a 2020. As ações foram identificadas a partir do cubo (organização de dados por variável) do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o qual constitui o sistema estruturante desenvolvido e implantado pela Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria de Orçamento de Federal - SOF, da Secretaria Especial de Fazenda, subordinada ao Ministério da Economia a fim de prover os processos de planejamento e de orçamento do Governo Federal.

Os dados sistematizados a partir da pesquisa dos documentos citados foram comparados segundo Vigour (2005). Para a autora, a investigação comparativa passa por quatro etapas concernentes ao lugar a ser atribuído às características comuns e distintas dos fatos e dados, bem como à suas possíveis explicações: a interpretação das semelhanças e das diferenças, a questão da generalização, o realce das regras e a questão da modelação. Uma forma útil a este raciocínio é a construção de tabelas e/ou quadros sintéticos, esquemas e configurações que permitam evidenciar tanto características expostas quanto ocultas, bem como semelhanças e diferenças. A autora destaca que “*a questão da pesquisa desempenha um papel decisivo na seleção de similaridades e especialmente das diferenças consideradas relevantes [...] Comparar é sempre julgar*” (Vigour, 2005, p.229, tradução nossa), evidenciando a parcela subjetiva do método comparativo científico. Nesse sentido, a autora aponta a necessidade de consideração do modo de produção dos dados coletados, exigindo do pesquisador prudência em sua interpretação. Também destaca que uma vez organizadas, as composições desses modelos férteis (*modèles féconds*, do francês) devem ser confrontadas com novas pesquisas empíricas para serem confirmadas, alteradas ou abandonadas, reforçando o seu valor heurístico.

No presente estudo, os dados reunidos a partir da análise comparativa dos documentos descritos em (i), (ii), (iii) e (iv) foram organizados na tabela 1 de maneira sintética.

Como resultado, foram identificadas 23 ações orçamentárias potencialmente relacionadas à agenda ABS durante o período orçamentário de 2001 a 2020. Nota-se que, durante a elaboração do 1º, 2º, 3º e 4º Relatórios Nacionais do Brasil à CDB, houve um esforço do MMA em discriminar os Programas Temáticos dos PPA's relacionados à ABS. O 6º Relatório Nacional explica que dentre as nove agendas implementadas pelas autarquias do MMA, ABS e gestão da poluição constituem as únicas categorias que não são enriquecidas com ações implementadas por outros órgãos federais como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), o Ministério das Cidades, dentre outros.

Seguindo o raciocínio metodológico de Vigour (2005), as informações da tabela sintética (Tabela 1) foram validadas com a contribuição de atores-chave atuantes na agenda ABS. Segundo Reynolds (1998), este método é essencial à análise de políticas públicas, sendo complementar à análise documental, uma vez que permite a identificação da questão específica por atores envolvidos no processo de tomada de decisão.

No presente estudo, a consulta a atores-chave foi baseada em Minayo (2002, 2011) e realizada por meio de entrevistas em profundidade *online* e de questionários no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão da Controladoria Geral da União (CGU). Enquanto as entrevistas tiveram como objetivo o aprofundamento do conhecimento das fases de implementação da agenda ABS no país e respectivas ações orçamentárias, os questionários visaram identificar os volumes monetários totais de benefícios repartidos referentes às explorações econômicas do patrimônio genético nacional durante a vigência da Lei nº 13.123/2015, relacionados à repartição de benefícios nas modalidades monetária e não monetária.

Tabela 1 - Potenciais ações orçamentárias da agenda ABS no período de 2001 a 2020

Programas Temáticos dos Planos Plurianuais com Objetivos e/ou Iniciativas relacionados a ABS	508 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos	0466 - Biotecnologia	1140 - Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos	1332 - Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	1426 - Preservação e Conservação Ambiental	2018 - Biodiversidade	2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade
Relatório Nacional do Brasil para a Convenção de Diversidade Biológica Art. 15 - Acesso a Recursos Genéticos	2º, 3º e 4º Relatórios Nacionais	2º Relatório Nacional	3º Relatório Nacional				
Ações Orçamentárias das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), relacionadas à Acesso e Repartição de Benefícios	2001 2975; 2935; 6305; 7385						
	2002 2975; 2935; 6305; 7385						
	2003 2975; 2935; 6305; 7385						
	2004 2975; 2935	6056	4976; 4978; 4982; 4992; 6005; 6008; 6460				
	2005 2975; 2935; 8049		2A24; 4976; 4978; 4992; 6008; 6056; 6287; 6460				
	2006 2935; 2975; 2B61; 2B63; 4976; 4978; 6287						
	2007 2935; 2975; 2B61; 2B63; 4976; 4978; 6287						
	2008 2975; 4976; 8408			8951	2B61		
	2009 2975; 4976; 8408			8951	2B61		
	2010 2975; 4976; 8408			8951	2B61		
	2011 2975; 4976; 8408				2B61		
	2012 2975; 8408					20LW; 20MJ; 20TS; 2975; 2B61; 4976; 8408	
	2013 8408					20TS; 4976; 8408	
	2014 8408					20TS; 4976; 8408	
	2015 8408					20TS	
	2016 8408					20TS	20TS
	2017 8408						20TS
	2018 8408						20TS
	2019						20TS; 219J
	2020						219J

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP.

Como resultado, dentre as 23 ações orçamentárias inicialmente identificadas, oito foram selecionadas como sendo aquelas estritamente direcionadas à execução da agenda ABS no Brasil (Tabela 2). Nota-se que, embora algumas ações integrassem Programas Temáticos, Objetivos e/ou Iniciativas com descritivos alinhados à agenda - como conservação da diversidade genética, promoção de cadeias e arranjos produtivos locais, ou mesmo biossegurança e combate à biopirataria -, estas foram excluídas na análise final de qualificação do gasto. É o exemplo da ação 4978 - Capacitação em Biossegurança de Organismos Geneticamente Modificados, em Combate a Biopirataria, e para Conservação, Uso Sustentável e Repartição dos Benefícios Derivados (Tabela 1), cujo objetivo era a qualificação de técnicos sobre o impacto ambiental de transgênicos. Da mesma forma, algumas ações identificadas nos PPAs não integraram a tabela sintética (Tabela 1) por não constarem nas LOAs do período estudado, como é o caso da Ação 20WE - Fiscalização dos Recursos da Biodiversidade da Iniciativa 01UG - Ampliação e aperfeiçoamento da fiscalização do acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado.

O gasto das ações orçamentárias foi consultado a partir do SIOP. Para a sua análise foi montada uma base de dados contendo os valores das variáveis: i) LOA (valor da Lei Orçamentária do ano exercício selecionado); ii) Autorizado (despesa autorizada pela Lei Orçamentária Anual, inclusive créditos adicionais); iii) Empenhado (total empenhado pelas unidades executoras do Governo Federal); iv) Empenhado Liquidado (total de despesas orçamentárias executadas); v) Pago (total de despesas orçamentárias efetivamente pagas); e vi) Pago + Restos a Pagar (RAP) Pago (soma do valor pago no exercício, acrescido do valor total do RAP pago) durante os anos de exercício 2001 a 2020. No presente estudo, o gasto executado refere-se ao valor de Pago + RAP Pago.

O valor das despesas com pessoal do Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi calculado a partir dos gastos referentes ao Órgão 44.000 (MMA), Unidade Orçamentária 44101 (MMA - Administração Direta) e Elementos de Despesa: Outros Benefícios Previdenciários do servidor ou do militar; Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência; Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar; Salário-Família; Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil; Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar; Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil; e Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado. O cálculo aproximado de despesas com pessoal da agenda ABS foi realizado utilizando-se: i) o número anual de servidores do MMA, consultado a partir do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), conforme orientação da Coordenação de Apoio Administrativo do MMA no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (Protocolo E-Sic 02680.002445/2020-08); e ii) o número base médio anual de quinze servidores atuantes na agenda ABS, incluindo ativos permanentes e/ou contratos temporários e/ou consultores, conforme consulta a atores-chave.

O número de acordos ou outros instrumentos de repartição de benefícios celebrados com a União, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores tradicionais constitui o indicador de monitoramento brasileiro de execução dos Programas da agenda ABS nos PPAs e de implementação da Meta 16 da EPANB. Sua série histórica foi recuperada a partir dos Relatórios de Avaliação dos Programas do MMA nos PPAs 2000-2003, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019 e da EPANB.

Os valores monetários foram deflacionados utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (IBGE, 2020). O cálculo foi realizado conforme o estudo de De-Losso (2020), utilizando-se o IPCA geral para o cálculo do índice base no período de referência de 2020 (calculado a partir da frequência anual do índice acumulado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e disponibilizado pelo Ipeadata).

Adicionalmente, foram utilizadas informações de caderno de campo (*carnets de notes de terrain*, do francês) dos autores, registradas para a análise retrospectiva do processo de participação em

Conferências das Partes (COPs) da CDB e em reuniões do CGen. Caracterizado como uma ferramenta de trabalho no campo das ciências humanas e sociais, o caderno de campo sistematiza experiências e percepções do pesquisador, sejam elas de natureza descritiva ou reflexiva (Claval, 2013).

3. Resultados e Discussão

Durante o período de 2001 a 2020, foram executados R\$ 21.440.051,18 com a agenda ABS do MMA, sendo a média anual de R\$ 1.072.002,55 ± R\$ 857.446,45. O gasto total com cada ação orçamentária encontra-se detalhado na Tabela 2.

Tabela 2 - Ações orçamentárias da agenda ABS no período de 2001 a 2020. Gasto Total = Valor Pago acrescido de restos a pagar pago. Valores deflacionados utilizando-se o IPCA e ano base 2020

ID Ação	Nome da Ação	PPA	Unidade Orçamentária	Gasto Total R\$
6305	Controle do Acesso aos Recursos Genéticos	2000-2003	IBAMA	577.321,32
4992	Fomento a Projetos de Pesquisa e Proteção do Conhecimento Tradicional Associado à Biodiversidade	2004-2007	MMA	305.675,35
6008	Capacitação para o Combate à Biopirataria	2004-2007	MMA	2.782.472,10
2A24	Fomento a Projetos de Pesquisa e Proteção do Conhecimento Tradicional Associado à Biodiversidade (crédito extraordinário)	2004-2007	MMA	325.810,27
4976	Promoção da Repartição de Benefícios decorrentes do Uso dos Recursos Genéticos e do Conhecimento Tradicional Associado	2004-2007 2008-2011 2012-2015	MMA	10.088.355,40
20MJ	Fiscalização do Acesso ao Patrimônio Genético, ao Conhecimento Tradicional Associado e Combate à Biopirataria	2012-2015	IBAMA	54.607,65
20TS	Conservação, Uso, Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira	2012-2015 2016-2019	MMA	6.830.252,14
219J	Apoio à Gestão da Conservação e do Uso Sustentável da Biodiversidade e do Patrimônio Genético	2016-2019 2020-2023	MMA	475.556,94

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOP.

Durante o período de vigência da Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001 (2001 a 2015), o gasto correspondeu a 95% do total do período orçamentário estudado e foi de R\$ 20.317.180,18 com média anual de R\$ 1.354.478,68 ± R\$ 805.179,36. O ano de maior gasto foi o de 2014, com total de R\$ 3.066.086,39. O ano de menor gasto, por sua vez, foi o de 2003, com total gasto de R\$ 33.820,53 (Figura 1).

A primeira ação orçamentária da agenda foi a 6305-Controle do Acesso aos Recursos Genéticos, com vigência durante os anos de 2001 a 2003 e execução pelo IBAMA. Nestes anos a agenda desenhava-se institucionalmente no MMA.

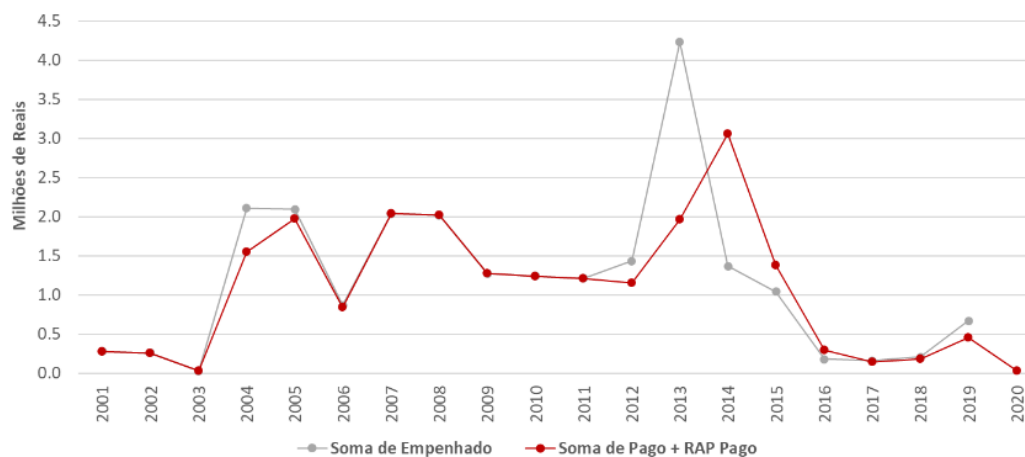
A análise orçamentária dos períodos de vigência dos PPAs evidencia a maior execução orçamentária da MP 2.186-16/2001 durante o Plano Mais Brasil (PPA 2012-2015), com gasto total de

R\$ 7.577.075,95. O objetivo das ações orçamentárias era modernizar a gestão, promover o acesso aos recursos genéticos da biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados e assegurar a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados. Anteriormente a ele, o gasto total da agenda no Plano Avançar Brasil (PPA 2000-2003) foi de R\$ 577.321,32; no Plano Brasil de Todos (PPA 2004-2007) foi de R\$ 6.407.731,33; e no Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (PPA 2008-2011) foi de R\$ 5.755.051,59 (Figura 2).

Conforme mencionado, durante a gestão pública de 2001-2015 a MP 2.186-16/2001 instaurou um modelo de gestão extremamente burocrático e moroso, em que interessados em acessar os recursos genéticos da biodiversidade brasileira eram obrigados a cumprir exigências excessivamente complexas. Dessa forma, o Estado atuava como um entrave ao uso de recursos genéticos e, portanto, ao desenvolvimento econômico que poderia ser gerado a partir desses. Tal situação terminou por desestimular, no nascedouro, experiências de potencial científico e econômico que germinavam a partir do uso dos recursos genéticos (Azevedo, 2005; Clement, 2007; Saccaro, 2011). Ao final dos 15 anos em vigor, a MP firmou 261 contratos ou instrumentos equivalentes de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios (Brasil, 2017a, p.26) (Figura 2) e autorizou pouco mais de 2.300 atividades, dentre as quais pesquisas, bioprospeções e desenvolvimento tecnológico. Os números foram alcançados pela descentralização da expedição de autorizações, visto que o tempo médio de se obter a licença do CGen era acima dos três anos.

Um exemplo da complexidade de imposições da MP 2.186-16/2001 com relação à exigência do certificado de procedência legal pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é apresentado por Novion e Batista (2006), os quais discutem sobre a eficácia não plena do comando do Art. 31, por tornar necessária a alteração do processo administrativo de análise de patentes pelo próprio INPI. A falta de segurança jurídica e o elevado custo regulatório da MP fizeram do tema de acesso aos recursos genéticos, considerado nas arenas políticas nacionais e internacionais como uma oportunidade para o desenvolvimento econômico sustentável, um exemplo dos entraves que a burocracia e as regulamentações desconectadas dos atores afetados podem causar a uma agenda pública.

Figura 1. Gasto orçamentário (Valor Pago acrescido de Restos a Pagar Pago) com ações orçamentárias finalísticas da agenda ABS no período de 2001 a 2020. n=oitto ações orçamentárias. Séries deflacionadas utilizando-se o IPCA e ano base 2020.

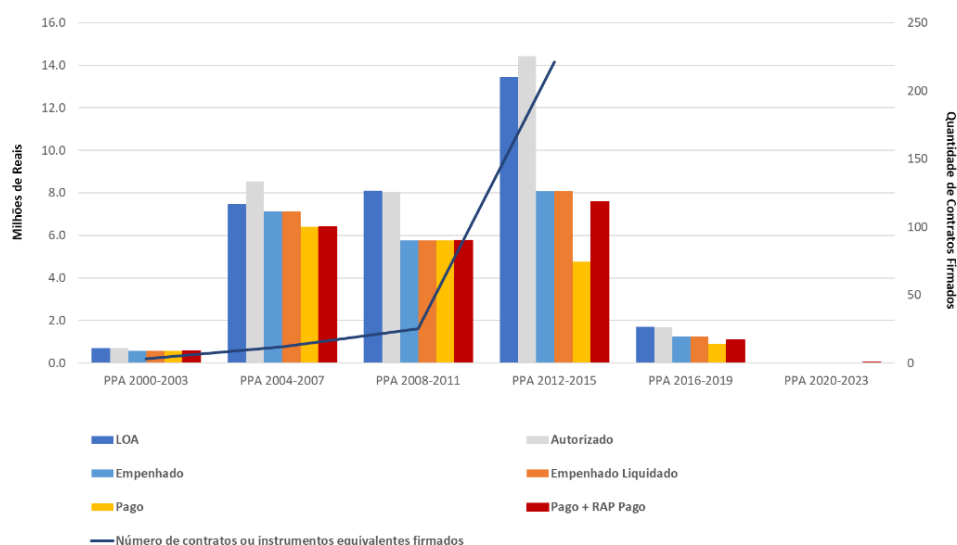


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOP.

O Plano Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social (PPA 2016-2019) e o Plano Planejar, Priorizar, Alcançar (PPA 2020-2023, atualmente em vigência) compreendem a segunda fase de implementação da agenda brasileira de ABS, por meio da entrada em vigência da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, em novembro do mesmo ano, e da execução das LOAs de 2016, 2017, 2018, 2019 e de 2020. O período também se destaca pelo orçamento limitado pela Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos (Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016), a qual passou a vigorar pelos próximos 20 exercícios financeiros, instituindo a limitação de gastos e investimentos públicos. Nesses últimos cinco anos de implementação (segunda fase / 2016-2020), o gasto da agenda ABS foi de R\$ 1.122.870,99, com média anual de R\$ 224.574,20 ± R\$ 162.107,59. O valor representa 5% do total gasto no período histórico de implementação (2001-2020), e sua média anual é seis vezes menor do que a executada na primeira fase (2001-2015).

No PPA 2016-2019, o objetivo das ações orçamentárias da agenda ABS era promover o desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas e do conhecimento oriundos da utilização de patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, por meio da implementação de sistema de acesso e repartição de benefícios, resguardados os direitos dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. Seu gasto total no período foi de R\$ 1.087.309,96. O ano de maior gasto foi 2019, com total executado de R\$ 459.357,55 e o de menor foi 2017, com total de R\$ 143.738,13. Atualmente com este mesmo objetivo, o vigente PPA 2020-2023 tem implementado a agenda ABS por meio da ação orçamentária 219J, e seu gasto em 2020 foi de R\$ 35.561,03, o segundo menor de toda a história da implementação da ABS no país (Figura 2).

Figura 2. Gasto (Valor Pago acrescido de Restos a Pagar Pago) com ações orçamentárias finalísticas da agenda ABS no período de 2001 a 2020 e Número de contratos ou instrumentos equivalentes de utilização do patrimônio genético e repartição de benefícios firmados. n=oitto ações orçamentárias. Séries deflacionadas utilizando-se o IPCA e ano base 2020.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOP.

Nota-se que o período orçamentário de 2020 não apresenta os valores de LOA, Autorizado, Empenhado, Empenhado Liquidado e Pago (Figura 2). Além disso, o PPA vigente não discrimina o Programa 2078-Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (onde encontra-se a ação 219J) em seu texto-base. Essas lacunas de informação podem constituir reflexo dos esforços de síntese e de reestruturação do atual PPA para avanço de sua gestão estratégica. Ao mesmo tempo, podem evidenciar a perda da potencialidade desses instrumentos como ferramentas de apoio à qualificação do gasto da agenda pública sobre ABS, remetendo ainda maior dificuldade de acesso à pesquisa sobre seus gastos. Ademais, podem mostrar a redução da transparência e da responsabilização coletiva dos recursos públicos que o Estado havia implementado nos últimos dois PPAs. Em consonância com o descrito, Couto e Júnior afirmam que a redução dos elementos do PPA 2020-2023 “*não apenas diminui a transparência da ação governamental referente ao Congresso e à sociedade, mas também dificulta a explicitação e, conseqüentemente, a gestão das agendas transversais e multissetoriais governamentais*” (Couto & Júnior, 2020, p.37).

As lições aprendidas da primeira fase (implementação da MP 2.186-16/2001) e as discussões públicas com provedores e usuários da agenda ABS durante os processos de negociação da Lei nº 13.123/2015 culminaram com a consolidação de um novo modelo legal regulatório da economia do patrimônio genético, com foco na preservação dos direitos sem desestímulo à geração de benefícios.

No novo modelo regulatório, a repartição de benefícios decorrente da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado passou a constituir-se nas modalidades monetária ou não monetária, indicadas no momento da notificação do produto acabado ou material reprodutivo oriundo do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado. A opção monetária determina aos usuários o recolhimento ao FNRB de 1% da receita líquida sobre a exploração econômica do produto acabado ou de material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético, quantitativo que pode ser reduzido a até 0,1% mediante a celebração de acordo setorial, a pedido do interessado. Estão isentos da obrigação de repartição de benefícios pesquisadores, microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte, determinados agricultores tradicionais e suas cooperativas, dentre outros.

A opção de repartição não monetária, por sua vez, impõe aos usuários o investimento do montante de 0,75% a 1% da receita líquida sobre a exploração econômica do produto acabado em algumas ações, como projetos para a manutenção dos conhecimentos dos PICTAFs ou para a conservação e/ou uso sustentável da biodiversidade, capacitação de recursos humanos na temática da agenda, transferência de tecnologias, licenciamento de produtos livre de ônus, disponibilização de produtos de domínio público e distribuição gratuita de produtos de interesse social.

Segundo UEBT (2020) e CNI (2017), tais possibilidades geram o potencial de contribuir com a gestão de risco de reputação das empresas que adotam estratégias socioambientais por atestar seu investimento direto em conservação da biodiversidade, de atestar sua cadeia de valor e de garantir a procedência do recurso genético utilizado aos consumidores, colaborando inclusive com o fortalecimento da percepção da população sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade.

O SISGen foi implementado em novembro de 2017. Em outubro de 2020, segundo dados disponibilizados publicamente, o Sistema apresentava 28.011 usuários cadastrados, 951 instituições, 57.259 atividades de acesso e remessa, e 2.829 notificações de produtos. De acordo com dados recebidos mediante consulta ao Departamento de Patrimônio Genético – DPG/MMA, os valores atuais (2021) referentes à repartição de benefícios remontam a R\$ 3.132.952,45 efetivamente pagos e R\$

20.619.318,56 devidos, mas ainda não pagos, totalizando R\$ 23.752.271,01. Esse montante abrange as modalidades monetária e não monetária, conforme detalhado na Tabela 3.

Tabela 3 -Volumes monetários totais de benefícios repartidos referentes às explorações econômicas do patrimônio genético nacional durante a vigência da Lei nº 13.123/2015, relacionados à repartição de benefícios nas modalidades monetária e não monetária.

Descrição	Valor total em R\$
Valores Depositados na conta do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB)	3.132.952,45
Valores referentes a Termos de Compromisso pendentes de finalização de análise, e cujos valores poderão ser depositados na conta do Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB)	8.792.105,35
Valores de acordos de repartição de benefícios na modalidade não-monetária, cujos projetos, já recebidos, dependem de análise do Ministério do Meio Ambiente (MMA)	3.638.390,22
Valores referentes a Termos de Compromisso pendentes de finalização de análise, e cujos acordos de repartição de benefícios na modalidade não-monetária, ainda não foram entregues ao MMA	8.188.822,99
Total	23.752.271,01

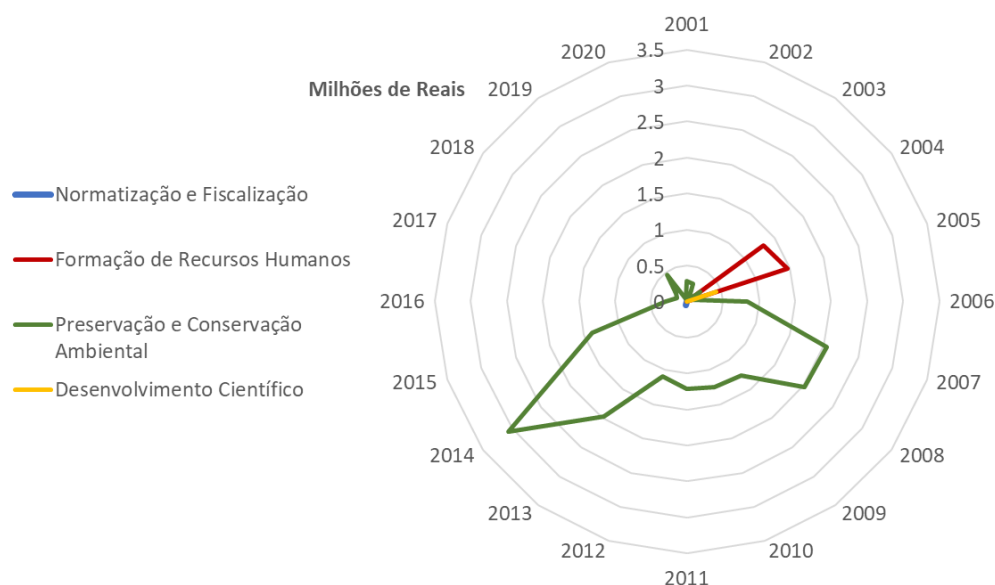
Fonte: Elaboração própria a partir da consulta ao DPG/MMA.

Com relação à tipologia das ações orçamentárias da agenda ABS no período de 2001-2020, todas integram a função Gestão Ambiental, refletindo a competência institucional do MMA nos instrumentos de orçamento. Elas integram as subfunções Normatização e Fiscalização, Formação de Recursos Humanos, Preservação e Conservação Ambiental e Desenvolvimento Científico (Figura 3). Tais subconjuntos constituem um nível de agregação imediatamente inferior à função, e evidenciam a natureza da atuação do MMA.

Neste período, a subfunção Preservação e Conservação Ambiental representou 84,8% do gasto da agenda ABS, sendo este de R\$ 18.178.288,59 com média anual de R\$ 908.914,43 ± R\$ 860.269,80. De acordo com o presente estudo, o maior gasto foi efetuado em 2014, com total executado de R\$ 3.066.086,39 (Figura 3). De acordo com a consulta a atores-chave, esta subfunção relaciona-se principalmente com o desempenho das atividades do CGen, o colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e recursal, responsável por coordenar a elaboração e a implementação da agenda ABS no país.

Com relação às demais subfunções do gasto da agenda ABS, Formação de Recursos Humanos apresentou gasto total de R\$ 2.782.472,10, o qual foi executado nos anos de 2004 e de 2005 e estava relacionado à capacitação de agentes públicos. Desenvolvimento Científico teve gasto total de R\$ 424.682,82 e foi executado em 2005. Por fim, Normatização e Fiscalização apresentou gasto total de R\$ 54.607,65, o qual foi executado em 2012 pelo IBAMA (Figura 3).

Figura 3. Gasto orçamentário anual (Valor Pago acrescido de Restos a Pagar Pago) com as diferentes subfunções das ações finalísticas da agenda ABS no período de 2001 a 2020. n=oitto ações orçamentárias. Séries deflacionadas utilizando-se o IPCA e ano base 2020.



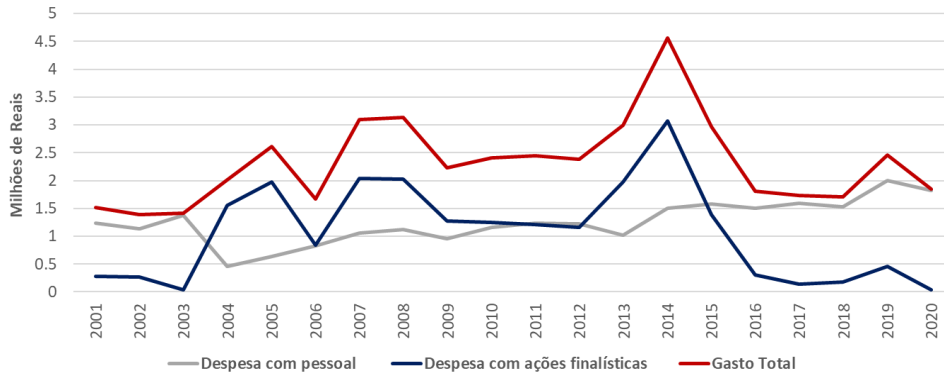
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOP.

Destaca-se que além dos gastos orçamentários com as oito ações orçamentárias analisadas, atividades relacionadas à agenda ABS foram implementadas com recursos internacionais, como o desenvolvimento de projetos destinados à geração de renda no entorno de unidades de conservação apoiadas com recursos do GEF, KFW e WWF no Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA (Brasil, 2010; 2017b). Outros exemplos são o projeto GEF PNUD BRA 00 21 mencionado no 2º Relatório Nacional Brasileiro para a CDB, e o Projeto GEF-ABS Capacitação e Fortalecimento Institucional sobre a Estrutura Nacional para Acesso e Repartição de Benefícios sob o Protocolo de Nagoya, mencionado no 6º Relatório Nacional Brasileiro para a CDB.

Considerando os recursos externos acima descritos, constata-se que a identificação das despesas com pessoal representa tanto o esforço interno quanto a contrapartida brasileira na execução das ações relacionadas aos recursos advindos de outros países, para a implementação da agenda ABS no Brasil. De acordo com o presente estudo, o gasto do MMA com despesas de pessoal (incluindo ativos permanentes e/ou contratos temporários) nesses 20 anos de implementação da agenda ABS foi de R\$ 24.958.724,20, com média anual de R\$ 1.247.936,21 ± R\$ 379.639,72. Os valores refletem uma aproximação do gasto devido às oscilações do número e de categorias de servidores do MMA disponíveis para a implementação da agenda ABS no país. Conforme explicado, no presente estudo foi considerada uma média anual de 15 servidores ativos.

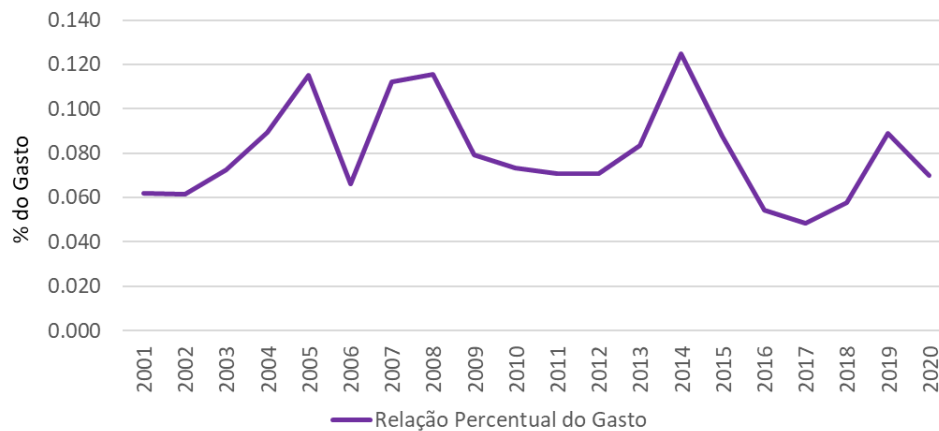
Quando somados os gastos das ações finalísticas com as despesas de pessoal ativo do MMA, evidenciou-se que o gasto total brasileiro de implementação da agenda ABS no período estudado (2001 a 2020) foi de R\$ 46.398.775,39, com média anual de R\$ 2.319.938,77 ± R\$ 772.647,12 (Figura 4). Este valor corresponde a 0,08% do orçamento total executado pelo MMA no período de 2001 a 2020, incluindo-se todas as unidades orçamentárias do órgão, sendo sua média relativa anual de 0,08% ± 0,022% (Figura 5).

Figura 4. Gasto orçamentário anual (Valor Pago acrescido de Restos a Pagar Pago) com despesa de pessoal (incluindo ativos permanentes e/ou contratos temporários) e com ações finalísticas da agenda ABS no período de 2001 a 2020. n=oitto ações orçamentárias. Séries deflacionadas utilizando-se o IPCA e ano base 2020.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOP.

Figura 5. Relação percentual entre o gasto orçamentário anual (Valor Pago acrescido de Restos a Pagar Pago) das ações finalísticas da agenda ABS e o orçamento total do MMA no período 2001 a 2020. Séries deflacionadas utilizando-se o IPCA e ano base 2020.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOP.

Considerações Finais²

O presente trabalho analisou os gastos orçamentários com a agenda de Acesso e Repartição de Benefícios (ABS) do uso do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados, no período de 2001 a 2020. Nesses 20 anos de implementação, o país investiu em ações finalísticas, isto é, sem somar os gastos com pessoal, R\$ 1,1 milhão período. Adicionando-se os gastos com pessoal, o montante foi de R\$ 2,3 milhões ao ano, o que corresponderia a $0,080\% \pm 0,022\%$ do gasto total médio anual executado pelo MMA no período considerado.

Nos períodos orçamentários de 2001 a 2015, quando vigia a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, o gasto orçamentário anual era em torno de R\$ 1,3 milhão com ações finalísticas. Atualmente, em sua segunda fase de implementação, a agenda ABS relaciona-se à vigência da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Nos períodos orçamentários de 2016 a 2020, o gasto fora em torno de R\$ 224 mil anuais com ações finalísticas.

Considerando-se que foram repartidos benefícios monetários e não monetários da ordem de mais de 51% de todos os gastos orçamentários executados pelo MMA com a agenda ABS no Brasil no período 2001 a 2020, admitindo-se sua canalização para ações de conservação da biodiversidade, conforme as disposições da Lei nº 13.123/2015, fechar-se-ia, potencialmente, o ciclo do uso facilitado das riquezas genéticas brasileiras na geração de recursos econômicos para mantê-las conservadas e disponíveis para novos usos e novos desenvolvimentos. Desta forma, os dados constituem evidências para a avaliação de impacto do Componente 5 da Política Nacional de Biodiversidade (Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002), especialmente se relacionado aos demais elementos da cadeia de resultados da implementação da agenda brasileira de acesso e repartição de benefícios da biodiversidade (ABS), tal qual realizado por Tozato e cols. (2018; 2020).

Vale lembrar que o processo decisório orientado por evidências contribui com melhorias e com o investimento eficaz e ético dos recursos públicos, insere racionalidade aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento, e viabiliza mecanismos de governança que encorajam novas iniciativas, contribuindo inclusive com agendas transversais. Legay (2006a, 2006b) denomina a pesquisa associada a argumentos de apoio à tomada de decisão e de uso prático de gestores, autoridades locais e em apoio a políticas públicas, como ciência eficaz (*science efficace*, do francês). Para Barlow e cols. (2018) este tipo de pesquisa contribui com a inovação e o desenvolvimento de soluções baseadas em evidências, favorecendo inclusive, a governança para a conservação da biodiversidade nos trópicos.

Ademais, novos estudos poderiam ser realizados a fim de estimar-se o potencial de alavancagem de recursos por esse mecanismo da Política Nacional de Biodiversidade. Conforme mencionado, além do monitoramento e aprimoramento interno, tais pesquisas constituem-se essenciais para evidenciar o esforço brasileiro no alcance das Metas Nacionais 16, 13 e 18 da Estratégia e Plano de Ação Nacionais

² Agradecemos ao Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada pelas bolsas de pesquisa. Agradecemos ao cientista de dados Bruno Miranda, pesquisador colaborador da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) - Sub Rede Políticas Públicas, pelas discussões técnicas.

para a Biodiversidade (EPANB), no cumprimento dos compromissos assumidos perante a Convenção de Diversidade Biológica (CDB), e também dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, particularmente de suas metas 15.6 e 15.a.

Referências Bibliográficas

- Azevedo, Cristina. (2005). A regulamentação do acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados no Brasil. *Biota Neotropica*, 5(1), 19-27.
- Barlow, Jos., França, Filipi., Gardner, Toby., Hicks, Cristina., Lennox, Gareth., Berenguer, Erika., Castello, Leandro., Economo, Evan., Ferreira, Joice., Guénard, Benoit., Leal, Cecília., Isaac, Victoria., Lees, Alexander., Parr, Catherine., Wilson, Shaun., Young, Paul & Graham, Nicholas. (2018). The future of hyperdiverse tropical ecosystems. *Nature*, 559, (7715), 517-526.
- Brasil. (2002, 22 de agosto de.). *Decreto nº 4.339*. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Acessado em 16 de outubro de 2019, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm
- Brasil. (2010). Ministério do Meio Ambiente. *Relatório do ARPA Fase I - 2002-2010, Execução Financeira Fase I*. Brasília, 2010. Acessado em 01 de outubro de 2019, de: <http://arpa.mma.gov.br/relatorios/>
- Brasil. (2017a). Ministério do Meio Ambiente. *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB)*. Brasília.
- Brasil. (2017b). Ministério do Meio Ambiente. *Relatório do ARPA Fase II - 2002-2010, Execução Financeira Fase II*. Brasília. Acessado em 01 de outubro de 2019, de: <http://arpa.mma.gov.br/relatorios/>
- Claval, Paul. (2013). Le rôle du terrain en géographie. *Revista Franco-Brasileira de Geografia. Confins*, 17, 1-25.
- Clement, Charles R. (2007). Um pote de ouro no fim do arco-íris? O valor da biodiversidade e do conhecimento tradicional associado, e as mazelas da lei de acesso - uma visão e proposta a partir da Amazônia. *Ciência & Desenvolvimento*. Belém, 3(5), 7-28.
- Confederação Nacional da Indústria (CNI). (2017). *Acesso e repartição de benefícios no cenário mundial: a lei brasileira em comparação com as normas internacionais*. Brasília: CNI.
- Couto, Leandro F., & Júnior, José C.C. (2020). *A Função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023*. (Texto para Discussão / IPEA; 2549). Brasília: IPEA.
- De-Losso, Rodrigo. (2020). Deflacionamento. In: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). *Boletim de Informações - Temas de economia aplicada*, 18-24.
- Ferreira, Simone N. & Clementino, Adriana N.R. (2010). *Legislação de acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados e repartição de benefícios*. Brasília: EMBRAPA.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Acessado em 20 de novembro de 2019, de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=23714&t=resultados>
- Legay, Jean-Marie. (2006a). Interdisciplinarité et biodiversité: un grand défi. In: Legay, Jean-Marie (Org.). *L'interdisciplinarité dans les sciences de la vie*. Paris : Editions Quæ Indisciplines, 115-121.
- Legay, Jean-Marie. (2006b). La conservation et la gestion de la biodiversité: un défi pour l'interdisciplinarité. In: Legay, Jean-Marie (Org.). *L'interdisciplinarité dans les sciences de la vie*. Paris: Editions Quæ Indisciplines, 151-169.

- Minayo, Maria C. (2002). *Pesquisa social: teoria e método*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Minayo, Maria C. (2011). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Moreira, Sônia V. Análise documental como método e como técnica. (2005). In: Duarte, J.; Barros, A. (org.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 269-279.
- Novion, Henry., & Baptista, Fernando M. (2006). O certificado de procedência legal no Brasil: Estado da arte da implementação da legislação, 2006, *Instituto Socioambiental*, 2(5). Acessado em 21 de outubro de 2020 de https://spda.org.pe/?wpfb_dl=181
- Novion, Henry., & Brina, Leticia. (2018). National Implementation of Access and Benefit-sharing in Brazil. Em Proceedings of the international workshop on access and benefit-sharing for genetic resources for food and agriculture, Roma, 2018. Acessado em 15 de dezembro de 2020 de: <http://www.fao.org/3/CA0099EN/ca0099en.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2016). *Handbook OECD DAC Rio Markers - DCD/DAC(2016) 3/ADD2/FINAL*.
- Prates, Ana Paula & Irving, Marta. (2015). Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 5(1), 28-57.
- Reynolds, J.H. (1998). *Handbooks on Biodiversity Information Management - Information and Policy*. London: Commonwealth Secretariat.
- Roma, Júlio Cesar & Coradin, Lidio. (2016). *A governança da convenção sobre diversidade biológica e sua implementação no Brasil*. In: MOURA, A.M.M. *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 253-285.
- Saccaro Junior, Nilo L. (2011). A regulamentação de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios: disputas dentro e fora do Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 14(1), 229-244.
- Silva, Alessandro., Costa, Guilherme., Mello-Théry, Neli., Zago, Ramón., Ferreira, Tatiana., Sato, Danilo., Tozato, Heloisa., & Cavicchioli, Andrea. (2014). Oficinas Participativas na Elaboração do Plano de Manejo da APA-VRT. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 4(2), 240-262. Acessado em 02 de janeiro de 2021, de: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v4i2p240-262>
- Silva, Alessandro Soares da. (2018). A Ação Pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194-204. Acessado em 07 de maio de 2021, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v8i1.175154>
- Távora, Fernando., Fraxe Neto, Habib., Póvoa, Luciano., Kassmayer, Karin., Souza, Luiz., Pinheiro, Victor., Basile, Felipe. & Carvalho, Daniel. (2015). *Comentários à Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015: Novo Marco Regulatório do Uso da Biodiversidade*. Brasília, IPEA. (Texto para Discussão / IPEA; 184). Acessado em 15 de dezembro de 2020 de: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td184>
- Tozato, Heloisa., Mello-Théry, Neli A., & Dubreuil, Vincent. (2015). Impactos das Mudanças Climáticas na Biodiversidade Brasileira e o Desafio em Estabelecer uma Gestão Integrada para a Adaptação e Mitigação. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 5(2), 309-331. Acessado em 02 de janeiro de 2021, de: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v5i2p309-331>
- Tozato, Heloisa; Luedemann, Gustavo; Frangetto, Flávia W. & Moreira, Carmen T.C. (2019). Abordagens metodológicas para a identificação dos gastos com mudança do clima: desafios para o Brasil. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 21, 149-162.
- Tozato, Heloisa., Bezerra, Fernanda., Martins, Elizabeth., Bacellar, Ana., Salzo, Ivan, Jorge, Rodrigo., & Ribeiro, Kátia. (2019) Oficinas Participativas como Ferramentas para a Avaliação de

Impacto de Políticas Públicas: o estudo de caso do PIBIC/ICMBio no Brasil. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(2), 337-359.

Tozato, Heloisa., Bezerra, Fernanda., Martins, Elizabeth., Bacellar, Ana., Salzo, Ivan, Jorge, Rodrigo., & Ribeiro, Kátia. (2020). Avaliação de impacto de políticas públicas: o estudo de caso do PIBIC/ICMBio no Brasil. *Revista da Avaliação da Educação Superior*. 5(3), 676-700.

Union for Ethical Biotrader (UEBT). Biodiversity Barometer, 8 p., Acessado em 13 de dezembro de 2020 de: <http://www.biodiversitybarometer.org/#uebt-biodiversity-barometer-2020>

Vigour, Cécile. (2005). *La Comparaison dans les sciences sociales - pratiques et méthodes*. Paris: La Découverte.

Recebido em 08/02/2021.
Revisado em 23/06/2021.
Aceito 02/08/2021.