



caeni

Centro de Estudos das
Negociações Internacionais

Série Working Paper

**Análise de Política Externa e barganha
inter-burocrática: a negociação do Protocolo de
Cartagena na CTNBio**

Matheus Soldi Hardt

Maio/2013

Autorizada a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Soldi Hardt, Matheus.

Análise de Política Externa e Barganha Inter-Burocrática: a negociação do Protocolo de Cartagena na CTNBio.

28 p.

São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

Apresentação

Este trabalho é resultado da pesquisa de Iniciação Científica de Matheus Soldi Hardt, bacharel em Relações Internacionais pela USP. A partir de um projeto de pesquisa desenvolvido no Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI), sobre o processo decisório em negociações internacionais, Matheus tomou como objeto o estudo da estrutura institucional da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) e analisou como se deu a negociação do Protocolo de Cartagena.

A pesquisa serviu para que o estudante tomasse contato com uma literatura nova, de Análise de Política Externa, mais especificamente análise político-burocrática, além de incentivar pesquisa empírica, com a realização de entrevistas com atores-chave e especialistas que trabalhavam diretamente com a temática em questão.

Sob minha orientação, Matheus desenvolveu a pesquisa durante o período de 2009 a 2010 com bolsa FAPESP e concluiu com êxito o trabalho que atualmente integra o material de pesquisa do CAENI. Este Working Paper é resultado desta pesquisa, e serve de incentivo para que outros pesquisadores de Iniciação Científica ou de Pós-Graduação venham a contribuir e divulgar os resultados em formato de paper.

Janina Onuki, professora associada do IRI-USP

24 de abril de 2013.



Resumo

Este trabalho é o resultado do desenvolvimento do projeto de pesquisa, intitulado “Análise de Política Externa e barganha inter-burocrática: a negociação do Protocolo de Cartagena na CTNBio”. A pesquisa tem como objetivo principal compreender como se deu o processo de tomada de decisão em política externa, tomando a análise da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) que é o órgão governamental responsável pela aprovação da comercialização de produtos transgênicos. A proposta foi analisar como ocorreu o processo de tomada de decisão, a partir da investigação do posicionamento dos vários atores envolvidos, partes da própria Comissão. A hipótese é que a decisão em temas de política externa, embora tradicionalmente concentrada no Ministério das Relações Exteriores, cada vez mais – dada a complexidade e enorme interdependência dos temas internacionais – outros ministérios são chamados a colaborar, até mesmo porque o impacto distributivo é cada vez mais evidente.

Análise de Política Externa

O estudo da análise político-burocrática teve o objetivo de auxiliar no aporte metodológico de como analisar conflitos de interesses inter-ministeriais e observar como a partir desses conflitos o resultado é obtido. A obra de Morton Halperin e Priscilla Clapp, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, é referência na área e cumpre essa proposta analítica. Apesar, da primeira edição do livro ter sido idealizada durante a Guerra Fria, as suas premissas continuam, surpreendentemente, válidas. Basicamente, os autores analisam, nessa obra, o jogo político dentro do governo norte-americano, com relação ao desenvolvimento de um sistema de mísseis antibalísticos – ABM (sigla em inglês).

Com tal objetivo em mente, o primeiro passo dos autores é identificar quem são os principais atores envolvidos ou afetados pelo desenvolvimento de um sistema ABM. Os *decision-players*, nesse caso, estão concentrados na burocracia estatal que lidam com questões político-militares, como por exemplo, a Casa Branca, a CIA, o Departamento de Estado e o de Defesa. As imagens que cada uma dessas burocracias compartilha sobre o tema, também são analisadas na obra. A partir daí, os autores passam a analisar o processo que esses participantes e essas organizações enfrentaram para mostrar as decisões que eles querem que sejam tomadas, mostrando como as questões são levantadas e como elas se moldam a depender das regras do jogo. No passo seguinte os autores traçam os caminhos das decisões presidenciais transformadas em ações governamentais. E por fim, eles utilizam a análise político

burocrática para entender como o Congresso norte-americano enxerga as questões de política externa.

A abordagem dessa obra é válida para a presente pesquisa, pois muitos dos passos seguidos pelos autores de *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* foram também dados nessa pesquisa. Primeiro, identificamos os atores ou organizações chaves que tratam da questão de biossegurança, que no caso são: os Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura – que lidam com esse tema mais diretamente – mas esses atores formam a CTNBio junto com outros atores que também lidam com o tema – indiretamente na maioria dos casos e, não por outra razão, a Comissão foi elegida como o principal objeto de análise. Com os atores e organizações identificados, passamos a observar o processo pelo qual eles se esforçam para mostrar suas preferências políticas, que no caso da CTNBio esse processo é demonstrado tanto nos pareceres quanto nas votações. Já, no primeiro processo, as preferências ficam bastante implícitas, pelo caráter técnico dos pareceres. Enquanto, que nas votações as opiniões político-ideológicas dos representantes de cada Ministério ficam mais claras.

Outro trabalho de referência é de Halperin e Allison denominado *Bureaucratic Politics: a paradigm and some policy implications*. Nesse *paper* os autores propõem uma abordagem alternativa que foca nos fatores intra-nacionais, em particular as políticas burocráticas, para explicar as ações nacionais nas relações internacionais. Essa perspectiva é bastante cara a essa pesquisa, uma vez que, nosso objetivo é transpor as ações intra-burocráticas nacionais que levaram a determinadas posições do país no plano internacional com relação ao Protocolo de Cartagena.

Tendo em vista esse objetivo, os autores primeiro discutem qual é a unidade básica de análise, e concluem que é a própria ação do governo, entendida como os vários atos de funcionários do governo, através do exercício da autoridade governamental, que são perceptíveis fora da esfera do governo. Portanto, as ações, para serem válidas nesse modelo, devem afetar outras esferas além do plano governamental. Os autores também discutem a questão dos caminhos que as decisões percorrem desde a formulação da ideia até a ação propriamente dita.

CTNBio

Com a revisão da bibliografia da Análise de Política Externa (APE), o segundo passo da pesquisa foi o mapeamento da estrutura da CTNBio, tanto a institucional quanto a decisória. Nesses dois aspectos, a Comissão sofreu alterações ao longo de sua existência. Essas mudanças foram tão profundas que para diferenciar do período anterior, 1995-2005, os membros da CTNBio se referem à Comissão pós-lei Nº 11.105 de 2005, como “a nova CTNBio”.

As principais alterações realizadas, durante esse período, foram o aumento do número de membros da Comissão e a diminuição do *quorum* necessário para aprovações de liberação comercial de OGMs. A lei que instituiu a Comissão foi a lei Nº 8.974, de 05 de janeiro de 1995. Essa lei, no seu anexo I, estipulava a composição da CTNBio:

- I- *Um representante da Presidência da República;*
- II- *Oito especialistas em exercício na área de biotecnologia, sendo dois da área de saúde humana, dois da área da saúde animal, dois da área de agricultura e dois da área de meio ambiente;*
- III- *Um representante, de cada um dos seguintes Ministérios:*
 - a) *Ministério da Saúde;*
 - b) *Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária;*
 - c) *Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal;*
 - d) *Ministério da Educação e do Desporto; e*
 - e) *Ministério da Ciência e Tecnologia;*
- IV- *Um representante de órgão oficial de defesa do consumidor;*
- V- *Um representante de órgão oficial da saúde do trabalhador;*
- VI- *Um representante de empresas ligadas à áreas de biotecnologia, a ser nomeado mediante listas tríplices encaminhadas por associações representativas do setor, desde que legalmente constituídas na data da publicação desta Lei.¹*

Porém essa estrutura sofreu uma pequena modificação devido ao decreto nº 1.752 do dia 20 de dezembro de 1995. Esse decreto alterou a nomenclatura de dois especialistas, que antes eram da área de agricultura e passaram a ser da área vegetal.

¹ Cadernos de Biossegurança nº 1 – Legislação: Lei nº 8.974, de 05 de janeiro de 1995, Anexo I, p. 53-54.

Além disso, o Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAPA) ganhou mais um representante, o que fez com que esse Ministério ficasse com dois representantes, sendo um da área vegetal e o outro da área animal. O último ponto alterado por esse decreto no que tange a composição da Comissão foi a inclusão do Ministério das Relações Exteriores, com um representante.

A composição descrita acima permaneceu até a publicação da Lei Nº 11.105 de 2005. A referida Lei aumentou o número de membros, tanto o número de especialistas quanto o número de Ministérios representados na Comissão:

Art. 11. A CTNBio, composta de membros titulares e suplentes, designados pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, será constituída por 27 (vinte e sete) cidadãos brasileiros de reconhecida competência técnica, de notória atuação e saber científicos, com grau acadêmico de doutor e com destacada atividade profissional nas áreas de biossegurança, biotecnologia, biologia, saúde humana e animal ou meio ambiente, sendo:

- I- 12 (doze) especialistas de notório saber científico e técnico, em efetivo exercício profissional, sendo:*
 - a) 3 (três) da área de saúde humana;*
 - b) 3 (três) da área animal;*
 - c) 3 (três) da área vegetal;*
 - d) 3 (três) da área de meio ambiente;*
- II- um representante de cada um dos seguintes órgãos, indicados pelos respectivos titulares:*
 - a) Ministério da Ciência e Tecnologia;*
 - b) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*
 - c) Ministério da Saúde;*
 - d) Ministério do Meio Ambiente;*
 - e) Ministério do Desenvolvimento Agrário;*
 - f) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;*
 - g) Ministério da Defesa;*
 - h) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;*
 - i) Ministério das Relações Exteriores;*

- III- *um especialista em defesa do consumidor, indicado pelo Ministro da Justiça;*
- IV- *um especialista na área de saúde, indicado pelo Ministro da Saúde;*
- V- *um especialista em meio ambiente, indicado pelo Ministro do Meio Ambiente;*
- VI- *um especialista em biotecnologia, indicado pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;*
- VII- *um especialista em agricultura familiar, indicado pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário;*
- VIII- *um especialista em saúde do trabalhador, indicado pelo Ministro do Trabalho e Emprego.”²*

As mudanças na composição da CTNBio, que ocorreram ao longo desse período, foram fundamentais para enriquecer e diversificar o debate científico nas deliberações de liberação dos produtos OGMs, mas também para evidenciar ainda mais o debate político-ideológico, que na grande maioria das vezes é apresentado envolto de preocupações científicas, mas que no fundo revelam a posição ideológica tanto dos representantes dos Ministérios quanto dos especialistas indicados por esses.

Outro ponto que se tentou alterar com a Lei Nº 11.105 foi o *quorum* mínimo necessário para a aprovação de uma liberação comercial, como previa o parágrafo 8º do artigo 11 dessa Lei: “*As decisões da CTNBio serão tomadas por maioria dos membros presentes à reunião, respeitado o quorum previsto no § 7º deste artigo*”. Porém, esse parágrafo foi vetado, com a justificativa de que “*não há razoabilidade para que questões polêmicas e complexas que afetam a saúde pública e o meio ambiente possam ser decididas por apenas oito brasileiros (o quórum de instalação das reuniões é de quatorze presentes; a maioria, portanto, é alcançada por oito votos) que, embora qualificados academicamente, representam menos de um terço do colegiado da CTNBio*”.³

Portanto, esta questão permaneceu inalterada até 2007, o que quer dizer que, até essa data “*as deliberações da CTNBio serão tomadas por maioria de dois terços de seus*

² Art. 15 da Lei 11.105 de 24 de março de 2005.

³ Mensagem Nº 167 da Casa Civil da Presidência da República, de 24 de março de 2005.

*membros*⁴, sendo que o *quorum* mínimo era de 14 membros. Todas essas medidas fizeram com que de 2005 a 2007 o *quorum* necessário para aprovar uma liberação comercial fosse de 18 membros do colegiado, de um total de 27 membros. Todavia, em 21 de março de 2007, a Lei Nº 11.460 alterou esse quadro, acrescentando ao parágrafo 8º da Lei Nº 11.105, que havia sido vetado, o seguinte trecho: “*As decisões da CTNBio serão tomadas com votos favoráveis da maioria absoluta de seus membros*”.

A alteração feita pela Lei Nº 11.460 foi desencadeada, segundo relato obtido em entrevista com o Prof. Dr. Walter Colli, ex-presidente da CTNBio, por uma votação da Comissão que avaliava a liberação de uma vacina para porcos. A votação foi apertada, pois a lei exigia 18 votos favoráveis, mas, segundo o Prof. Dr. Colli, nunca houve uma reunião da CTNBio com todos os seus membros, ou seja, 27. Em média, de 19 a 23 membros comparecem as reuniões da Comissão. Dessa forma, alcançar 18 votos favoráveis era uma tarefa complicada. No caso da votação para a liberação comercial da vacina para porcos, havia 21 membros da Comissão presentes e naquela época “*a oposição estava a todo o vapor*”⁵. Então, quatro membros votaram contra e 17 a favor. A partir dessa votação houve uma reação dos parlamentares que culminou com a Lei Nº 11.460.

Depois de todas essas alterações, tanto no que se refere ao número de membros, mas principalmente, quanto ao *quorum* necessário para aprovar liberações comerciais, a CTNBio não indeferiu nenhum pedido de liberação. Esse fato foi levantado na entrevista com o Professor Walter Colli, que afirmou ainda que as liberações comerciais não são indeferidas, pois não se coloca em pauta OGMs dos quais a maioria dos membros das subcomissões não aprovam ou estão em dúvida a respeito dos possíveis riscos que esses organismos poderiam provocar ao serem liberados no ambiente.

Colli citou um exemplo de um caso desses, o do arroz-vermelho. Em que, segundo o ex-presidente da CTNBio, usaram a Comissão politicamente. Uma vez que, pela análise técnica, esse OGM não significava um risco ao meio ambiente e aos seres humanos. Porém, os grandes produtores de arroz brasileiros, foram contra a aprovação dessa variedade, pois eles haviam feito um contrato de dez anos com a

⁴ Art. 6 do Anexo I da Lei nº 8.974 de janeiro de 1995.

⁵ Comentário do Prof. Dr. Walter Colli, em entrevista concedida no dia em 19 de janeiro de 2010.

União Européia e os europeus não aceitavam importar arroz transgênico. Em seguida, a Embrapa Arroz Feijão, também foi contrária a aprovação, mesmo havendo dois pareceres técnicos favoráveis elaborados por cientistas da empresa estatal. Com todo esse peso contrário à aprovação, o arroz-vermelho não foi aprovado.

Apesar de todo esse movimento contrário, havia focos favoráveis à aprovação. Como por exemplo, o especialista da Agricultura Familiar na CTNBio, pois segundo ele, o arroz-vermelho ajudaria na rotação de cultura. O caso do arroz-vermelho é apenas um exemplo de como a Comissão apesar de ser técnica, acaba por tomar as decisões segundo preferências políticas. Nesse ponto, Colli relatou que apesar dele tentar “*segurar (as decisões) só na técnica, os representantes dos Ministérios politizam*” o debate.

O quadro da politização nos debates da CTNBio se complica quando se observar que apenas alguns Ministérios indicam especialistas nas suas respectivas áreas além dos seus representantes. Os Ministérios que possuem especialistas são: o MAPA, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo Colli esses especialistas votam em sintonia com os seus respectivos Ministérios. Portanto, além de politizarem o debate, esses especialistas criam uma sobre-representatividade dos Ministérios citados, o que facilita observar a clivagem ideológica que há entre esses Ministérios.

A divisão ideológica foge da análise técnica e se baseia em argumentações tanto políticas quanto sócio-econômicas. O representante do Ministério da Ciência e Tecnologia, o representante do MAPA e o especialista em Biotecnologia, que é indicado por esse último Ministério são bastante favoráveis aos transgênicos. Contudo essa posição não é compartilhada pelos representantes do Ministério da Saúde, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário e seus três respectivos especialistas. Esses seis últimos membros mencionados, na maioria das votações são contrários a liberação comercial de OGMs. As argumentações contrárias a liberação são no geral embasadas em preocupações socioeconômicas.

Entretanto, os argumentos fundamentados em preocupações socioeconômicas fogem da alçada da CTNBio, que como o próprio nome da Comissão sugere, ela deve tomar medidas mediante conceitos técnicos. Para viabilizar um foro capaz de averiguar e deliberar sobre esse tipo de argumentação é que foi criado o Conselho Nacional de

Biossegurança (CNBS) pela Lei Nº 11.105. A qual no seu artigo 8º parágrafo 1º inciso II estabelece:

§ 1º Compete ao CNBS:

II – analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados;

Quanto à composição do CNBS, o artigo 9º da mesma lei determina que:

Art. 9º O CNBS é composto pelos seguintes membros:

I – Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá;

II – Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia;

III – Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário;

IV – Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

V – Ministro de Estado da Justiça;

VI – Ministro de Estado da Saúde;

VII – Ministro de Estado do Meio Ambiente;

VIII – Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

IX – Ministro de Estado das Relações Exteriores;

X – Ministro de Estado da Defesa;

XI – Secretário Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República.

O CNBS só atuou em dois momentos desde a sua criação, que foram relatados na entrevista concedida pelo Prof. Dr. Colli, e em nenhum desses dois casos o CNBS reverteu a decisão proferida pela CTNBio. Os dois casos envolveram o milho. No primeiro, a ANVISA e o IBAMA apresentaram recurso perante o CNBS e no segundo somente a ANVISA entrou com recurso.

Em ambos os casos, o CNBS se reuniu e decidiu que como os órgãos apelantes usaram argumentos técnicos para fundamentar seus recursos, a decisão da CTNBio

não poderia ser contestada, uma vez que, sua análise já era técnica. No primeiro caso a votação foi sete votos a quatro e no segundo caso foi oito votos a dois. Sendo que, os votos contrários na primeira votação foram: do Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, do Ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel e do Ministro da Aquicultura e Pesca, Altemir Gregolin. Na votação do segundo caso, houve uma abstenção e, além disso, o Ministro da Saúde, José Temporão mudou de voto, passando a ser favorável. Essa mudança foi interpretada pelo Professor Colli como um sinal de que o Governo Lula é a favor dos transgênicos, pois segundo o professor, não tem como não levar em conta que 35% do PIB brasileiro vem da exportação de grãos. Esse dado fica ainda mais relevante quando se observa o crescimento da produção de transgênicos no país.

Segundo reportagem publicada no jornal Folha de S. Paulo no dia 23 de fevereiro de 2010, o Brasil se tornou o segundo maior produtor de transgênicos do mundo, com 21,4 milhões de hectares plantados, ficando atrás apenas dos Estados Unidos⁶. Somente no ano de 2009, o crescimento da área plantada com transgênicos foi de 35,4% maior em relação ao ano de 2008. Essa cifra foi o “maior índice de crescimento entre os 25 países produtores de transgênicos”⁷.

A mídia, publicou algumas matérias sobre a CTNBio, pois houve a indicação, feita pelo Ministro da Ciência e Tecnologia, do novo presidente da Comissão, Edilson Paiva. A indicação de Paiva, segundo a reportagem do jornal O Estado de S. Paulo⁸, engrossaria o conjunto dos membros da CTNBio mais favoráveis ao uso de OGMs. Paiva é pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e disse estar disposto a revisar o veto ao arroz transgênico.

Outro dado bastante interessante que saiu na mídia foi uma enquete realizada pelo jornal Folha Online intitulada *O Brasil se tornou o segundo maior produtor de*

⁶ Reportagem disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u697808.shtml> Último acesso: 04/03/2010

⁷ Segundo o Serviço Internacional para Aquisição de Aplicações em Agrobiotecnologia (ISAAA, sigla em inglês). www.isaaa.org

⁸ Reportagem disponível em:

http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100211/not_imp509460,0.php Último acesso: 04/03/2010

*transgênicos; você concorda com este tipo de tecnologia agrícola?*⁹, até às 15h31 do dia 23/02/2010 havia 17.784 votos no total, sendo que 10.295 pessoas responderam favoravelmente a pergunta. Ou seja, um placar de 58% dos votos a favor contra 42%. Isso reflete que ainda a sociedade, entendida aqui apenas como um grupo de leitores da Folha Online, está dividida com relação à questão dos transgênicos, apesar dos votos favoráveis terem certa vantagem.

Protocolo de Cartagena

O Protocolo de Cartagena tem o objetivo de estipular um nível de segurança no uso, na manipulação e na transferência de organismos vivos geneticamente modificados (OVMs)¹⁰ que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, bem como os riscos para a saúde humana decorrentes do movimento transfronteiriço desses organismos. O Protocolo já estava previsto no Artigo 19.3 da CDB, que afirma: “As Partes devem examinar a necessidade e as modalidades de um protocolo que estabeleça procedimentos adequados, inclusive, em especial, a concordância prévia fundamentada, no que diz respeito à transferência, manipulação e utilização seguras de todo organismo vivo modificado pela biotecnologia, que possa ter efeito negativo para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica”.

Negociações do Protocolo de Cartagena: plano internacional

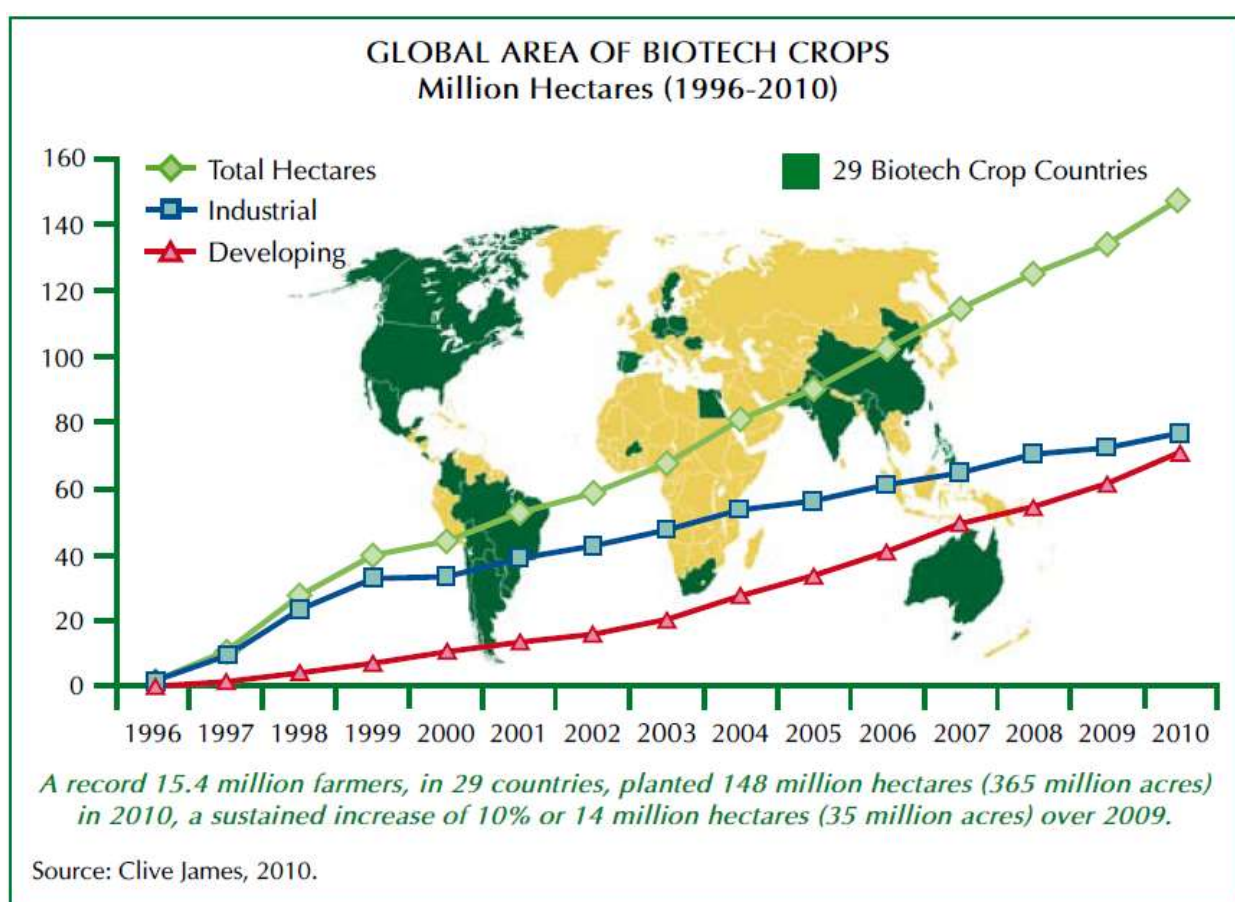
No plano internacional, as negociações do Protocolo de Cartagena, que como vimos estava previsto no CDB, iniciaram por uma pressão dos países em desenvolvimento, segundo Robert Falkner¹¹. Sendo que essa iniciativa invertia a lógica das negociações dos acordos ambientais multilaterais negociados até então, pois anteriormente os países desenvolvidos é que começavam demandando políticas pró-ambientais. Portanto, segundo Falkner, as negociações de biossegurança desde o começo tiveram um corte Norte-Sul. Essa característica também foi levantada por Adil Najam. Prof. Najam possui uma extensa literatura na área, e em especial, no que concerne o interesse dos países do Sul frente aos países desenvolvidos do Norte e como o posicionamento dos países em desenvolvimento mudou ao longo dos últimos 40 anos.

⁹ Enquete disponível em: <http://polls.folha.com.br/poll/1005401/results>

¹⁰ O Protocolo de Cartagena trata dos movimentos transfronteiriços de Organismos Vivos Geneticamente Modificados (OVMs) e não de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs). Os OVMs são por definição um subgrupo dos OGMs.

¹¹ (BAIL et al. p. 4)

Segundo Najam, o comportamento dos países do Sul sofreu forte alteração no período que corresponde do começo da década de 1970 até 2002¹². No entanto, Falkner afirma que uma vez que as negociações começaram, os interesses de cada país foram ficando mais claros e essa dicotomia hemisférica foi perdendo sentido. Dessa forma, o avanço das negociações revelou interesses mais complexos que não encaixavam mais no par sulista-nortista. O principal fator que dificultou com que as partes do Protocolo chegassem ao acordo foi a crescente importância econômica do comércio de OGMs. Isso fica bastante evidente ao examinar o gráfico I que ilustra o total da área plantada de OGMs ao longo do tempo, entre 1996 e 2010. Esse gráfico foi elaborado pelo Clive James, que é fundador da ISSSA (International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications)¹³.



¹² O comportamento dos países em desenvolvimento, a partir de uma perspectiva cronológica passou da contestação, no início dos anos 1970, para uma participação ainda que relutante em 1992 no encontro no Rio até o engajamento em 2002 na reunião em Johannesburg .

¹³ <http://www.isaaa.org/>

Em 1996, ano da primeira reunião do Open-ended Ad Hoc Biosafety Working Group (BSWG), os OGMs correspondiam a uma área de 1,7 milhões de hectares. No entanto, em apenas três anos essa área já representava quase 40 milhões de hectares¹⁴.

Esse crescimento vertiginoso e até então inesperado forçou alguns países, que a princípio estavam dispostos a fechar o acordo, a reconsiderarem suas posições à luz da questão comercial. Para além dessa questão comercial, mas também imbricada com ela, o Protocolo de Cartagena levantou outros tópicos de discussão: como a questão de perdas genéticas, que pode ocorrer pela contaminação de genes modificados em uma área com diversidade genética natural pela introdução de uma planta geneticamente modificada; a questão da falta de informações confiáveis sobre os perigos que os OVMs podem causar ao meio ambiente e à saúde humana, isso porque as empresas que desenvolvem a tecnologia são as mesmas responsáveis pela pesquisa, gerando desconfiança e dificuldade de aceitação destes produtos em mercados mais exigentes como o europeu; o terceiro ponto levantado são os impactos socioeconômicos sobrevividos do uso de OVMs, esse ponto opera em dois sentidos distintos, o primeiro é a preocupação com o impacto que essa tecnologia pode ter no enfraquecimento da agricultura familiar e comunitária, principalmente nos países em desenvolvimento que tem uma parcela majoritária da sua população economicamente ativa na zona rural.

Desse modo, o advindo dessa tecnologia pressupõem aumento da mecanização do campo e consecutivamente um incremento no êxodo rural. O segundo ponto, é a promessa de um aumento da produtividade do campo, gerando um barateamento dos custos de produção; o último ponto de discussão levantado pelo Protocolo é a questão da soberania genética e das patentes, pois essa tecnologia está sobre o domínio de poucas empresas transnacionais, que se beneficiam das parcas e frouxas leis de biossegurança dos países em desenvolvimento e repassam seus resultados para suas sedes nos países desenvolvidos.

Os países terceiro-mundistas acabam se tornando reféns dessas empresas, pois não possuem capacidade financeira e nem recursos humanos suficientes para garantir

¹⁴ Um impressionante crescimento na ordem de 2353% entre 1996 e 1999. Esse crescimento que continuou, apesar de não tão intenso, nos anos seguintes acabou por aprofundar o confronto entre normas ambientais e normas comerciais que estava sendo debatido na Organização Mundial do Comércio (OMC).

controle efetivo sobre seus recursos genéticos. Desse modo, esse grupo de países fica na dependência das pesquisas das próprias empresas transnacionais.

Portanto, para tentar encontrar possíveis soluções ou ao menos mecanismos que dirimissem essas questões acima, o Protocolo de Cartagena sobre biossegurança versa sobre as condições dos OVMs de uso direto como alimento para seres humanos e animais ou para seu processamento (Art. 11 do Protocolo), sobre a pertinência do princípio da precaução (Art. 1º do Protocolo), sobre os requisitos da identificação e documentação dos carregamentos de OVMs nos movimentos transfronteiriços (Art. 18 do Protocolo), sobre a aplicação dos procedimentos de aviso prévio fundamentado (*advanced informed agreements*, AIA) quando o OVMs é considerado uma commodity (Art. 7º do Protocolo), e sobre a relação do próprio Protocolo de Cartagena com demais acordos internacionais (Preâmbulo do Protocolo: “Salientando que o presente Protocolo não será interpretado no sentido de que modifique os direitos e obrigações de uma Parte em relação a quaisquer outros acordos internacionais em vigor”).

As negociações do Protocolo começaram em 1996, na primeira reunião do BSWG (BSWG-1), uma vez que, o acordo para se formar um grupo formal de negociação só ter sido adotado em 1995, na segunda Conferência das Partes (COP-2) em Jacarta, Indonésia. Contudo, Falkner enfatiza que a intenção para a formação do grupo partiu de vários membros do CDB tanto na primeira reunião do Comitê Intergovernamental da Convenção em outubro de 1993 quanto no primeiro encontro das partes (COP-1) em Dezembro de 1994. Durante esses quatro anos, de 1996 até 2000 – ano que as negociações foram encerradas, o papel do presidente (*chairman*, em inglês) das reuniões, respectivamente Veit Köster e Juan Mayr, foi fundamental para que as negociações do Protocolo fossem bem sucedidas, como veremos adiante.

Segundo Falkner, no BSWG-1, mais de 90 delegações compareceram ao encontro, inclusive ONGs e representantes das indústrias de biotecnologia – esses dois últimos puderam fazer intervenções nas discussões¹⁵. O presidente eleito pela plenária foi Veit Köster, que ficou no cargo nas subseqüentes reuniões mesmo não tendo um mandato preestabelecido. Para aumentar as chances de sucesso dos encontros, Köster percebeu que era preciso, antes de tudo, um consenso da finalidade e do conteúdo do

¹⁵ A possibilidade de fazer intervenções nas reuniões do BSWG foi retirada das ONGs em 1998 (BSWG-4) por pressão de algumas delegações.

Protocolo. Tendo em vista isto, Köster pressionou as delegações para que abstivessem das negociações de fato, ou seja, para não começarem a negociar pontos contudentes, pelo menos não nessa primeira etapa. Assim, a intenção era que se formasse um terreno comum, no qual os pontos controversos estivessem mapeados, e só a partir de então é que as delegações negociariam de fato, o que somente ocorreu na BSWG-4 – até então e mesmo posteriormente, os países podiam inserir no *draft* do acordo seus posicionamentos nacionais com textos entre parênteses (*bracketed text*).

No BSWG-1, como foi comentado acima, as conversas das delegações tiveram um profundo corte Norte-Sul. Os países desenvolvidos, detentores de leis de biossegurança, gostariam de restringir o escopo do Protocolo, para tratar somente dos casos de movimento transfronteiriço de OVMs, e estavam apreensivos com a inclusão de regras de responsabilidade e considerações socioeconômicas. Enquanto, que os países em desenvolvimento queriam um protocolo com escopo amplo, que versasse sobre os aspectos socioeconômicos, sobre a responsabilidade de possíveis danos ao meio ambiente e a saúde humana e sobre mecanismo de financiamento. Todavia, esse corte Norte-Sul das negociações é apenas uma generalização.

Com o andamento das negociações diferentes posicionamentos começaram a emergir desses dois grandes blocos. A cisão dos países desenvolvidos se deu predominantemente entre os EUA e a União Europeia. O primeiro favorável a um acordo bastante restrito que priorizasse a troca de informações e o auxílio aos países menos desenvolvidos. Enquanto isso, a UE tinha preferência de um *two-track process* no desenvolvimento do Protocolo de biossegurança. Já entre os países do Sul – entendidos aqui como os países do G-77, o corte se deu entre os países da América Latina, que enfatizavam o potencial benefício que a biotecnologia poderia trazer para o setor agrícola, e os países africanos, liderados pela delegação etíope, que propuseram o protocolo com escopo mais amplo¹⁶.

A segunda reunião do BSWG foi em maio de 1997 em Montreal, mas não deve muitos avanços, ao contrário da terceira. No BSWG-3, Köster, ainda como presidente, insistiu na estratégia de se elaborar um *draft* do acordo para só depois começar a

¹⁶ Na entrevista com o Dr. Jairon Alcir do Nascimento (ex-coordenador geral da CTNBio), feita no primeiro semestre de 2010, já ficou claro esse posicionamento da delegação da Etiópia. Segundo o Dr. Nascimento o negociador da etíope era bastante intransigente acerca da necessidade de restrições quanto ao uso da biotecnologia.

negociação em si, e aos poucos o texto começou a ganhar contornos. Para organizar as discussões, o BSWG-3 decidiu dividi-las em quatro subgrupos:

- *Sub-working Group 1* (SWG-1) se concentrou no debate do que viria a ser o núcleo duro do Protocolo, como a questão: do procedimento de consentimento prévio fundamentado (AIA, em inglês) e da análise e monitoramento do risco dos OVMs. Esse grupo era composto por representantes escolhidos por região¹⁷.
- *Sub-working Group 2* (SWG-2) ficou responsável por lidar com todas as outras questões remanescentes, como a questão do transporte, do manejo, da identificação e do acondicionamento dos OVMs. O critério para seleção dos representantes desse grupo foi o mesmo usado pelo SWG-1, ou seja, usaram o critério regional.
- *Contact Group 1* (CG-1) se concentrou na elaboração das definições e dos anexos.
- *Contact Group 2* (CG-2) ficou responsável nas questões institucionais e nas cláusulas finais. Esse grupo acabou por discutir o mecanismo de financiamento, a estrutura institucional – dentro desse tópico, ficou acordado que a reunião das Partes (MOP, em inglês) seria a futura estrutura executiva do regime de biossegurança.

A estratégia de Köster acabou por surtir efeito, pois no BSWG-3 houve um debate de questões substantivas, em oposição às duas reuniões anteriores, nas quais se discutiu pontos abrangentes como a questão de identificação e de definição.

No BSWG-4 realizado em fevereiro de 1998 em Montreal manteve a estrutura estabelecida na reunião anterior e o clima para conclusões dos trabalhos era de urgência, dado que a conclusão dos trabalhos estava prevista para o final de 1998. Porém, as delegações não conseguiram chegar a um consenso final sobre o texto, apesar dos esforços de Köster para que as delegações fossem eliminando os textos em parênteses (*bracketed text*). Devido à oposição de algumas delegações, as ONGs

¹⁷ Esse critério de escolha gerou descontentamento por parte de algumas delegações que não se sentiram representadas pelo representante da sua região.

perderam o direito de fazerem intervenções nas reuniões, ficando apenas autorizadas a assisti-las como observadoras¹⁸.

O BSWG-5 também não foi capaz de estabelecer um consenso entre as delegações, mas segundo Falkner essa reunião evidenciou a dificuldade de se negociar em grupos divididos pelo critério regional, como era o caso dos SWGs e dos CGs. Sendo o principal exemplo dessa problemática o caso do G-77, cujos membros como Argentina e Chile se reuniram com Estados exportadores de OGMs em Julho de 1998. A iniciativa de reunião foi dos EUA, no intuito de aproximar os Estados que possuíam uma visão pró-comércio de OGMs. Nesse sentido, o G-77 não poderia mais agir como um grupo unificado de interesses nas negociações de biossegurança. Além disso, ficou evidente nesse período que o principal obstáculo do Protocolo seria a questão comercial, já que o crescimento da área plantada nesse período foi vertiginoso – como ficou demonstrado pelo Gráfico I.

A sexta reunião ocorreu em Cartagena, Colômbia, em fevereiro de 1999 e manteve as mesmas estruturas das reuniões anteriores, com a exceção de um novo grupo, que ficou conhecido com “*Friends of the Chair*”. Esse grupo foi introduzido por Köster com o objetivo de acelerar as negociações entre as delegações, ao receber informações dos quatro grupos (SWG 1 e 2, CG 1 e 2). Esse grupo deveria auxiliá-los tendo em vista o processo das negociações como um todo. Contudo, mesmo com a ajuda desse grupo não foi possível chegar a um acordo durante a sexta reunião do BSWG e Köster decidiu adotar outra estratégia. Ele produziu um *draft* do acordo que foi primeiro debatido entre os representantes do “*Friends of the Chair*”, mas também não houve nenhum acordo. Apesar da falta de consenso, antes da sexta reunião do BSWG ter sido encerrada, a plenária decidiu que o texto que deveria ser encaminhado para negociação na reunião extraordinária da Conferência das Partes (ExCOP) deveria ser o texto elaborado por Köster.

A ExCOP, presidida por Juan Mayr, começou logo em seguida ao término do BSWG-6. A principal alteração realizada por Mayr foi mudar do critério regional para o interesse comum ao dividir as delegações. Esse novo formato possibilitou a emergência de quatro grupos principais: o *Miami Group*, o *Like-Minded Group*, o *Central and Eastern Europe Group* e o *Compromise Group*. Cada um desses grupos

¹⁸ Entretanto, o BSWG-4 decidiu que para proteger os interesses das delegações governamentais, as ONGs deveriam ser retiradas das reuniões a pedido de qualquer governo.

possuía um conjunto relativamente homogêneo de interesses e posições, que segundo Falkner eram:

“The Miami Group had arisen from a meeting of states concerned with the potential trade implications of a biosafety agreement that was held in Miami in July 1998 at the invitation of the US. By the time of the Cartagena meeting, the Miami Group consisted of six countries with a major interest in the LMO commodities trade: Argentina, Australia, Canada, Chile, Uruguay and the United States. Once it became clear that three of its members had joined the Miami Group, the G-77 regrouped itself as the Like-Minded Group, the largest of the negotiating groups. The member states of the European Union (EU) had acted as a single negotiating group from the start of the biosafety talks, and managed to adopt a stronger and more differentiated position over the course of the BSWG process. Russia and the East European countries formed the Central and Eastern European Group, but continued to play only a marginal role in the negotiations. This left without adequate representation a number of OECD countries that neither belonged to the EU nor shared the concerns of the Miami Group. At the initiative of Switzerland, these countries eventually created the Compromise Group (Japan, Korea, Mexico, Norway and Switzerland, later joined by Singapore and New Zealand). This name reflected the fact that on many issues they occupied the middle ground between the often polarized positions of the Miami Group and Like-Minded Group. The name also indicated their common desire to contribute to the bridging of the positions of the other groups”¹⁹.

No penúltimo dia da ExCOP, Mayr sugeriu um novo formato para as negociações que ficou conhecido como “Grupo dos Dez”. Esse grupo era formado por cinco representantes do Like-Minded Group, dois representantes do Miami Group, e um representante dos demais grupos, da União Europeia, do Central and Eastern Europe Group e do Compromise Group. O Grupo dos Dez focou na negociação dos pontos mais controversos, mas também não conseguiu encontrar um consenso entre seus membros. A delegação da União Europeia apresentou concessões tanto ao Miami Group quanto ao Like-Minded Group. Todos os grupos aceitaram a proposta europeia, exceto o Miami Group, travando as negociações que só foram formalmente retomadas na ExCOP de 2000. A incapacidade de se chegar ao acordo, gerou uma repercussão midiática sobre a temática da biossegurança sem precedentes. Essa

¹⁹ (BAIL et al. p. 17)

repercussão aguçou o interesse do público em geral para a temática, abrindo espaço para o debate e aumentando a pressão exercida pelas ONGs ambientalistas aos governos para que estes fechassem um acordo de biossegurança.

A segunda reunião da ExCOP começou em 24 de janeiro de 2000, em Montreal, e havia esperança ainda que ténue de que as negociações teriam êxito. Mayr presidiu a reunião e decidiu separar a negociação pelos temas mais contenciosos, isso forçaria os representantes de cada governo a chegarem ao acordo antes do término do encontro. Segundo Falkner, as negociações começaram lentamente, porém em quatro dias a maioria das principais questões já havia sido acertada pelas delegações. O único ponto que ficou em debate no dia 28 de janeiro era a questão da manipulação, transporte, embalagem e identificação de OVMs que o Art. 18 do Protocolo de Cartagena versa. Essa questão quase colocou em cheque a segunda reunião da ExCOP ao contrapor os interesses do Miami Group ao da União Europeia. Entretanto as Partes conseguiram se acordar ao inserirem no texto do artigo referente a expressão “podem conter” – essa expressão deve estar presente na documentação de movimentos transfronteiriços intencionais de OVMs. Na madrugada do dia 29 de janeiro, Mayr informou as delegações de que um acordo havia sido encontrado e convocou a plenária, em poucos minutos o Protocolo de Cartagena foi adotado.

Negociações do Protocolo de Cartagena: plano nacional

O posicionamento brasileiro nas negociações do Protocolo de Cartagena teve que contrapor duas lógicas distintas: por um lado, o país é um grande exportador de commodities, entre os quais os grãos transgênicos; por outro lado, como um país megabiodiverso, havia uma forte pressão por parte dos setores ambientalistas para que houvesse a preocupação governamental na conservação da biodiversidade brasileira. A delegação brasileira nos BSWG's teve que lidar com esses dois extremos e encontrar um posicionamento que fosse o majoritário na sociedade.

Segundo Arthur Nogueira²⁰, os principais objetivos da delegação brasileira eram: primeiro, preservar a biodiversidade da flora e da fauna brasileira; segundo, não deixar que os comprometimentos pela liberalização do comércio assumidos pelas Partes sob a égide da OMC fossem interferidos pelo Protocolo de Cartagena, preservando assim os interesses comerciais brasileiros. A estratégia para alcançar o

²⁰ (BAIL et al. pp. 129-137)

primeiro objetivo foi tentar manter o texto do Protocolo o mais próximo possível da lei de biossegurança vigente no país até então – Lei Nº 8.974 de janeiro de 1995.

A delegação brasileira ademais de tentar encontrar um posicionamento que melhor expressasse esses dois fatores opostos, também via seus posicionamentos questionados pelo seu próprio grupo, o Like-Minded Group, durante as negociações. Em alguns pontos, a delegação brasileira se afastou da posição do Like-Minded Group, dentre esses pontos a questão dos procedimentos de aviso prévio fundamentado (advanced informed agreements, AIA), do princípio da precaução e quanto à identificação dos carregamentos de OVMs. Quanto à questão dos procedimentos de aviso prévio fundamentado (AIA), a delegação brasileira não teve muita dificuldade para estabelecer o posicionamento nacional, já que a legislação nacional de biossegurança contemplava-a. Mesmo assim, esse ponto gerou atrito durante as negociações, uma vez que, a delegação brasileira, compartilhava as prevenções do Miami Group, ao invés do Like-Minded Group. Ou seja, gostaria que as commodities não estivessem contempladas pelo Protocolo de biossegurança, ou ao menos que se fosse contempladas, deveria ser de uma maneira branda e leniente. Essa posição brasileira gerou certa indisposição dentro do Like-Minded Group.

A respeito do princípio da precaução, Nogueira afirma que a delegação brasileira estava dividida quanto ao tema. Uma parte dela acreditava que, apesar dos benefícios ao meio ambiente, esse princípio poderia ser usado pelos países que gostariam de aumentar as barreiras alfandegárias. Essa divisão fez com que a delegação brasileira não participasse ativamente nos debates sobre o princípio de precaução durante o processo de negociação do Protocolo, e como o Protocolo adotado possui um princípio de precaução “diluído”, essa divisão na delegação nacional foi encerrada.

As considerações socioeconômicas levantadas durante o processo de negociação do Protocolo também afastaram as intenções da delegação brasileira e do Like-Minded Group. Enquanto o primeiro se opunha a incluir trechos no *draft* que tivessem forte caráter socioeconômico, o segundo gostaria que houvesse menções explícitas sobre a temática. A delegação brasileira se viu sozinha dentro do grupo para alterar a maioria, portanto a estratégia do Brasil foi ter um *low-profile* para não ameaçar a coesão do Like-Minded Group. Em suma, de acordo com Nogueira, o Protocolo de Cartagena, como processo de negociação, satisfaz em grande medida as pretensões e os interesses

brasileiros. Com uma única exceção que é a questão das farmacêuticas que ficaram excluídas do Protocolo.

Papel da CTNBio na negociação do Protocolo de Cartagena

Quanto ao papel que a CTNBio teve durante as negociações do Protocolo de Cartagena, ele foi pequeno, mas a Comissão estava presente nas reuniões dos Ministérios que ocorreram para estabelecer o posicionamento do país nas negociações do Protocolo. Segundo a Dra. Leila Oda, que presidiu a CTNBio entre 1999 e 2000²¹, o governo brasileiro participou de todas as reuniões do Protocolo de Cartagena. Faziam parte dessa comitiva do governo representantes dos Ministérios das Relações Exteriores – chefe da delegação, do Ministério da Saúde, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Ministério da Ciência e Tecnologia (representado pela CTNBio) e representantes do setor empresarial, que tinham acesso às reuniões do grupo, mas somente como observadores²². De acordo com a Dra. Oda, sempre antes das reuniões do BSWG, esses representantes realizavam reuniões prévias, sobre a coordenação do Itamaraty, no Brasil antes da delegação ir para a reunião internacional. Essas reuniões precedentes serviam para definir a posição que o Brasil teria nos BSWGs, posição esta que era estabelecida por consenso entre esses Ministérios, sendo que a posição intermediária era levada para as reuniões dos BSWGs²³.

Na opinião da Dra. Leila Oda a acanhada participação da CTNBio nas negociações do Protocolo de Cartagena está relacionada à legislação brasileira. Isso porque a primeira Lei de Biossegurança (lei nº 8.974) é de janeiro de 1995²⁴, ou seja, anterior à edição do Protocolo de Cartagena. Portanto, segundo a Dra. Oda, tínhamos um mecanismo de controle da biotecnologia moderna que antecedeu o Protocolo e que era mais abrangente do que o Protocolo, já que este trata apenas dos OVMs, enquanto que a

²¹ A Dra. Leila Oda atualmente é Presidente e Diretora Executiva da Associação Nacional de Biossegurança (Anbio). A Dra. Oda concedeu entrevista ao bolsista via e-mail.

²² Nessas reuniões prévias participava também profissionais da área técnica, como da Embrapa, da Fiocruz, das Universidades e demais instituições de pesquisa e da área regulatória. Mesmo durante as reuniões dos BSWGs convidados das áreas técnicas participavam para dar suporte técnico ao Governo.

²³ A Dra. Oda ressaltou que não foram todas as reuniões que foram possíveis alcançar um consenso entre alguns Ministérios, já que às vezes surgiam divergências nas reuniões para algumas questões. Essas divergências ocorreram, principalmente, entre os Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente, de um lado, e MAPA, do outro lado. Essa divisão ideológica foi tratada em termos quantitativos pelo último relatório do bolsista.

²⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8974.htm Último acesso: 05/04/2001. O Brasil foi um dos primeiros países do mundo a criar uma lei específica para controlar o uso da biotecnologia.

Lei de Biossegurança Brasileira de 1995 – atualizada em 2005²⁵, atua sobre qualquer Organismo Geneticamente Modificado, vivo ou morto, derivado da biotecnologia. Assim sendo, para a Dra. Leila Oda, o Protocolo de Cartagena é inócuo para o Brasil, uma vez que o país possui legislação sobre o tema mais ampla que o próprio Protocolo e que controla caso a caso cada OGM pela tecnologia do DNA recombinante, assumindo desta forma a internalização do princípio da precaução dentro da própria lei.

Segundo Rodrigo Carvalho de Abreu Lima, Gerente Geral do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE)²⁶, a explicação para a pequena participação da CTNBio na tomada de posicionamento nacional sobre o Protocolo de Cartagena é também estrutural. Isso porque, como foi demonstrado pelos relatórios anteriores do bolsista, a Comissão somente ganhou certo peso institucional e capacidade decisória a partir da Lei de Biossegurança de 2005. Porém, segundo Lima, esse quadro participativo ainda permanece nas MOPs e essa é uma crítica feita a Comissão. Isso porque, de acordo com Lima, em 2010 houve uma discussão no plano nacional para se definir quais seriam as autoridades nacionais competentes do Protocolo, e a CTNBio se tornou uma delas²⁷. No entanto, na visão do Gerente Geral do ICONE, a CTNBio acredita que tem que resolver os problemas internos ligados à regulamentação da biotecnologia. Todavia, esse objetivo está incompleto e deve estar relacionado com os debates no plano internacional, já este último pode influenciar a legislação nacional.

Outra crítica levantada por Lima à participação da CTNBio nas MOPs é o baixo perfil técnico, pois era o Secretário Executivo da Comissão quem participava das reuniões sobre o Protocolo, ou seja, não era uma pessoa com conhecimento técnico na área. Segundo Lima, isso fazia com que na prática quem tocava e acompanhava mais de perto as negociações era o próprio Ministério da Ciência e Tecnologia. Portanto, a participação da CTNBio de 2004 até a MOP 5, realizada em 2010, foi muito pequena. A única exceção que Lima levanta a essa baixa participação é quanto ao representante

²⁵ Lei Nº 11.105, de 24 de março de 2005. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm#art42 Último acesso: 05/04/2011

²⁶ Rodrigo Lima começou a estudar o Protocolo de Cartagena em 2002, e se aprofundou nos seus estudos a partir de 2004. Acompanhou as reuniões de negociação das MOPs, em Curitiba, depois na Alemanha e por último em Nagoya no Japão. Rodrigo concedeu entrevista ao bolsista por telefone.

²⁷ A CTNBio, a Anvisa, o Ibama, o MAPA possuem responsabilidade compartilhada como autoridade nacional competente.

do Itamaraty na CTNBio, que no ano passado participou das negociações em Nagoya, e teve um posicionamento técnico, crítico e atuante.

Considerações Finais

A adoção do Protocolo de Cartagena no plano internacional foi uma grande conquista em um espaço temporal relativamente curto, ao estabelecer um acordo em uma temática que inicialmente teve um corte Norte-Sul profundo, além de uma divisão ideológica transatlântica (EUA *versus* Europa). O Protocolo ainda possui certa linguagem ambígua, resultante de todas essas disputas, que precisa ser clarificada, mas se firmou como o primeiro tratado internacional de biossegurança.

No plano nacional, o Protocolo de Cartagena refletiu a média das expectativas do governo brasileiro, entendido como a composição dos diferentes Ministérios. Os membros da delegação brasileira mais identificados com o aspecto comercial, nos BSWGs, lamentaram os possíveis impactos que o Protocolo poderia causar as exportações nacionais. Enquanto, os membros da delegação que eram mais preocupados com a questão ambiental, se desapontaram com o vago princípio de precaução estabelecido pelo Protocolo.

Já a participação da CTNBio na construção do posicionamento brasileiro nas negociações do Protocolo foi pequena, mas ocorreu. Essa pequena participação foi explicada pela Dra. Leila Oda, ex-presidente da Comissão, como sendo resultado da legislação brasileira, uma vez que a legislação nacional no período dos encontros dos BSWGs era mais ampla do que o próprio Protocolo que estava sendo acordado. Outra explicação levantada por Rodrigo Lima, Gerente Geral do ICONE, é que mesmo a legislação sendo mais ampla do que o Protocolo negociado, a CTNBio ainda era pouco institucionalizada. Porém, mesmo com o fortalecimento institucional da Comissão em 2005, promovida pela nova Lei de Biossegurança, esse quadro participativo não se alterou profundamente, sendo uma das críticas à atuação da Comissão no plano internacional.

Referências Bibliográficas

ALLISON, Graham. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**, 1971.

ALLISON, Graham T. & HALPERIN, Morton H. **Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications.** *World Politics*, vol. 24. Spring 1972, pp. 40-79.

BAIL, Christoph, FALKNER, Robert and MARQUARD, Helen. **The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology With Environment and Development.** London: Royal Institute of International Affairs, 2002.

BOHNERT, Luciana N. **O princípio da precaução no Direito Ambiental.** <http://www.webartigos.com/articles/2558/1/Principio-Da-Precaucao-No-Direito-Ambiental/pagina1.html>. Último acesso em: 04/04/2011

CALDWELL, Dan. **Bureaucratic Foreign Policy-Making.** *The American Behavioral Scientist*, vol. 21, no 1. Sep/Oct. 1977, pp. 87-110.

CLARKE, M. & WHITE, B. (eds.). **Understanding foreign policy. The foreign policy systems approach.** Brookfield: Ashgate Publishing Company, 1995.

DREZNER, Daniel W. **Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policy.** *American Journal of Political Science*, vol. 44, no 4. October 2000, pp. 733-749.

FERNANDES, Gabriel Bianconi. **O Companheiro liberou: o caso dos transgênicos no governo Lula.** Mimeo, setembro de 2005.

HALPERIN, Morton & CLAPP, Priscilla A. **Bureaucratic Politics and Foreign Policy.** Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2006.

HERMANN, Margareth. **How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework.** *International Studies Review*. Special Issue, 2001.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations: A Comprehensive Survey.** Addison Werley Publishing Company, 2004.

INOUE, Cristina & SCHLEICHER, Rafael. **Conhecimento científico e formação de regimes internacionais ambientais: o caso do regime de biossegurança.** *Cena Internacional*, ano 6, n° 1, Junho 2004, pp. 13-35.

KEOHANE, Robert and MILNER, Helen. **Internationalization and domestic politics.** Cambridge University Press, 1996.

MARQUES, Fabrício. **Embaraços e escaramuças: Ação de ambientalistas e procuradores tumultua a CTNBio e abre crise com pesquisadores.** Revista Pesquisa FAPESP. São Paulo, n. 128, 2006 Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/?art=2995&bd=1&pg=1&lg=> Último acesso em: 05/08/2010

MARQUES, Fabrício. **Walter Colli e Herton Escobar. Professor e jornalista discutem acertos e deslizos da imprensa na cobertura dos alimentos transgênicos.** *Pesquisa FAPESP*. Edição especial – Revolução Genômica. Junho 2008.

MCT. **Cadernos de Biossegurança.** Legislação. Textos legais referentes à Biossegurança no Brasil. Ministério de Ciência e Tecnologia. Setembro de 2002.

NAJAM, Adil. **Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement.** *International Environmental Agreements* (2005) 5: 303-321

NEACK, Laura, HEY, Jeanne and HANEY, Patrick (eds.) **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation.** Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1995.

OLIVEIRA, Amâncio e ONUKI, Janina. **Grupos de interesse e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa.** *Papéis Legislativos*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon)/IUPERJ, 2007.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games.** *International Organization*, vol. 42, nº 3, Summer 1988, pp. 427-460.

ROSATI, Jerel A. **Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective.** *World Politics*, vol. 33, no 2. January 1981, pp. 234-252.

ROSATI, Jerel; HAGAN, Joe and SAMPSON, M. **Foreign policy restructuring: how governments respond to change.** Columbia: University of South Carolina Press, 1994.

ROSENAU, James. **Domestic sources of foreign policy,** New York: The Free Press, 1967.

Senado Federal. **Biossegurança e transgenia** – Coleção Ambiental; v.5. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

Senado Federal. **Convenção sobre Diversidade Biológica e Legislação Correlata transgenia** – Coleção Ambiental; v.10. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

Senado Federal. **Protocolo de Quioto e legislação correlata** – Coleção Ambiental; v.3. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

SIMÕES, Mariangela Rebuá de Andrade. **O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e sua implementação pelo Brasil**. *Cena Internacional*, ano 6, nº 1, Junho 2004, pp. 59-81.

ZANONI, Magda. **Discussões e conquistas**, Agência FAPESP, 02 mar. 2007. Entrevista concedida a Fábio de Castro. <http://www.agencia.fapesp.br/materia/6797/entrevistas/discussoes-e-conquistas.htm>.

Último acesso em: 06/08/2010.