

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ESTRUTURAS DOMÉSTICAS E A FORMAÇÃO DA POSIÇÃO  
BRASILEIRA NAS REUNIÕES DAS PARTES DO PROTOCOLO DE  
CARTAGENA**

**RAFAEL PONS REIS**

**PORTO ALEGRE  
2008**

**RAFAEL PONS REIS**

**ESTRUTURAS DOMÉSTICAS E A FORMAÇÃO DA POSIÇÃO  
BRASILEIRA NAS REUNIÕES DAS PARTES DO PROTOCOLO DE  
CARTAGENA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Mónica Salomón

**PORTO ALEGRE  
2008**

## AGRADECIMENTOS

A dissertação de mestrado é o resultado de um processo de pesquisa e construção solitária, ao longo do qual são inúmeras as gratidões com instituições e pessoas que ajudaram no desenvolvimento deste trabalho.

Em primeiro lugar agradeço a CAPES que concedeu minha bolsa de estudos permitindo a dedicação exclusiva para a realização da pesquisa.

Ao Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS e ao corpo docente. Gostaria de dedicar um especial agradecimento à Professora Susana pelo empenho e dedicação quanto ao desenvolvimento do programa. À Professora Heloísa cujas aulas ao longo de um ano deram-me inspiração e satisfação.

Não poderia deixar de mencionar duas importantes figuras do programa que sempre estiveram prontas fornecendo apoio e carinho nas horas mais decisivas: à Bia, pela paciência, bom humor e dedicação em me manter atualizado sobre as atividades do mestrado; e à Verinha, pelas incontáveis vezes que ela me ajudou na busca de referências bibliográficas importantes para minha pesquisa.

À Mônica Salomon, no papel de minha orientadora, meus sinceros agradecimentos pela dedicação e apoio na minha formação.

Agradeço também as contribuições de Gabrielle Guimarães, por suas valiosas sugestões sobre o tema de minha pesquisa bem como por ter me concedido uma entrevista em uma das maiores bibliotecas de relações internacionais do Brasil. À Ana Flávia Barros-Platiau e Eliana Fontes, duas grandes pesquisadoras sobre biotecnologia e biossegurança no Brasil, pelo apoio e ajuda com referências sobre o tema.

Aos meus amigos e alunos do mestrado que compartilharam comigo momentos alegres e outros mais difíceis.

Aos meus amigos de Porto Alegre e Curitiba: Gabriel Pessim, Rodrigo Torsiano, Fabrício Schiavo, Claudino Luiz Menezes, Letícia Jardim, Ana Bauer, Leonardo Sosinski, Denise Barreiro, Daniel Cavagnari, Alberto Montoya, Leony Timmers, Sílvio Kowalski e Hivânia Coelho. A amizade de vocês é muito importante para mim.

Ao amigo Andrés Piedra Calderón, pelo grande apoio, incentivo e amizade, sem os quais minha estada em Porto Alegre tornar-se-ia muito difícil.

Agradeço especialmente à minha namorada, Janiffer Zarpelon, não apenas pela paciência devido as muitas minhas idas e vindas à Curitiba, mas também pelo amor e carinho nos momentos mais difíceis.

E por fim, agradeço de todo o coração à minha família: Reis, Tânia, Daniel e Joel.

## RESUMO

Essa dissertação tem como objetivo principal examinar a atuação dos órgãos governamentais e grupos de interesse na formação da posição oficial brasileira nas Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena. Sendo assim, o que se segue é uma tentativa de analisar em que medida o ambiente doméstico influenciou os negociadores brasileiros a adotarem posicionamentos diferenciados nas Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena. Argumenta-se que o desempenho brasileiro nas Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena pode ser explicado considerando a influência das *Estruturas Domésticas*, que filtraram as preferências de entidades representativas de vários segmentos da sociedade sobre a questão da biossegurança dos transgênicos. Ocorre que vínculos entre a burocracia governamental e entidades da sociedade civil constituíram-se de forma desigual em diferentes momentos, contribuindo para que o Brasil apresentasse posições diferenciadas nessas Reuniões.

Estudos recentes na literatura teórica das Relações Internacionais têm enfatizado a importância de se considerar o processo de formação da posição do país em relação ao grau de *credibilidade e poder de barganha* dos representantes no âmbito negociador. Assim, utiliza-se a abordagem teórico-conceitual conhecida por Jogos dos Dois Níveis (*Two-Level Games*), que trata sobre a interação entre os níveis de análise doméstico e externo.

Assim sendo, verificou-se que as estruturas domésticas – com primazia do Executivo – contribuíram para que as preferências do grupo negociador estabelecido entre o MRE/Itamaraty, MCT, MAPA, influenciassem a formulação da posição brasileira na COP/MOP 1 e 2. O que se constata disso é que a configuração homogênea da arena política doméstica nesse momento, consubstanciada pelo insulamento da burocracia governamental, influenciou no perfil das posições assumidas pelo Brasil nessas duas reuniões do Protocolo. Já na COP/MOP 3, a despeito do fato que a estrutura doméstica fosse mais heterogênea e dividida, o grupo negociador nessa ocasião apresentou um menor poder de barganha na mesa de negociações (nível I), na medida em que o Brasil fez concessões quanto às regras de identificação de carregamentos de transgênicos – a coexistência do “pode conter” e do “contém” vigorará até 2012 –, contribuindo com propostas no sentido de criar um consenso sobre a criação de uma identificação clara para o movimento transfronteiriço de transgênicos. Na ocasião, o *win-set* da arena política doméstica apresentou-se maior nesta reunião em relação às duas anteriores, sinalizando uma maior possibilidade de se alcançar o acordo internacional. Todavia, ressalta-se que essa condição fez com que diminuísse a capacidade de barganha do governo vis-à-vis outros negociadores, tal como prevê o argumento dos Jogos de Dois Níveis.

**Palavras-chave:** Protocolo de Cartagena; Brasil; Estruturas Domésticas; Política Externa; Biossegurança.

## RESUMEN

Esta disertación tiene como objetivo principal examinar la actuación de los órganos gubernamentales y grupos de interés en la creación de la posición oficial brasileña en las Reuniones de las Partes del Protocolo de Cartagena. De esta forma, la presente investigación analiza en qué medida el ambiente doméstico influyó a los negociadores brasileños a adoptar posiciones diferentes en dichas Reuniones. Se argumenta que el desempeño brasileño puede ser explicado considerando la influencia de las *Estructuras Domésticas* que filtraron las preferencias de entidades representativas de varios segmentos de la sociedad sobre la cuestión de la bioseguridad de los transgénicos. Los vínculos entre la burocracia gubernamental y entidades de la sociedad civil se constituyeron de forma desigual en diferentes momentos, lo cual contribuyó para que Brasil presente estas posiciones diferenciadas en esas Reuniones.

Estudios recientes en la literatura teórica de las Relaciones Internacionales han enfatizado la importancia de considerar el proceso de formación de la posición de un país teniendo en cuenta el grado de *credibilidad* y *poder de negociación* de sus representantes. Así, se utiliza la aproximación teórica-conceptual conocida como Juego de los Dos Niveles (*Two-Level Games*), que trata con la interacción entre los niveles de análisis doméstico y externo.

De esta manera, se verificó que las estructuras domésticas – principalmente del Ejecutivo – contribuyeron para que las preferencias del grupo negociador establecido entre el MRE/Itamaraty, MCT, MAPA, influyeran la formulación de la posición brasileña en la COP/MOP 1 y 2. Lo que se constata de esto es que la configuración homogénea de la arena política doméstica en ese momento, consubstanciada por el aislamiento de la burocracia gubernamental, influyó en el perfil de las posiciones asumidas por el Brasil en esas dos reuniones del Protocolo. En la COP/MOP 3, a pesar del hecho que la estructura doméstica fuera más heterogénea y dividida, el grupo negociador en esa ocasión presentó un menor poder de negociación en la mesa (nivel I), en medida de que Brasil hizo concesiones en cuanto a las reglas de identificación de cargamentos de transgénicos – la coexistencia del “poder contener” y del “contenido” se fortalecerá hasta el 2012 –, contribuyendo con propuestas en el sentido de crear un consenso sobre la creación de una identificación clara para el movimiento transfronterizo de transgénicos. En esa ocasión, o *win-set* de la arena política doméstica se presentó más grande en relación con las dos anteriores, señalando una mayor posibilidad de alcanzarse un acuerdo internacional. Aunque, se resalta que esa condición hizo con que disminuyera la capacidad de negociación del gobierno vis a vis con otros negociadores, tal como lo prevé el argumento de los Juegos de Dos Niveles.

**Palabras clave:** Protocolo de Cartagena; Brasil; Estructuras Domésticas; Política Externa; Bioseguridad.

## ABSTRACT

This thesis main goal is to examine the performance of government agencies and interest groups in the formation of official position in the Brazilian Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol. So, what follows is an attempt to examine the extent to which the domestic environment influenced the Brazilian negotiators to adopt different positions in the Meetings of the Parties to the Cartagena Protocol. It is argued that the performance in the Brazilian Meetings of the Parties to the Cartagena Protocol can be explained considering the influence of domestic structures, which filters the preferences of organizations representing various segments of society on the issue of biosafety of transgenic. It so happens that ties between the government bureaucracy and civil society organizations formed are unevenly at different times, contributing to that Brazil provide differentiated positions in these meetings.

Recent studies in theoretical literature of international relations have emphasized the importance of considering the process of forming the country's position regarding the level of credibility and bargaining power of the representatives under negotiator. Thus, using the theoretical and conceptual approach known as the Two-Level Games, which discusses the interaction between the levels of domestic and external review.

Therefore, it was found that the domestic structures - with primacy of the executive - that contributed to the preferences of the group negotiator (MRE/Itamaraty, MCT and MAPA), influenced the formulation of the Brazilian position at COP / MOP 1 and 2. What we see is that the homogeneous setting of the domestic political arena at that time, embodied by the isolation of the government bureaucracy, influence the profile of the positions taken by Brazil in these two meetings of the Protocol. Already at COP / MOP 3, despite the fact that the domestic structure was more heterogeneous and divided, the negotiating group on that occasion showed the least bargaining power in negotiations to table (level I), to the extent that Brazil has made concessions on the rules for the identification of shipments of transgenics - the coexistence of "may contain" and "contains" runs until 2012 - and contributes with proposals to create a consensus on the establishment of a clear identification for the transboundary movement of transgenics. At the time, the win-set of the domestic political arena proved to be greater at this meeting for two previous, signaling a greater chance of achieving the international agreement. However, emphasizes that this condition has caused the decreased ability to bargain from the government vis-à-vis other negotiators, as foreseen in the argument of the Two Levels Games.

**Key-Words:** Cartagena Protocol; Brazil; Domestic Structures; Foreign Policy; Biosafety.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
<b>CAPÍTULO 1: EMERGÊNCIA E EVOLUÇÃO DA QUESTÃO DA BIOSSEGURANÇA NO PANORAMA INTERNACIONAL.....</b>	<b>20</b>
1.1 Contexto Histórico .....	20
1.2 Biotecnologia e Biossegurança: desenvolvimento do conceito .....	29
1.3 A Regulação do uso da Biotecnologia no Mundo.....	32
1.4 O Princípio de Precaução .....	35
1.5 A Construção do marco regulatório nacional sobre biossegurança .....	37
<b>CAPÍTULO 2: AS NEGOCIAÇÕES DO PROTOCOLO DE CARTAGENA.....</b>	<b>44</b>
2.1 O contexto de formação das bases de negociação de um protocolo de biossegurança ..	44
2.2 Evolução Histórica das Negociações do Protocolo de Cartagena.....	47
<b>CAPÍTULO 3: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE CARTAGENA (2004 – 2006).....</b>	<b>62</b>
3.1 O Protocolo de Cartagena depois da Primeira Reunião das Partes (COP/MOP 1).....	62
3.2 A Segunda Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena (COP/MOP 2).....	68
3.3 A Terceira Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena (COP/MOP 3).....	72
<b>CAPÍTULO 4: A ARENA POLÍTICA DOMÉSTICA SOBRE BIOSSEGURANÇA E O PROTOCOLO DE CARTAGENA .....</b>	<b>78</b>
4.1. O processo de ratificação e as posições assumidas pelo Brasil no Protocolo de Cartagena.....	79
4.2. Marco Conceitual .....	82
4.3. A relevância econômica do setor do agronegócio no Governo Lula e a relação entre setores da burocracia estatal e segmentos da sociedade brasileira.....	87
4.4. Relações entre o Executivo, o Legislativo e Grupos de Interesse sobre a discussão da nova Lei de Biossegurança.....	92
<b>4.4.1. Tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados e no Senado .....</b>	<b>93</b>
<b>4.4.2 Considerações sobre a nova Lei de Biossegurança.....</b>	<b>99</b>



4.5. Preferências do Governo e a arena política doméstica.....	100
<b>4.5.1. A formação da posição do Brasil para a COP/MOP 1 e 2.....</b>	<b>102</b>
<b>4.5.2. A formação da posição do Brasil para a COP/MOP 3.....</b>	<b>107</b>
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	112
REFERÊNCIAS .....	115
ANEXOS .....	126
ANEXO 1: PROTOCOLO DE CARTAGENA .....	126

## ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Visão geral sobre leis e as organizações internacionais e os seus papéis associados com Organismos Vivos Modificados (OVMs).....	57
Figura 2: Comparação de win-sets entre dois países.....	84

### **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1: Desempenho das exportações agrícolas brasileiras (2003).....	90
--	----

## LISTA DE SIGLAS

ABAG	- Associação Brasileira de Agribusiness
AIA	- Advance Informed Agreement
APF	- Acordo Prévio Fundamentado
BCH	- Biosafety Clearing-House
BSWG	- Open-ended Ad Hoc Working Group on Biosafety
CAE	- Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	- Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDB	- Convenção sobre Diversidade Biológica
CG	- Contact Group
CHM	- Clearing-House Mechanism
CNBS	- Conselho Nacional de Biossegurança
COP	- Conferência das Partes
COP/MOP	- Conferências das Partes do Protocolo de Cartagena
CRE	- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CTNBio	- Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
ENA	- Encontro Nacional de Agroecologia
ExCOP	- Extraordinary Meeting of the Conference of the Parties
FFP	- Food, Feed or for Processing
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
GC	- Grupo de Compromisso
GEF	- Global Environment Facility
GRULAC	- Grupo de Países da América Latina e Caribe
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICCP	- Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety
IDEC	- Instituto de Defesa do Consumidor
JDN	- Jogos de Dois Níveis
JUSSCANNZ	- Japão, EUA, Suíça, Canadá, Austrália, Noruega e Nova Zelândia
MAPA	- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	- Ministério de Ciência e Tecnologia
MDIC	- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MOP	- Meeting of the Parties
MRE	- Ministério de Relações Exteriores
MS	- Ministério da Saúde
OECD	- Organization for Economic Co-operation and Development
OGM	- Organismo Geneticamente Modificado
OI	- Organização Internacional
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONG	- Organização Não-Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OVM	- Organismo Vivo Modificado
PL	- Projeto de Lei
PT	- Partido dos Trabalhadores
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RIMA	- Relatório de Impacto Ambiental
SGT	- Sub-Grupo de Trabalho
TRF	- Tribunal Regional Federal
TRI	- Teoria das Relações Internacionais
UE	- União Européia

## INTRODUÇÃO

A discussão causada pelos alimentos geneticamente modificados é de longa data tanto no Brasil como em âmbito internacional. A transversalidade do tema abarca controvérsias em áreas de saúde pública, de segurança alimentar, de proteção ao ambiente e, principalmente, de relevantes aspectos econômicos.

Desde 1995, a produção de cultivos de organismos geneticamente modificados (OGMs), também conhecidos como transgênicos, não pára de crescer no mundo. Em 2002, por exemplo, o cultivo de lavouras transgênicas superou a marca de 60 milhões de hectares distribuídos em 16 países – desenvolvidos e em desenvolvimento. Tais culturas representam uma expressiva força de trabalho agrícola em cerca de seis milhões de agricultores (Salati; Santos; Klabin, 2006).

Em 2007, a área total de cultivo de lavouras transgênicas continuou a crescer atingindo a marca de 114,3 milhões de hectares. Nesse ano, os oito maiores produtores de transgênicos – em ordem de hectares cultivados, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Canadá, Índia, China, Paraguai, África do Sul – cultivaram mais de 1 milhão de hectares cada (James, 2007).

É nesse cultivo em larga escala que a polêmica sobre os transgênicos ganha proeminência. De um lado, agropecuaristas usam a biotecnologia para aumentar a eficiência de suas lavouras e o desempenho econômico de sua atividade, realizando com esse intento, maior agilidade dos órgãos reguladores na liberação de cultivos de OGMs. Por outro lado, ambientalistas combatem o uso dos transgênicos, indicando os possíveis riscos que eles representam para a saúde humana e ao meio ambiente, além da possibilidade de aprofundar a dependência econômica e tecnológica dos agricultores em relação às empresas de sementes. Alguns setores da sociedade apresentam temor de que o consumo de alimentos transgênicos possa trazer algum risco à saúde humana e animal (Pelaez & Schmidt, 2000).

Com efeito, a aplicação dos recentes avanços da biotecnologia na agricultura tem alterado decisivamente a estrutura da produção da base alimentar do planeta. A velha clivagem simplista que polariza as discussões acadêmicas sobre o relacionamento Norte-Sul – a distribuição de riqueza e poder entre as economias industriais (exportadoras de manufaturas) e as economias em processo de desenvolvimento (exportadoras de *commodities*) – parece estar superada se verificarmos as coalizões formadas ao longo das reuniões das Partes do

Protocolo de Cartagena. Por exemplo, o “Grupo de Miami”, principal coalizão de países pró-transgênicos é composto por três países desenvolvidos – EUA, Canadá e Austrália – e três em desenvolvimento – Argentina, Chile e Uruguai.

O movimento transfronteiriço dos transgênicos passou a preocupar os países em desenvolvimento, que expressaram seu temor de serem usados como campos de teste de OGMs. Esta situação pode ser acompanhada por outra realidade, que é a monopolização do mercado de OGMs por um reduzido número de empresas multinacionais.

O clima de incerteza acerca dos possíveis riscos à saúde humana e ao meio ambiente e as promessas de aumento de produtividade nas lavouras demandou iniciativas que visassem construir um acordo internacional para regular sobre o tema. A lógica de criação desse acordo foi sustentada pela idéia da precaução, visto que em 1996, quando se inicia as discussões para o estabelecimento do Protocolo de Cartagena, a maioria dos países não tinha legislação específica sobre biotecnologia e biossegurança.

O Protocolo de Cartagena é o primeiro acordo internacional que visa assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos resultantes da biotecnologia moderna. O Protocolo foi adotado em 29 de janeiro de 2000, e entrou em vigor em 11 de setembro de 2003 após a quinquagésima ratificação.

No Brasil, o processo de ratificação percorreu um longo caminho: o Protocolo de Cartagena foi aprovado pelo Congresso Nacional em 21 de novembro de 2003, recebeu a adesão do Brasil em 24 de novembro de 2003, entrou em vigor para o Brasil no dia 22 de fevereiro de 2004 e foi promulgado pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 5.705, em 16 de fevereiro de 2006. Este último ato, do qual são inerentes a publicação oficial do texto e a executoriedade do Tratado que passa a abrigar no ordenamento jurídico interno, conclui o procedimento de incorporação dos tratados internacionais.

O Brasil é signatário tanto da Convenção de Diversidade Biológica (CDB) quanto do Protocolo de Cartagena, no entanto, a adoção brasileira aos princípios, normas e regras sobre o uso, transporte, manuseio e comercialização dos transgênicos não foi automática nem isenta de contradições entre as oportunidades de inserção do país no Protocolo bem como a habilidade dos governos em articular os diversos interesses domésticos sobre esses organismos. Quando o Protocolo foi proposto em 2000, na cidade de Cartagena, o Brasil manteve-se reticente quanto às implicações que esse acordo pudesse ter sobre a pauta de exportação de seus produtos agrícolas. A falta de consenso e maturidade nacional sobre a questão adiou a ratificação brasileira ao Protocolo para 2003, quando então abriu a

perspectiva da participação brasileira nas reuniões das Partes, assim como a necessidade de implementação das disposições do Protocolo pela legislação nacional sobre biossegurança.

Ao longo das duas primeiras Conferências das Partes do Protocolo de Cartagena (COP/MOP), o Brasil participou de certas alianças que inviabilizaram o consenso sobre a implantação de normas internacionais de biossegurança, tornando o Protocolo de Cartagena um instrumento jurídico com alcance limitado para regular com segurança o movimento transfronteiriço de organismos geneticamente modificados. Dentre os pontos mais controversos discutidos nestas duas Reuniões destaca-se a questão sobre a exigência de documentação de carregamentos de transgênicos. Em ambas as Reuniões, o Brasil defendeu que o termo “pode conter” seria suficiente para cumprir o objetivo de assegurar proteção a possíveis danos à biodiversidade, visto que a escolha da opção “contém” levaria a um aumento do preço das *commodities* sem nenhum adicional na biossegurança.

A condição de líder na defesa do “pode conter” levou o Brasil ao isolamento, assim, dos “Países Megadiversos” no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, ao mesmo tempo em que enfrentou oposição explícita de todos os outros membros do G20 – importantes para o Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) –, participantes das negociações sobre este ponto, como a África do Sul, China, Egito, Índia, México e Malásia.

Já na COP/MOP 3, o Brasil conseguiu estabelecer a agenda nas negociações do Protocolo de forma a contribuir com propostas no sentido de criar um consenso sobre a criação de uma identificação clara para o movimento transfronteiriço de transgênicos. Nesta Reunião, realizada em Curitiba, em março de 2006, a diplomacia brasileira, usando-se da qualidade de anfitriã, apresentou propostas acreditando que alcançaria o consenso definitivo. O Brasil mudou sua posição e passou a defender a opção “contém” para identificar OGMs, como uma estratégia para convencer os países a criar um sistema flexível que permitisse os dois rótulos (“contém” e “pode conter”), que vigoraria por quatro anos até passar a ser totalmente rotulado pelo “contém”. A estratégia brasileira pautara-se em encontrar uma solução para viabilizar a rotulagem em curto prazo. O texto final aprovado na Reunião estabeleceu que as cargas de transgênicos destinadas à movimentação transfronteiriça deverão constar o rótulo “contém” OGMs, no prazo de até seis anos.

Um exame sobre a evolução da arena política doméstica sobre biossegurança parece contribuir para o entendimento acerca das posições assumidas pelo Brasil nessas três Reuniões. O processo de introdução dos OGMs no Brasil gerou um verdadeiro conflito na Justiça. Entre 1998 e 2005, os agropecuaristas brasileiros estavam submetidos a uma moratória judicial que impedia a produção de lavouras transgênicas. As disputas de

competência entre tribunais, governo e legislativo sobre o tema contribuiu para que a discussão ganhasse notoriedade na sociedade brasileira, tendo em vista o potencial do país como maior fronteira agrícola do mundo.

Argumenta-se que o desempenho brasileiro nas COP/MOP 1, 2 e 3, pode ser estudado a partir da análise das *Estruturas Domésticas* (Risse-Kapen, 1995), que filtraram as preferências de entidades representativas de vários segmentos da sociedade sobre a questão da biossegurança dos transgênicos. Ocorre que vínculos entre a burocracia governamental e grupos de interesse constituíram-se de forma desigual em diferentes momentos, contribuindo para que o Brasil apresentasse posições diferenciadas nessas Reuniões.

Essas estruturas fazem a intermediação entre: (i) o processo de formação de demandas da sociedade, (ii) a sua articulação com o nível governamental e (iii) as decisões no âmbito da política externa. Assim sendo, procura-se contextualizar a pesquisa dentro de uma perspectiva que levasse em conta a interação entre atores governamentais e não-governamentais que procuraram influenciar na formulação da política externa brasileira sobre biossegurança. Com base na discussão sobre estruturas domésticas, foram salientados fatores julgados importantes na dinâmica de tomada de decisões analisada na presente pesquisa – especialmente as relações entre Executivo, Legislativo e a atuação dos grupos de interesse.

Estudos recentes na literatura teórica das Relações Internacionais têm enfatizado a importância de se considerar o processo de formação da posição do país em relação ao grau de *credibilidade* e *poder de barganha* dos representantes no âmbito negociador (Putnam, 1993; Milner, 1997) Assim, utiliza-se a abordagem teórico-conceitual conhecida por Jogos dos Dois Níveis (*Two-Level Games*), que trata sobre a interação entre os níveis de análise doméstico e externo. O grau de consulta do Executivo ao Congresso Nacional e aos grupos de interesse doméstico vem a reforçar a credibilidade da construção da postura externa brasileira. A credibilidade é importante, tanto do ponto de vista doméstico, expressando a representatividade da proposta, como do ponto de vista externo, sinalizando para os negociadores do nível internacional que o que está sendo demandado pelo país tem condições de ser aceito internamente.

O poder de barganha é apreciado a partir das características apresentadas no ambiente decisório doméstico. O grau em que o Executivo centraliza as decisões sobre a política externa e a participação do Congresso e grupos de interesse são fatores que influenciam o modo com as concessões são feitas em uma negociação internacional.

Diante do exposto, a presente pesquisa tem como objetivo examinar a atuação dos órgãos governamentais e grupos de interesse na formação da posição oficial brasileira nas



Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena. Sendo assim, o que se segue é uma tentativa de analisar em que medida o ambiente doméstico influenciou os *negociadores brasileiros* a adotarem posicionamentos diferenciados nas Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena.

Considerando que a agricultura é um dos setores mais protegidos no mundo, o Protocolo de Cartagena é um tema que deverá influir no comércio brasileiro de *commodities* destinado à alimentação animal e humana.

Assim, dois pontos destacam-se como fundamentais para justificar a importância do estudo dessa dissertação. Primeiramente, ao mesmo tempo em que os avanços da agrobiotecnologia propiciam uma profunda alteração na estrutura da produção da base alimentar do planeta, os OGMs empregam recursos tecnológicos substanciais resultando na cobrança de *royalties* por parte de multinacionais como a Monsanto. O comportamento desses organismos no mercado internacional apresenta elementos característicos de *commodities*, sendo, portanto, objeto sujeito à construção de regimes para o comércio desse bem. Entretanto, a qualidade desses organismos e a livre circulação no mercado internacional são fatores de complexidade que desafiam a ciência moderna em oferecer respostas aos riscos potenciais de contaminação à saúde humana e ao meio ambiente, dessa forma influenciando de forma decisiva a capacidade dos Estados em estabelecer consensos mínimos sobre quais regras devem ser adotadas para o uso, transporte e comercialização dos transgênicos.

A segunda justificativa diz respeito ao fato das *commodities* agrícolas ocuparem uma posição preponderante na pauta das exportações brasileiras. Segundo dados da ABIOVE, o valor das exportações brasileiras do complexo soja (grão, farelo e óleo) em 2004, foi de US\$ 10 bilhões, o equivalente a 12 por cento das exportações totais no período<sup>1</sup>. O complexo soja é a principal cultura agrícola do Brasil, em volume e geração de renda e há interesse em aumentar sua capacidade produtiva. Estes dados mostram o potencial do Brasil como maior fronteira agrícola do mundo, mas sugerem um olhar atento ao comércio internacional, com vistas a equilibrar a demanda crescente por alimentos seguros, a necessidade de uma produção sustentável e o potencial exportador do país. Aliás, o Brasil dispõe de uma grande riqueza em recursos naturais, necessários à expansão do setor do agronegócio. A competitividade da produção agrícola brasileira decorre do fato de abrigar 550 milhões de hectares agricultáveis, 12 por cento da quantidade de água doce disponível no mundo, condições favoráveis de clima e terras férteis (Barlow & Clarke, 2003). Segundo Luiz Antônio Pinazza, presidente da

---

<sup>1</sup> Importante ressaltar que atualmente os EUA são o maior produtor mundial de soja (transgênica); seguido pelo Brasil (soja orgânica) e em terceiro lugar pela Argentina (soja transgênica).

Associação Brasileira de Agribusiness, a perspectiva para o ano 2010 é de crescimento em 50 por cento na colheita de cereais e oleaginosas<sup>2</sup>.

A metodologia utilizada na realização dessa dissertação foi a de estudo de caso descritivo, com o intento de identificar os padrões comportamentais dos diversos atores domésticos envolvidos no processo que resultou nos posicionamentos assumidos pelo Brasil no Protocolo de Cartagena. Igualmente importante foi a busca por uma bibliografia mais focada no estudo de caso escolhido, fato este que motivou uma concentração maior das pesquisas em meios de comunicação, uma vez que o caso estudado é bastante recente e não há muitos estudos publicados sobre o assunto.

Para a análise histórica das negociações sobre o Protocolo de Cartagena e a atuação do Brasil nas Três Reuniões das Partes foram utilizadas fontes primárias como a documentação disponível na página do próprio site do Protocolo, bem como boletins e noticiários publicados por organizações não-governamentais envolvidas sobre a questão ambiental. Sobre a atuação dos atores domésticos foram coletados dados publicados pelos atores em estudo, como artigos científicos e jornalísticos, boletins e publicações internas.

Com base no objetivo e metodologia propostos, a dissertação está dividida em quatro capítulos: (i) emergência e evolução da questão da biossegurança no panorama internacional; (ii) as negociações do Protocolo de Cartagena; (iii) a implementação do Protocolo de Cartagena; e (iv) a arena política doméstica brasileira e o Protocolo de Cartagena.

No Capítulo I apresenta-se uma introdução sobre o surgimento do tema da biossegurança nas relações internacionais. Para tal, faz-se uma breve revisão acerca dos rumos da política ambiental internacional desde a década de 1960, dando ênfase às questões relacionadas com a biotecnologia. Em seguida, discute-se o surgimento do conceito de biossegurança no plano internacional. Faz-se um exame sobre a evolução do marco regulatório do uso da biotecnologia no mundo. E por fim, evidencia-se como o Princípio de Precaução foi entendido e aplicado pelas autoridades governamentais brasileiras na construção do marco regulatório nacional sobre biossegurança.

O objetivo do Capítulo II consiste em descrever a evolução das discussões relacionadas ao estabelecimento de um protocolo específico para a regulação internacional dos organismos geneticamente modificados. Para tanto, faz-se necessário descrever os antecedentes que fizeram surgir na política ambiental internacional o interesse em negociar e implementar um tratado que versasse sobre essa temática. A seguir, especificam-se as

---

<sup>2</sup> Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais. Disponível em: [http://www.abiove.com.br/exporta\\_br.html](http://www.abiove.com.br/exporta_br.html). Acesso em: 02 de dezembro de 2006.

competências e a área de abrangência do Protocolo de Cartagena e por fim, analisam-se cronologicamente as negociações do referido Protocolo, desde a Convenção sobre Diversidade Biológica, em 1992, até a assinatura do acordo, em Montreal, em 2000.

O objetivo do Capítulo III é fazer uma revisão de alguns resultados das três primeiras reuniões do Protocolo de Cartagena – COP/MOP 1, 2 e 3 – e examinar brevemente suas implicações para a evolução do Protocolo. Delimitam-se as questões e interesses subjacentes à dificuldade de alcançar um consenso internacional sobre biossegurança, especialmente os requisitos sobre a documentação para o transporte de OGMs.

O Capítulo IV examina o modo como ocorreu a preparação do posicionamento brasileiro para as COP/MOP 1, 2 e 3, entre 2004 e 2006, respectivamente, focalizando o relacionamento de grupos de interesse com a burocracia governamental e os papéis desempenhados pelo Executivo e pelo Legislativo, a partir do conceito de *Estruturas Domésticas* por Risse-Kapen (1995). A seguir, examina-se à adequação do *interesse nacional* brasileiro sobre biossegurança nas negociações das partes do Protocolo de Cartagena a partir da abordagem teórico-conceitual conhecida por Jogos dos Dois Níveis (*Two-Level Games*).

Nas Considerações Finais procura-se destacar os principais resultados obtidos à luz do marco conceitual utilizado na pesquisa, salientando que a formulação do posicionamento do Brasil este concentrada no Executivo, onde vínculos da burocracia governamental e grupos de interesse constituíram-se de forma desigual em diferentes momentos, contribuindo para que o Brasil apresentasse posições diferenciadas nas COP/MOP 1, 2 e 3.

## CAPÍTULO 1: EMERGÊNCIA E EVOLUÇÃO DA QUESTÃO DA BIOSSEGURANÇA NO PANORAMA INTERNACIONAL

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar uma introdução sobre o surgimento do tema da biossegurança nas relações internacionais. Para tal, faz-se uma breve revisão acerca dos rumos da política ambiental internacional desde a década de 1960, dando ênfase às questões relacionadas com biotecnologia. Em seguida, discute-se o surgimento do conceito de biossegurança no plano internacional. Faz-se um exame sobre a evolução do marco regulatório do uso da biotecnologia no mundo. E por fim, evidencia-se como o Princípio de Precaução foi entendido e aplicado pelas autoridades governamentais brasileiras na construção do marco regulatório nacional sobre biossegurança.

### 1.1 Contexto Histórico

*Future historians may well be amazed by our distorted sense of proportion. How could intelligent beings seek to control a few unwanted species by a method that contaminated the entire environment and brought the threat of disease and death even to their own kind?* (Carson, 1962, pp. 8).

Os assuntos relacionados às questões ambientais começaram a sensibilizar setores da sociedade a partir da década de 1960<sup>3</sup>, momento este em que se inicia a revolução ambiental americana quando da publicação, em 1962, do livro da bióloga Rachel Carson intitulado *Silent Spring* (Primavera Silenciosa). O livro fazia uma denúncia sobre as consequências do uso do DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano) e de outros agrotóxicos na vida humana e animal. A publicação criou uma grande comoção na opinião pública que passou a clamar por uma maior

---

<sup>3</sup> Ainda que a discussão sobre a deterioração ambiental seja relativamente recente se comparada com outras áreas das ciências sociais, seu aparecimento no cenário mundial remete ao final do século XIX quando começaram a surgir, de forma muito lenta, os primeiros Acordos e Tratados entre países, como por tragédia dos bens exemplo, a Convenção para a Preservação dos Animais Selvagens, Pássaros e Peixes na África, assinada em 1900.

atuação do papel do Estado, de forma que este viesse a cumprir a função de zelar pela segurança ambiental.

A emergência dos problemas ambientais passou a ser alvo de inúmeros trabalhos científicos e alguns se tornaram referência clássica na agenda de pesquisa ambiental como o artigo na revista *Science*, em 1968, pelo microbiologista Garret Hardin, intitulado *The Tragedy of the Commons*<sup>4</sup>. Para Hardin, a tragédia dos bens comuns baseia-se na antítese do economista Adam Smith (A Riqueza das Nações), em que a busca individual da satisfação geraria a felicidade de todos pela regulação da famosa “mão invisível” do mercado. Na concepção da tragédia dos comuns, esta premissa é falsa. Daí a necessidade da intervenção do Estado. Hardin exemplifica sua tese: em uma área de pastagem em que diversos criadores a utilizam para criação de seus rebanhos, é natural que estes adicionem cada vez mais animais, simultaneamente, até o ponto em que o desgaste do pasto ficará tão grande, que todos se arruinarão<sup>5</sup>.

O estudo e os exemplos de Hardin acerca da superexploração dos recursos comuns acabou por servir de base para as questões relativas à arranjos institucionais destinados a administrar a ação humana sobre os recursos comuns.

No início da década de 1970, grande parte da atenção sobre os problemas ambientais concentrou-se no meio ambiente biofísico, em questões como as relacionadas ao manejo da flora e da fauna silvestres, a poluição da água, a conservação do solo, a degradação da terra e a desertificação. Na literatura ocidental da época percebiam-se duas grandes vertentes sobre as causas da deterioração ambiental: uma culpava a ganância e a busca implacável pelo crescimento econômico; a outra responsabilizava o crescimento populacional (McCornick, 1992).

Essa visão dominante foi resumida no estudo mais famoso da época, o modelo computadorizado sobre o futuro global, realizado pelo Clube de Roma, que despertou a atenção não apenas da comunidade científica do impacto antrópico sobre o ambiente natural, mas também da sociedade civil<sup>6</sup>. O Clube de Roma nasceu em 1968 e era formado por

---

<sup>4</sup> Hardin, Garrett. *The Tragedy of Commons*. *Science* 162, 1968, p. 1243-48.

<sup>5</sup> Mais tarde, na década de 1990, Elinor Ostrom em sua obra *Governing the Commons* (Ostrom, Elinor, *Governing the Commons*. Cambridge University Press, 1990), busca discutir os principais dilemas colocados por Hardin, destacando determinadas questões relativas aos problemas da ação coletiva no uso de Recursos Comuns.

<sup>6</sup> Para Gramsci, a sociedade civil engloba organizações políticas, sindicatos, corporações, que constituem o “conteúdo ético do Estado”. Para este autor, embora a sociedade civil e a sociedade política (Estado) estejam estreitamente ligadas, existe entre ambas uma tensão dialética, pois por meio da sociedade política (Estado), uma classe mantém sua dominação sobre o conjunto da sociedade civil. No interior da sociedade civil, a dominação se faz por intermédio da ideologia, e não pela coerção, como no Estado. A resolução dessa contradição encontra-se

cientistas, economistas e altos funcionários governamentais. Publicado com o título *The Limits to Growth*<sup>7</sup>, o modelo do Clube de Roma analisava cinco variáveis: população, nutrição, tecnologia, recursos naturais e meio ambiente. O argumento central do documento consiste na idéia que o planeta Terra é um sistema finito de recursos naturais, submetido a uma taxa exponencial de crescimento populacional em um ritmo de produção econômica muito intenso. A lúgubre conclusão do estudo indicava que, se as tendências da época continuassem, o sistema global se sobrecarregaria e entraria em colapso até o ano 2000. Para impedir uma catástrofe, tanto o crescimento populacional quanto o crescimento econômico teriam de parar.

A conscientização internacional sobre os problemas ambientais se ampliou na década de 1970, o que levou à preparação de acordos ambientais. Assim, a partir da indicação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em julho de 1968, surgiu a idéia de organizar um encontro de países para criar formas de controlar a poluição do ar e a chuva ácida, dois dos problemas ambientais que mais inquietavam a população dos países centrais. Nesse contexto, a reunião preparatória em Founex, na Suíça, em 1969, “estabeleceu um caminho intermediário entre o pessimismo da advertência dos malthusianos a respeito do esgotamento dos recursos e o otimismo da fé dos cornucopianos a respeito dos remédios da tecnologia” (Sachs, 1993, p. 29).

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano foi realizada em Estocolmo, em 1972 e marcou uma etapa muito importante para o ambientalismo internacional assim como inaugurou um novo ciclo nos estudos da política ambiental global. Fora discutido nas reuniões a criação de mecanismos que combatessem imediatamente a poluição ambiental provocada pelos sistemas produtivos de desenvolvimento econômico e achar soluções viáveis para equacionar os problemas demográficos até um nível mais aceitável. Participaram da conferência cerca de 113 países. A União Soviética e os países do Leste Europeu não comparecem na reunião em protesto contra a ausência da Alemanha Oriental (que não era membro da ONU e não havia sido credenciada); e os EUA adotaram um baixo perfil em razão das divisões no seio de sua delegação e também por receio de retaliações por seu uso de desfolhantes na Guerra do Vietnã (Le Prestre, 2000).

---

na superação da sociedade política pela sociedade civil, quando esta abolir as classes e estruturar-se a partir da propriedade coletiva dos meios de produção.

<sup>7</sup> Meadows, Dennis. *The Limits to Growth*. New York: Universe Books, 1972.

A Conferência de Estocolmo produziu uma Declaração de 26 Princípios<sup>8</sup> e um Plano de Ação com 109 recomendações<sup>9</sup>. Algumas metas específicas foram estabelecidas: uma moratória de dez anos sobre a caça comercial a baleias, a prevenção de derramamentos deliberados de petróleo no mar até 1975 e um relatório sobre o uso da energia até 1975. A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano e seus princípios constituíram o primeiro conjunto de “*soft law*”<sup>10</sup> para questões ambientais internacionais:

Uma das nossas principais responsabilidades nesta Conferência é produzir uma declaração internacional sobre o meio ambiente humano; um documento sem uma obrigação legal, mas – esperamos – com autoridade moral, que inspire nos homens o desejo de viver em harmonia uns com os outros e com o seu meio ambiente. Professor Mostafa K. Tolba, chefe da Delegação do Egito na Conferência de Estocolmo, diretor- executivo do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) entre 1975-93. (Tolba *apud* McCormick, 1992).

Ainda na década de 1970, o Brasil foi o país que mais recebeu indústrias poluidoras provenientes dos países centrais e percebia tal fato como um elemento importante para o intercâmbio tecnológico em seu projeto de desenvolvimento econômico. Aliás, na conferência de 1972, Brasil e China defenderam que a questão ambiental era sobremaneira uma preocupação das economias industriais mais avançadas. Enquanto os países em desenvolvimento preocupam-se com problemas como a miséria, falta de saneamento básico, emprego e educação, os países desenvolvidos inauguravam um modelo de desenvolvimento econômico-tecnológico baseado em uma extraordinária deterioração dos recursos naturais bem como desfrutavam de um elevado bem-estar. No entanto, na medida que o Brasil passou a incentivar a depleção dos recursos amazônicos, o país passou a sofrer cobranças internacionais sobre a preservação de seus recursos naturais e adquiriu um péssimo status no meio internacional (Viola & Leis, 1995).

A sede de todos os organismos especializados da ONU existentes até a década de 1970 encontrava-se na América do Norte e na Europa, portanto, quando a Conferência

---

<sup>8</sup> DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>. Acesso em: 15 dez. 2007.

<sup>9</sup> ACTION PLAN. UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1512&l=en>. Acesso em 15 dez. 2007.

<sup>10</sup> Conforme Platiau (2006), as *soft law*, ou *soft norms*, são instrumentos jurídicos cujo objetivo é a fixação de metas políticas não obrigatórias, que possuem um forte valor moral e ético. Tais instrumentos podem adotar inúmeras formas, como declarações internacionais, códigos de conduta, atos unilaterais, entre outros.

recomendou<sup>11</sup> a criação de um pequeno secretariado no âmbito das Nações Unidas para lidar com as questões ambientais, houve uma campanha para que este secretariado fosse instalado em um país menos desenvolvido; criava-se assim o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que passou a funcionar em 1973.

A opção de instalar o PNUMA em um país menos desenvolvido foi considerada, no texto da Resolução<sup>12</sup>, devida a importância acerca da distribuição geográfica equitativa das atividades e secretarias da ONU. Apesar da localização do PNUMA em Nairóbi (Quênia), ter contribuído para chamar a atenção de norte-americanos e europeus aos problemas dos países em desenvolvimento (McCornick, 1992), tal fato isolou a referida organização dos países industrializados que controlavam a fonte de riqueza e poder no sistema internacional. Demoraria vinte anos para que a questão ambiental fosse incluída, em maior medida, na agenda política dos países ricos (Reis, 2006).

Num primeiro momento, o PNUMA operava como um programa de ação voltado para a temática ambiental e ganhou aos poucos um peso institucional maior na ONU, embora ainda não tenha o prestígio de organismos como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) ou a FAO (*Food and Agriculture Organization*). O PNUMA também coordena o Fundo Mundial para o Meio Ambiente – que conta com a contribuição de vários países filiados – sendo muitas vezes confundido com ele.

Com a criação do PNUMA, houve um desenvolvimento na ordem ambiental internacional com a inclusão de temas ambientais<sup>13</sup>. Outros fatores, contudo, devem ser considerados para se explicar a emergência da temática ambiental no âmbito das Relações Internacionais, como o aumento do conhecimento científico sobre as alterações na atmosfera, em especial sobre a camada de ozônio. Além disso, após a ECO- 72, as ONGs passaram a exercer uma ação mais contundente e a mobilizar a opinião pública internacional para os temas ambientais. Na década de 1980, suas reivindicações estavam focadas na preservação de

---

<sup>11</sup> Conforme a Resolução nº 2.997, da Assembléia Geral da ONU, de 15 de dezembro de 1972: “*urgent need for a permanent institutional arrangement within the United Nations system for the protection and improvement of the environment*”. UNEP. XVI - INSTITUTIONAL AND FINANCIAL ARRANGEMENTS FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL CO-OPERATION. Disponível em:

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?Documentid=77&Articleid=1157&L=En>.

Acesso em 29 ago. de 2007.

<sup>12</sup> Nações Unidas, Resolução 3004 (XXVII) da Assembléia Geral, dezembro de 1972. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/270/34/IMG/NR027034.pdf?OpenElement>. Acesso em 13 de dezembro de 2006.

<sup>13</sup> Vários acordos ambientais multilaterais foram assinados na década de 1970, dentre eles: em 1971, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (Ramsar); em 1972, a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (Patrimônio Mundial); em 1973, a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção (CITES); e em 1979, a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres (CMS).



espécies ameaçadas de extinção e no controle da poluição do ar e suas conseqüências na atmosfera (Ribeiro, 2001).

Em 1985, pesquisadores britânicos realizaram medições relativas ao tamanho do buraco na camada de ozônio que causaram surpresa tanto para o mundo científico quanto para autoridades governamentais. Igualmente relevante para a ampliação da temática ambiental no cenário internacional, foi a publicação do relatório *Global 2000* (Keohane et. al., 1994), que reconheceu pela primeira vez que a extinção das espécies ameaçava a biodiversidade como componente essencial dos ecossistemas terrestres. Visto que a interdependência entre o desenvolvimento e o meio ambiente se tornava cada vez mais óbvia, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Carta Mundial da Natureza<sup>14</sup> (*World Charter for Nature*), chamando a atenção para o valor intrínseco das espécies e dos ecossistemas.

Além das novas descobertas, a década de 1980 foi palco de uma série de eventos catastróficos que impactou seriamente tanto o meio ambiente quanto a compreensão da sua ligação com a ação antrópica. No ano de 1984, dois eventos merecem destaque: o vazamento de gases letais da fábrica *Union Carbide* que deixou um saldo de 3 mil mortos e 20 mil feridos em Bhopal, na Índia; e mais de um milhão de pessoas morreram de fome na Etiópia. Em 1986, a comunidade internacional presenciou o seu pior desastre nuclear quando um reator da usina nuclear de Chernobyl explodiu na Ucrânia, então república da União Soviética. Em março de 1989, o derramamento de cerca de 50 milhões de litros de petróleo no Canal Príncipe William, no Alasca, causado pelo petroleiro *Exxon Valdez*, deixou claro que nenhuma região, por mais remota e inacessível que seja, está a salvo do impacto causado pelas atividades humanas. Os exemplos citados revelam a falta de transparência dos governos em lidar com os problemas ambientais bem como do despreparo em resolver situações emergenciais (Villa, 1999).

O colapso do bloco comunista evidenciou um processo intenso de degradação nos países do leste Europeu resultante da utilização intensa dos recursos naturais, da falta de segurança dos depósitos e instalações nucleares e a deterioração ambiental decorrente de focos de pobreza. No Brasil, a questão das queimadas na Amazônia e a idéia do descaso das autoridades brasileiras sobre o “Pulmão do Mundo<sup>15</sup>”, mobilizou calorosas reações da opinião pública internacional e de ONGs ambientalistas, que arrancavam pronunciamentos de líderes

---

<sup>14</sup> *World Charter for Nature. General Assembly. A/RES/37/7 – 28 October 1982 - 48<sup>th</sup> plenary meeting.* Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> > Acesso em: 27 nov. 2007.

<sup>15</sup> Trata-se de um termo pejorativo, pois, segundo Lutzenberger, “o pulmão consome e não produz oxigênio, ao contrário do que pretendem os que utilizam esta imagem para dizer que a Amazônia é uma espécie de fábrica de oxigênio” (Viola, 1995).

políticos e chefes de governo, como François Mitterrand, George Bush e Al Gore (Duarte, 2004).

A interdependência entre o meio ambiente e desenvolvimento evidenciou na década de 1980, índices alarmantes de pobreza e a decorrente degradação ambiental em diferentes regiões como na África e na Ásia Ocidental. Considerada como a década perdida, a situação dos países em desenvolvimento piorou quando a crise da dívida externa atingiu os países latino-americanos e também quando crescia o número de refugiados por conta de guerras. Segundo dados do *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR, 2000), em 1980 havia no mundo cerca de 9 milhões de refugiados, sendo que este número passou para mais de 18 milhões no início da década de 1990.

Nesse contexto, passar a mensagem de que o meio ambiente e o desenvolvimento são interdependentes requeria um processo que tivesse autoridade e credibilidade em ambos os hemisférios, nos governos, no setor empresarial, em organizações internacionais e na sociedade civil. Em 1983, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida como Comissão Brundtland, foi criada para realizar audiências ao redor do mundo e produzir um relatório formal com suas conclusões.

O relatório Brundtland foi publicado após três anos de audiências com líderes de governo e o público em geral em várias partes do globo sobre questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Várias reuniões públicas foram realizadas tanto nos países ricos como nos países pobres e o processo possibilitou que diferentes grupos expressassem seus diferentes pontos de vista em questões como água, agricultura, energia, silvicultura e transferência de tecnologias. O relatório final da Comissão, conhecido por “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), definiu o desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, pp. 46), tornando-se parte arcabouço teórico ambiental.

A década atual [1980] tem sido marcada por um retrocesso das preocupações sociais. Cientistas chamam a nossa atenção em relação a problemas urgentes e complexos que dizem respeito à nossa sobrevivência: o aquecimento global, ameaças à camada de ozônio da Terra, desertos avançando sobre terras cultiváveis. Respondemos exigindo mais detalhes e passando os problemas a instituições mal preparadas para lidar com eles (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, pp. 7).

A Comissão priorizou problemas ambientais novos para a época como a destruição da camada de ozônio e o aquecimento global e concluiu que os arranjos institucionais e as

estruturas de tomada de decisões existentes<sup>16</sup>, tanto em âmbito nacional quanto no internacional, simplesmente não comportavam as demandas do desenvolvimento sustentável.

No início da década de 1990, a comunidade internacional assistia estarecida ao primeiro conflito bélico do pós-guerra fria, a Guerra do Golfo, em 1991. O começo da década foi traumático devido ao elevado número de vidas perdidas na guerra, o sofrimento dos milhares de civis e dos milhões de barris de petróleo incendiados propositalmente pelo ditador iraquiano, Saddam Hussein. Em relação ao meio ambiente, estima-se que a “maré negra”, causada pelo derramamento de entre meio milhão e onze milhões de barris de petróleo bruto, tenha causado a morte entre 15 mil e 30 mil aves aquáticas (Island Press, 1999). Em relação à atmosfera, calcula-se que cerca de 67 milhões de toneladas de petróleo foram consumidas pelo fogo, produzindo cerca de dois milhões de toneladas de dióxido de enxofre e 2,1 milhões de toneladas de fuligem (Bennett, 1995).

A segunda grande reunião das Nações Unidas sobre o meio ambiente surgiu da Assembléia Geral a partir da Resolução 44/228, de 22 de dezembro de 1989, que decidiu convocar os Estados para uma conferência internacional ambiental. Na ocasião, as preocupações dirigiram-se para o desenvolvimento aliado à proteção ambiental. Assim, entre os dias 03 e 14 de junho de 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida por várias denominações, entre elas, Rio 92, Eco 92, Cúpula do Rio, Conferência da Terra, *Earth Summit*, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil.

Merece especial atenção durante a realização da Rio 92, a forte pressão ideológica por parte dos países desenvolvidos, imbuídos no propósito de defender uma quadro de intenções desfavoráveis aos países do Sul, como se percebe pela criação de termos como “interesse global” e “patrimônio da humanidade”.

O objetivo da Rio 92 pautou-se no estabelecimento de acordos internacionais que mediassem as ações antrópicas no meio ambiente. Os acordos trataram das mudanças climáticas globais e do acesso e manutenção da biodiversidade, na forma de Convenções

---

<sup>16</sup> Dentre os acordos ambientais multilaterais mais importantes na década de 1980, destaca-se: em 1982, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) (Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/MeioAmbiente/texto/direitomar.htm>. Acesso em: 11 jan. 2008); em 1987, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (HANDBOOK FOR THE MONTREAL PROTOCOL ON SUBSTANCES THAT DEplete THE OZONE LAYER, 2006.); e em 1989, a Convenção da Basileia para o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (BASEL CONVENTION ON THE CONTROL OF TRANSBOUNDARY MOVEMENTS OF HAZARDOUS WASTES, 2006).

internacionais. Assim, além da Declaração do Rio<sup>17</sup>, que apresenta 27 princípios gerais de atuação em meio ambiente e desenvolvimento, a Conferência produziu a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Declaração de Princípios das Florestas (*UNITED NATIONS. THE FOREST PRINCIPLES*. New York, 1992) e a Agenda 21, documento extenso que propõe um programa de ação para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 estabelece uma base sólida para a promoção do desenvolvimento em termos de progresso social, econômico e ambiental e suas recomendações estão divididas em quatro áreas principais (AGENDA 21, 1996): (a) Questões sociais e econômicas como a cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável, combater a pobreza, mudar os padrões de consumo, as dinâmicas demográficas e a sustentabilidade, e proteger e promover a saúde humana; (b) Conservação e manejo dos recursos visando o desenvolvimento, como a proteção da atmosfera, o combate ao desmatamento, o combate à desertificação e à seca, a promoção da agricultura sustentável e do desenvolvimento rural, a conservação da diversidade biológica, a proteção dos recursos de água doce e dos oceanos e o manejo racional; (c) Fortalecimento do papel de grandes grupos, incluindo mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, ONGs, iniciativas de autoridades locais em apoio à Agenda 21, trabalhadores e seus sindicatos, comércio e indústria, a União científica e tecnológica e agricultores; (d) Meios de implementação do programa, incluindo mecanismos e recursos financeiros, transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis, promoção da educação, conscientização pública e capacitação, arranjos de instituições internacionais, mecanismos e instrumentos legais internacionais e informações para o processo de tomada de decisões;

A Agenda 21 é o coração da Rio 92 e seu objetivo consiste em definir uma parceria mundial entre diferentes atores empenhados na luta pelo desenvolvimento durável, sobretudo entre os países ricos e pobres, dando precisão aos problemas a resolver, os objetivos a perseguir, os meios a utilizar e as responsabilidades de cada um. A Agenda 21 afirma as prioridades políticas dos Estados, fornece uma base para as ações das ONGs e distribui a autoridade sobre estas questões no interior do sistema das Nações Unidas.

A Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>18</sup> (CDB), adotada na Rio 92, é um acordo multilateral internacional cujas negociações iniciaram em 1987, durante a 14ª reunião do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade

---

<sup>17</sup> Declaração do Rio de Janeiro. Estudos Avançados, vol. 6, n. 15, 1992.

<sup>18</sup> CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <http://www.cbd.int/> Acesso em: 15 jan 2008.

de Nairóbi, no Quênia. Assinada por 165 países no final de 1993, a convenção entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993, trinta dias após a ratificação pelo 30º estado (a Mongólia). Até janeiro de 2008, a convenção contava com 168 assinaturas e 190 partes, isto é, representa a quase totalidade dos países que compõe a Assembléia Geral das Nações Unidas, excetuando os EUA que até a presente data recusa-se a participar da CDB.

De toda sorte, a Convenção de Diversidade Biológica representou, portanto, o primeiro esforço coordenado entre os países industrializados e os países em desenvolvimento no tratamento das questões relativas ao acesso, exploração e preservação dos recursos genéticos globais. Na convenção são estabelecidos princípios de conservação bem como de acesso e compartilhamento equitativo dos benefícios derivados da utilização dessa diversidade, incluindo animais, microrganismos e plantas, e ainda outras questões relativas à biodiversidade como os direitos de propriedade intelectual, a preservação de habitats e os direitos dos povos indígenas.

Um dos grandes destaques obtidos pela aprovação da CDB foi o reconhecimento da soberania dos Estados sob suas riquezas naturais. Até então, essas riquezas eram tidas como “patrimônio da humanidade” e teoricamente, passaram a ter um reconhecimento como um bem valioso.

## 1.2 Biotecnologia e Biossegurança: desenvolvimento do conceito

O surgimento da biotecnologia ou engenharia genética<sup>19</sup> teve início em 1973, quando dois norte-americanos, Stanley Cohen (Universidade Stanford) e Herbert Boyer (Universidade da Califórnia em São Francisco), combinaram fragmentos de DNA de bactérias e camundongos e introduziram esse material em microorganismos. A técnica inovadora permitiu inserir um gene de sapo numa bactéria e, com isso, obrigar a bactéria a produzir uma proteína de sapo.

---

<sup>19</sup> Entende-se por engenharia genética a utilização de técnicas de manipulação de moléculas de ácido desoxirribonucléico (ADN, ou DNA em inglês) e de ácido ribonucléico (ARN, ou RNA em inglês) recombinantes. Foi com a descoberta dos estudos sobre o DNA que a ciência percebeu a possibilidade de alterar geneticamente as seqüências de bases nitrogenadas, inserindo, retirando ou modificando características dos seres vivos.

A técnica “DNA recombinante<sup>20</sup>”, batizada por Cohen e Boyer, abriu uma calorosa discussão na comunidade científica internacional sobre os possíveis riscos que a nova tecnologia poderia apresentar. Em 1974, um grupo de renomados cientistas divulgou uma carta na revista *Science* propondo uma moratória nas pesquisas de engenharia genética e que fossem criadas regras e diretrizes para a utilização dessa tecnologia (Yahchinski, 1985). O resultado prático disso foi a realização, no ano seguinte, de uma conferência internacional no Centro de Convenções de Asilomar, localizado em Pacific Grove, Califórnia. A Conferência de Asilomar propôs algumas medidas: moratória de determinados experimentos envolvendo bactérias patogênicas e o estabelecimento de barreiras físicas e biológicas de segurança proporcional ao risco do tipo da manipulação genética.

O surgimento do conceito de biossegurança teve início na reunião de Asilomar quando a comunidade científica iniciou a discussão sobre os impactos da engenharia genética na sociedade (Castro & Portugal, 2001). Na década de 1970, a biossegurança voltava-se para a saúde do pesquisador frente aos riscos biológicos no ambiente ocupacional. Na década seguinte, o conceito sofre alterações e passa a incorporar à antiga definição os riscos presentes em ambientes laboratoriais, como os riscos químicos, físicos, radioativos e ergonômicos (Varella & Platiau, 2005). Será nos anos 1990 que o termo biossegurança ganhará uma definição mais abrangente, porém menos precisa, caracterizada por um “conjunto de ações voltadas para a prevenção, minimização, ou eliminação de riscos inerentes às atividades de pesquisa, produção, ensino, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços, visando à saúde do homem, dos animais, a preservação do meio ambiente e a qualidade dos resultados”<sup>21</sup>.

Quando da realização da Conferência de Asilomar, o *National Institute of Health* (NIH), atendendo a solicitação da Academia Nacional de Ciências dos EUA, elaborou e aprovou *guidelines* de biossegurança para o uso da engenharia genética em laboratórios (Castro & Portugal, 2001). As *guidelines*<sup>22</sup> serviram de guia para os países garantirem um

---

<sup>20</sup> Os transgenes são o resultado da manipulação do ADN recombinante. Trata-se da transferência de genes de um organismo para outro, quando então o organismo geneticamente modificado (OGM) é dito transgênico, pois adquire uma característica que nunca fizera parte do repertório de sua espécie.

<sup>21</sup> AS DEFINIÇÕES DO CONCEITO DE BIOSSEGURANÇA. Conselho Regional de Odontologia do Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.cro-rj.org.br/biosseguranca.asp>>. Acesso em: 04 dez 2006. Para efeito de análise, o termo biossegurança empregado nesta pesquisa contemplará os assuntos relacionados ao comércio internacional de organismos geneticamente modificados.

<sup>22</sup> Atualmente, a adoção de legislações específicas de biossegurança e diretrizes para a prática de engenharia genética passam a ser condição necessária para que países em desenvolvimento obtenham financiamento de agências internacionais ou para atuarem em cooperação com países que detêm a liderança nesta área. Em uma matéria do *Jornal do Comercio*, publicada em 24 de setembro de 2003, Julian Kinderlerer, ex-pesquisador do

grau satisfatório de segurança laboratorial. Países como o Brasil e os da União Européia preferiram criar legislações e mecanismos de controle específicos para a tecnologia, estabelecendo para isso um aparato legal com agências governamentais dedicadas ao tema.

Na década de 1980, o avanço da pesquisa da biotecnologia permitiu o desenvolvimento do primeiro produto transgênico para comercialização. Em 1985, cientistas criaram a insulina recombinante *Escherichia coli*, uma bactéria que vive inofensivamente no intestino dos seres humanos. A descoberta dessa insulina geneticamente modificada criou um ambiente próspero para o nascimento da moderna indústria da biotecnologia. Em 1989 foram desenvolvidos, pelo Instituto Max Planck de Colônia, testes com plantações de petúnias geneticamente modificadas com genes de milho, de forma a identificar os genes que lhe conferiam resistência antimicrobiana. Em 1990, a República Popular da China introduziu em seus cultivos agrícolas fumo e tomate transgênicos com resistência a vírus; a China foi o primeiro país a comercializar vegetais transgênicos. Entretanto, a primeira variedade produzida pela engenharia genética a atingir o mercado consumidor foi o tomate “Flavr-Savr”, desenvolvida pela empresa norte-americana *Calegene*, em 1994, que tivera seus genes alterados para durar mais tempo nas prateleiras dos supermercados (Xavier Filho, 2002).

Quase vinte anos depois da descoberta do ADN recombinante, os EUA desenvolveram uma indústria de biotecnologia com mais de 1000 empresas e um movimento financeiro anual cerca de dez bilhões de dólares<sup>23</sup>, principalmente na área da saúde humana (Burrill, 1990). Em relação à prontidão biotecnológica, os países da África e Ásia estão mais atrasados. Na América Latina apenas a Argentina e o México lideram o ranking entre os que realizaram o maior número de liberações de testes de campo.

Entre 1986 e 1995, foram realizados cerca de 3,5 mil experimentos de 56 culturas geneticamente modificadas realizados em 34 países. Entre 1996 e 1997, o número de países que realizaram testes com variedades transgênicas aumentou para 45, tendo sido conduzido neste curto período (dois anos), cerca de 10 mil experimentos. Grande parte das modificações feitas nas plantas geneticamente modificadas está relacionada à geração de frutos mais nutritivos, lavouras mais resistentes a ataque de pragas, bactérias, vírus e fungos e entre as

---

PNUMA, afirma que o Brasil perde anualmente verbas de pesquisa de cerca de US\$ 200 mil que são repassadas a fundo perdido para projetos relacionados à biotecnologia. Quando da publicação da notícia, o Brasil ainda não havia ratificado o Protocolo de Cartagena - ratificou apenas em 2004 (JORNAL DO COMMERCIÓ. Biossegurança: Britânicos dizem que o Brasil perde verbas de pesquisas. Recife, 24 de setembro de 2003).

<sup>23</sup> Aproximadamente 70 por cento das empresas de biotecnologia se estabeleceram próximas aos grandes centros de pesquisa científica no país, em cidades como: Boston/New York/Washington, na costa leste e Califórnia, na costa oeste (Castro & Portugal, 2001).

culturas mais frequentemente testadas destacam-se: algodão, batata, fumo, milho, feijão, tomate e soja (Borém & Santos, 2003).

### 1.3 A Regulação do uso da Biotecnologia no Mundo

No final dos anos 1980 os países europeus deram início ao processo de regulamentação para a engenharia genética. As primeiras diretrizes comunitárias sobre a matéria datam de 1990: a Diretiva do Conselho Europeu nº 219, de 23 de abril de 1990 (90/219/EEC), que versa sobre o uso confinado de microorganismos geneticamente modificados; a Diretiva nº 220, de 03 de abril de 1990 (90/220/EEC), que trata sobre liberações intencionais para comércio e pesquisa<sup>24</sup>. E recentemente o arcabouço legislativo comunitário mais relevante, destaca-se as Regulamentações do Conselho Europeu: nº 1829, de 22 de setembro de 2003 (1829/2003/EC), que aborda disposições sobre alimentos e rações geneticamente modificadas; a Regulamentação nº 1946, de 15 de julho de 2003, que cuida do movimento não intencional de OGMs entre Estados-membros e exportadores de OGMs para países terceiros; e a Regulamentação nº 1830, de 22 de setembro de 2003, que dá providências sobre um formato de rastreio de produtos que contenham OGMs, facilita uma rotulagem precisa e implementa medidas para avaliação de riscos<sup>25</sup>.

O regime regulatório europeu teve como antecedentes as crises alimentares e sanitárias da década de 1990, como a crise da “Vaca Louca” (Encefalopatia Espongiforme Bovina) na Inglaterra, que em seguida foi estendida a alguns países da Europa. Outros exemplos de crises<sup>26</sup> que influenciaram decisivamente o marco regulatório europeu foram a carne de frango intoxicada com dioxinas da Bélgica e a febre aftosa, que somada a uma inexistente ou precária

---

<sup>24</sup> Revogada pela Diretiva nº 18, de 21 de março de 2001 (2001/18/EC).

<sup>25</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Segurança Alimentar: da exploração agrícola até à mesa. Diretiva 90/219/EC; Diretiva 2001/18/EC; Diretiva 2001/18/EC; Regulação (EC) 1829/2003; Regulação (EC) No 1946/2003.

<sup>26</sup> Ainda que as mencionadas crises não tenham sua origem nos alimentos geneticamente modificados, a aceitação dos OGMs pela opinião pública europeia se viu fortemente influenciada pelo contexto descrito. Uma pesquisa realizada pelo Eurobarômetro, de dezembro de 2001, apresentou o seguinte resultado: 56 por cento dos entrevistados europeus manifestaram que os alimentos transgênicos eram perigosos e 70,9 por cento disseram que não queriam esse tipo de alimento, sendo que apenas 14 por cento da população europeia confiava que as agências reguladoras nacionais estavam dizendo a verdade sobre a biotecnologia (PUBLIC OPINION. EUROBAROMETER. Disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Acesso em: 17 de outubro de 2007).



comunicação do risco aos consumidores tiveram como resultado um grande receio e desconfiança dos consumidores europeus sobre as modificações introduzidas na cadeia alimentar.

Nos Estados Unidos a regulação da biotecnologia não é feita por uma infra-estrutura institucional específica (como a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, no Brasil). Os EUA aproveitaram legislações e arcabouço institucional pré-existentes e a regulação é feita por três agências federais, sendo que cada uma dessas agências atua de forma independente, mas alguns produtos podem ser regulamentados por mais de uma agência. Em relação aos OGMs, o *Department of Agriculture* (USDA) é responsável pela garantia que os novos organismos geneticamente modificados não prejudiquem o meio ambiente, cabendo a esta agência a análise de plantas e a biologia veterinária. A *Environment Protection Agency* (EPA) regulamenta a segurança de alimentos e rações geneticamente modificadas para o meio ambiente e a *Food and Drug Administration* (FDA), garante a segurança da alimentação (Faust, 2002). Dependendo da agência que está estudando a regulação ou a consulta sobre os produtos biotecnológicos no país, a liberação dos transgênicos pode levar um tempo entre seis a doze meses, cerca de a metade do tempo de aprovação na União Européia.

Na qualidade de maior exportador de culturas transgênicas no mundo, os EUA possuem um modelo regulatório que difere da estrutura legal adotada pela União Européia com relação aos produtos da biotecnologia. O governo norte-americano considera os produtos biotecnológicos de forma semelhante aos produtos orgânicos em relação a avaliação de segurança, não existindo regulamentação específica para o uso da engenharia genética, exceto para os casos de liberalização ambiental de OGMs; neste caso caberia as agências federais o papel de avaliar os riscos. Todavia, o sistema europeu de avaliação de risco exige requisitos da instituição solicitante (empresas de biotecnologia), sendo que tal instituição deve ser capaz de cumprir e atender as normas estabelecidas a fim de atuar com segurança os testes com produtos biotecnológicos (Castro e Portugal, 2001).

Desde a década de 1980, parâmetros para a segurança alimentar<sup>27</sup> têm sido desenvolvidos por organizações internacionais e agências especializadas no âmbito das Nações Unidas. Por exemplo, o Codex Alimentarius é um programa conjunto da FAO e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Trata-se de um código de referência internacional

---

<sup>27</sup> De uma forma geral, o conceito de segurança alimentar adotado nessa pesquisa refere-se a garantia de alimentos com atributos adequados à saúde humana e animal, isto é, alimentos de boa qualidade, isentos de contaminações de ordem física, biológica ou química, ou de qualquer substância que possa comprometer à saúde das populações.

voltado para a orientação da indústria alimentar, dos organismos nacionais para o controle de alimentos e para a proteção da saúde dos consumidores.

O surgimento do Codex Alimentarius assenta suas bases em 1960, quando surgiu a conveniência de um acordo internacional sobre normas sanitárias durante a Primeira Conferência Regional da FAO para Europa. Em 1961, o Conselho do Codex Alimentarius aprova a resolução que define a FAO e a OMS como as organizações responsáveis para a elaboração das normas alimentares. No mesmo ano, a FAO cria a Comissão Codex Alimentarius e pede a OMS para que ratifique um programa conjunto; nascia então o código que vem servindo de ponto focal e foro para discussões sobre a segurança dos alimentos, de modo a sensibilizar a opinião pública internacional sobre os riscos alimentares e a importância da qualidade alimentar para os consumidores.

Apoiada na Resolução 38 / 248, de 16 de abril de 1985<sup>28</sup>, da Assembléia Geral da ONU, que ressalta a garantia dos Estados sobre a proteção alimentar dos consumidores, o Codex discutirá pela primeira vez o potencial impacto da biotecnologia nas normas dos alimentos em 1989. Merece atenção a realização, em março de 2000, do primeiro encontro do Grupo de Ação Intergovernamental, em Tóquio, Japão, para o desenvolvimento de padrões, licenciamentos e outras regulamentações para alimentos derivados da biotecnologia<sup>29</sup>. É importante ressaltar que ainda encontram-se abertas as discussões sobre as normas e recomendações do Codex quanto à rotulagem de alimentos biotecnológicos. As resoluções adotadas podem levar ao surgimento de disputas em torno das possibilidades de criação de barreiras não tarifárias ao comércio, assim como conflitos de jurisdição com outros acordos internacionais que tratam sobre a segurança alimentar, como o acordo de medidas sanitárias e fitossanitárias em vigor na Organização Mundial do Comércio (OMC) (Pessanha & Wilkinson, 2005).

A avaliação de segurança alimentar para produtos biotecnológicos em organizações como a FAO, a OMS e a OECD<sup>30</sup> (*Organization for Economic Co-operation and Development*) fundamenta-se no Princípio de Equivalência Substancial. O princípio de equivalência substancial refere-se que os produtos da biotecnologia devem apresentar inocuidade, características nutricionais semelhantes ao alimento convencional e ausência de riscos para a autorização para consumo. Em geral, os países favoráveis à liberação imediata

---

<sup>28</sup> NAÇÕES UNIDAS. RESOLUÇÃO 38 / 248 da Assembléia Geral, abril de 1985. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/38/a38r248.htm>. Acesso em: 13 dez 2007.

<sup>29</sup> CODEX ALIMENTARIUS. ABOUT CODEX. Disponível em: <http://www.codexalimentarius.net>. Acesso em: 28 ago 2007.

<sup>30</sup> A OECD adotou o relatório “*Biotechnology and Food Safety*”, em 1996 e o “*GM Food Safety: Facts, Uncertainties and Assessment*”, em 2000.

dos transgênicos defendem sua posição nos princípios de equivalência substancial, como os EUA e Canadá – e empresas de biotecnologia, enquanto os países contrários a essa liberação defendem o Princípio de Precaução, como os países da União Européia, ONGs e setores de algumas sociedades.

## 1.4 O Princípio de Precaução

Faz-se necessária uma breve explicação sobre o surgimento do Princípio de Precaução. Conforme Lascoumes (1996), o princípio foi aplicado pela primeira vez no ordenamento jurídico alemão no final da década de 1960 para regulamentar os potenciais riscos da indústria química. Desde então, este conceito passou a ser empregado em outros temas como segurança alimentar e saúde pública, até ser incorporado em vários acordos ambientais internacionais (Convenção de Viena, 1985; Protocolo de Montreal, 1987).

O Princípio ganhou destaque internacional quando foi incorporado na Declaração do Rio<sup>31</sup>, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Este Princípio foi invocado também na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, na Convenção de Diversidade Biológica e na Agenda 21, desdobrando-se como um dos pontos focais do Protocolo de Cartagena.

Ele prescreve que caso haja indícios de riscos ao meio ambiente, as autoridades competentes não devem alegar a falta de evidência científica como desculpa para não tomar as providências necessárias. Deste modo, o princípio é uma prescrição para a ação quando não são conhecidos com precisão objetiva no momento da tomada de decisão os possíveis impactos dos produtos oriundos da biotecnologia sobre a vida humana e animal.

A aplicação deste conceito no caso dos transgênicos sugere uma inversão do ônus da prova, isto é, quem deve provar que a biotecnologia é inofensiva, ou que implica em uma margem de risco aceitável, são aqueles que querem a ampla utilização de OGMs e não os que são contra sua utilização.

---

<sup>31</sup> Segundo o Princípio 15 da Declaração do Rio: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Declaração do Rio de Janeiro, 1992). O Princípio de Precaução afirma que na ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prevenir este dano.

Em uma perspectiva jurídica, o Princípio é um standard, isto é, um “modelo de comportamento e de julgamento em grande medida indeterminado. Trata-se de um modelo hipotético cujo conteúdo deve ser construído a cada utilização” (Lascoumes, 1996, p. 362).

Os países europeus foram os primeiros a aplicar este Princípio no que concerne a utilização de produtos biotecnológicos, tanto que em 1999 foi declarada uma moratória de produção dos transgênicos pelos próprios produtores devido as sucessivas crises sanitárias e alimentares (conforme já mencionado, como a “doença da vaca louca”, por exemplo), criando entre os europeus um comportamento de aversão ao risco (Varella & Platiau, 2005).

O Princípio de Precaução foi inserido na legislação nacional através da Convenção da Diversidade Biológica, assinada em 5 de junho de 1992 e ratificada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 2<sup>32</sup>, de 3 de fevereiro de 1994. Mas a própria Constituição Federal de 1988 já se havia antecipado à atitude precautória cristalizada nos tratados acordados na ECO-92 ao garantir, em seu artigo 225, a exigência de estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA) e a responsabilidade do Poder Público de controlar atividades que comportem risco para a vida e o meio ambiente.

No Brasil, a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para projetos relacionados à pesquisa e comercialização dos transgênicos suscitou acaloradas divergências de opinião nas autoridades governamentais. O Princípio de Precaução insere-se na lógica da necessidade de precaução diante das atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental. Assim, quando em caso de dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o meio ambiente e à saúde humana, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação. Veremos na próxima seção como o Princípio de Precaução foi entendido e aplicado pelas autoridades governamentais brasileiras na construção do marco regulatório nacional sobre biossegurança.

---

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/14925.html>. Acesso em: 15 de abril 2007.

## 1.5 A Construção do marco regulatório nacional sobre biossegurança

Na década de 1980, o espaço da agenda do governo brasileiro destinado a tratar dos temas ambientais foi preenchido com questões de ordem econômica e política, tais como a crescente dívida externa, os elevados déficits comerciais e a transição para a consolidação de um regime democrático no país; apenas para citar algumas questões que influenciaram de forma decisiva o rumo do Brasil ao longo desta década.

Já na passagem entre as décadas entre 1980 e 1990, a ação da diplomacia brasileira conseguiu reverter a imagem negativa do país em relação à deterioração da Amazônia, difundida por grupos de pressão, especialmente organizações não-governamentais e ordens religiosas (Cervo, 2002) e por líderes políticos e chefes de governo, como François Mitterand e George Bush (Duarte, 2004). A Amazônia tinha recebido então o termo “Pulmão do Mundo” e, por tal metáfora, o atual ritmo de ocupação e exploração desse imenso ecossistema poderia representar uma ameaça ao bem-estar da humanidade.

Criou-se, assim, um problema político sério, aparentemente destinado a permanecer por muito tempo na agenda internacional e a colocar desafios crescentes à diplomacia brasileira. É de prever-se que as pressões internacionais continuem e que conduzam à configuração de mecanismos tendentes, de uma forma ou de outra, a criar constrangimentos à ação governamental brasileira (CORREA, 1989).

As pressões continuaram e o Brasil sofreu um duro golpe com o patenteamento exterior de produtos amazônicos. O Artigo VII (a), do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>13</sup>, de 1978, previa o desenvolvimento de pesquisas científicas a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e fauna dos territórios amazônicos. Uma vez que o governo brasileiro ocupava-se com a abertura comercial do país e os imperativos do sistema internacional, as pesquisas científicas na Amazônia ficaram em segundo plano (Cervo, 2002).

Devido à prospecção ilegal dos recursos naturais brasileiros, tal fato gerou iniciativas governamentais tendo em vista preservar a soberania e os direitos reconhecidos na Convenção de Diversidade Biológica. Assim, para possibilitar o desenvolvimento da biotecnologia com segurança, deu-se início em 1989, quando o Congresso Nacional deu início um Projeto de Lei para regulamentar o uso das técnicas de engenharia genética e a liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados. O Projeto de Lei finalmente foi aprovado no final

de 1994, sendo sancionado pelo Presidente da República em 05 de janeiro de 1995, na forma da Lei nº 8.974, e o Decreto nº 1.572, de dezembro do mesmo ano.

A legislação criou também a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), que operacionalmente vinculada à Secretaria Executiva do MCT, foi composta inicialmente por 18 profissionais, com representantes de vários ministérios, do setor empresarial, de trabalhadores e da comunidade científica. A comissão é um órgão técnico, normativo, consultivo e de assessoramento do Governo Federal para decisões relacionadas ao uso e aplicação da biotecnologia. Assim, qualquer atividade que envolva experimentos relacionados com organismos geneticamente modificados deve ser aprovada pela CTNBio, que exigirá o cumprimento das normas internacionais de segurança biológica. Criava-se então a infraestrutura legal e institucional para a condução da política nacional de biotecnologia e biossegurança.

A Lei de Biossegurança nº 8.974 estabelece normas para o uso de técnicas de engenharia genética e a liberação de OGM ao meio ambiente. Segundo Faria (2003), destaca-se os seguintes aspectos desta lei:

- o estabelecimento de mecanismos de fiscalização das atividades que utilizam técnicas de engenharia genética;
- a abrangência de atividades: construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte de OGMs;
- a atribuição de competências específicas aos órgãos de fiscalização dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- o estabelecimento das vedações referentes às atividades relacionadas a OGMs, das infrações e dos crimes decorrentes da inobservância dos preceitos fixados, bem como a previsão de penalidades aplicáveis a cada caso;
- a criação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e o estabelecimento de suas competências e composição.

Durante os anos de vigência<sup>33</sup> da Lei nº 8.974, ocorreu uma verdadeira batalha jurídica entre determinados setores da sociedade contrários e os favoráveis à liberalização comercial dos OGMs no Brasil. O imbrólio jurídico que se estabeleceu na sociedade brasileira tinha como cerne a falta de clareza da legislação então em vigor sobre as competências da CTNBio

---

<sup>33</sup> Até a aprovação da nova Lei de Biossegurança (nº 11.105, de 24 de março de 2005), as atividades relacionadas ao uso de OGMs estavam disciplinadas pela Lei nº 8.974 – com as alterações decorrentes da Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001 – e pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para emitir a decisão final sobre a liberalização comercial de OGMs.

Em síntese, o embate jurídico iniciou-se em 1998, quando Monsanto do Brasil Ltda. solicitou à CTNBio permissão para o cultivo comercial da soja *Roundup Ready*<sup>34</sup>(RR). A Comissão aprovou a soja, “por 13 votos contra os votos dos consumidores e o do Ministério das Relações Exteriores” (Bauer, 2006, p. 223), e emitiu parecer<sup>35</sup> técnico favorável ao pedido da Monsanto com base no entendimento que não haveria risco para o meio ambiente, nem para a saúde do consumidor. A partir daí, membros da sociedade civil como o Greenpeace e o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), e órgãos do Executivo como o IBAMA, ingressaram com Ação Civil Pública e obtiveram decisão judicial que proibia a União de autorizar o plantio da soja RR sem o devido licenciamento ambiental emitido pela MMA.

A importância do Poder Judiciário começa a se mostrar em 16 de setembro de 1998, quando a 11ª Vara da Justiça Federal foi favorável à Ação Civil Pública proibindo a União de autorizar o plantio comercial de soja transgênica enquanto não regulamentasse a comercialização e realizasse o estudo prévio de impacto ambiental (EIA).

A controvérsia dos transgênicos chega então à Brasília, mais especificamente na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados. Parlamentares contrários à liberação dos OGMs, informados por ONGs, verificam uma estranha coincidência: a CTNBio autorizava o plantio de soja RR no mesmo dia em que a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária propunha um aumento de resíduos de herbicidas Roundup Ready de 0,2 ppm para 20 ppm na produção de soja transgênica. Nesse caso, Pelaez e Schimidt (2000) afirmam a existência de um lobby articulado da Monsanto junto aos órgãos governamentais e uma clara colaboração por parte do governo federal.

Em fevereiro de 1999, o IBAMA apóia a decisão do IDEC e do Greenpeace, e o principal motivo de sua adesão à ação judicial dizia respeito ao fato da CTNBio não exigir da Monsanto o estudo de impacto ambiental para a liberalização comercial da soja transgênica no país. A presença do IBAMA contra a União Federal suscitou divergências de opiniões entre os órgãos do governo federal e gerou desconfianças no âmbito da justiça e da opinião pública quanto a segurança da nova tecnologia (Pelaez e Schmidt, 2000).

---

<sup>34</sup> A soja produzida pela Monsanto recebeu, por meio de modernas técnicas de engenharia genética, o gene de uma bactéria, *Agrobacterium sp.* Este gene é resistente ao glifosato, princípio ativo do herbicida *Roundup*, produzido pela própria Monsanto. Dessa forma, a soja transgênica RR contém um gene modificado que a torna tolerante ao referido herbicida.

<sup>35</sup> O Comunicado nº 54 menciona, que: “(...) A CTNBio concluiu que não há evidências de risco ambiental ou de riscos à saúde humana ou animal, decorrentes da utilização da soja geneticamente modificada em questão”. COMISSÃO TÉCNICA NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA. Legislação. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/55.html>. Acesso em: 14 mai. 2008.

A discussão entre os órgãos do governo federal fomentou uma intervenção da Presidência da República que decidiu centralizar a ação do Poder Executivo no caso da aprovação da soja RR. Foi criada uma coordenação para o caso que ficaria encarregado pela Advocacia Geral da União (AGU). A primeira ação desta entidade foi contestar judicialmente o posicionamento do Ibama contra o governo. Segundo os técnicos da AGU, em momento algum o Ibama deveria ser contra o governo e, sim, estar de acordo com as decisões tomadas pela CTNBio (Bauer, 2005).

Logo em seguida, declarações dos Ministros da Agricultura e da Ciência e Tecnologia, afirmaram publicamente o voto favorável de seus ministérios ao livre plantio de transgênicos no Brasil (Pelaez e Schmidt, op cit). Para Ometto & Toledo (2004), a Embrapa vinha patrocinando o uso e a desregulamentação da soja RR, contribuindo dessa forma, para o entendimento do forte posicionamento do Ministério da Agricultura a favor da biotecnologia.

Em junho de 2000, o juiz da 6ª Vara Federal de Brasília, Antônio Souza Prudente, proferiu sentença sobre a ação civil pública, exigindo o EIA/RIMA não apenas para a soja transgênica, mas para qualquer OGM dentro do território nacional. A Monsanto e a União recorreram da sentença ao Tribunal Regional Federal (TRF), cujo julgamento foi iniciado em fevereiro de 2002. Finalmente, a decisão final foi aprovada em junho de 2004, momento em que o Projeto da nova Lei de Biossegurança tramitava no Senado Federal (Taglialegna e Carvalho, 2007).

O julgamento do TRF, favorável à Monsanto e à União, reconheceu a competência da CTNBio para decidir sobre a necessidade ou não da realização de EIA/RIMA. O Tribunal interpretou que não há conflito entre a Lei 8.974, de 1995, que concede à CTNBio autonomia para identificar a exigência de EIA/RIMA para a liberação de organismos modificados, e a Lei 6.938, de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente. Segundo o Tribunal, como as duas leis são ordinárias, não há hierarquia entre ambas, podendo muito bem a Lei 8.974 dispor sobre a necessidade de EIA/RIMA.

Conforme Castro e Portugal (2001), a decisão judicial desconsiderou o parecer da CTNBio – a legislação de biossegurança em vigor – ao exigir a realização de estudo e relatório prévio de impacto ambiental (EIA-RIMA) que ateste que o produto não acarretará impacto danoso ao meio ambiente, bem como normas de rotulagem que garantam o direito à informação por parte do consumidor.

Nesse ínterim, agricultores brasileiros ao perceberem os benefícios econômicos da soja transgênica passaram a plantar, de forma ilegal, sementes clandestinas da soja RR oriundas da Argentina. Entre 1998 e 2003, o Rio Grande do Sul foi o primeiro estado do país a receber



carregamentos de sementes transgênicos, caracterizando-se, assim, na arena inicial da controvérsia nacional sobre a moderna biotecnologia. O estado, declarando-se “zona livre de transgênicos”, passou a principal região produtora do país, ao passo que as regiões Centro-Oeste e Norte expandiram significativamente a produção de soja convencional (Silveira e Almeida, 2005).

Segundo Bauer (2005), a chegada dos transgênicos ao Brasil permite verificar pelo menos dois paradoxos na arena política de biossegurança: em primeiro lugar, a política “livre de transgênicos” teve o feito contrário do esperado. Em outubro de 1998, Olívio Dutra derrota Antônio Britto nas eleições para governador de Porto Alegre, e no mês seguinte, líderes do Partido dos Trabalhadores e o Greenpeace reúnem-se para discutir sobre os transgênicos, um tema que não fazia parte da agenda eleitoral, mas agora tinha um status de política de governo. É nesse contexto que o novo governador anuncia uma “zona livre de transgênicos” tendo em vista que aproximadamente 15 por cento da soja já era transgênica<sup>36</sup> (idem). Em segundo lugar, os estados sem tal política continuaram livres dessas lavouras e lucraram com as exportações de soja convencional para o mercado externo – sextuplicando as exportações entre 1996 e 2004.

Importante mencionar que até o início das negociações do Protocolo de Cartagena, em 1996, grande parte da sociedade brasileira não tinha conhecimento sobre os produtos transgênicos. Foi com a aprovação da Lei de Biossegurança, de 1995, o início das negociações do Protocolo, em 1996, e especialmente com as controvérsias jurídicas sobre a liberação dos transgênicos a partir de 1998, que o debate internacional penetrou no país e a questão ganhou relativa atenção entre os vários setores da sociedade.

Quando o Protocolo de Cartagena foi adotado em Montreal, em 2000, o Brasil não assinou o acordo no prazo devido. Gabrielle Silva (2002) explica tal fato a partir da análise que talvez seria mais vantajoso ao país preferir um protocolo mais rígido que um protocolo mais flexível, pois traria uma vantagem no comércio internacional para os produtos brasileiros convencionais, em detrimento dos concorrentes transgênicos, principalmente para mercados avessos a transgênicos, como é o caso da Europa, do Japão e da China, por exemplo. Assim, o Ministério de Relações Exteriores, órgão mediador dos interesses dos vários atores, posicionou o país em defender o Princípio de Precaução, e assim, passou a defender um protocolo mais rígido.

---

<sup>36</sup> Segundo a EMBRAPA, na safra de 2002/2003, aproximadamente cerca de 70 por cento da produção de soja do Rio Grande do Sul era transgênica (EMBRAPA, 2003).

Gabrielle Silva (2002) argumenta que o Brasil teve uma participação pouco afirmativa nas negociações do Protocolo devido ao peso que as posições conflitantes de atores governamentais e não governamentais tiveram no processo de tomada de decisão na política externa brasileira. Durante toda a fase de negociações que precederam o Protocolo, o Brasil se encontrou em situação perigosa de fragilidade institucional, devido as diferenças de opinião entre os ministérios envolvidos. Segundo Platiau e Varella (2004): de um lado, o MCT e o MAPA defendiam que a questão dos transgênicos deveria ser tratada como guerra comercial, vital para a inserção competitiva do Brasil à luz do século XXI; do outro, o MMA foi o mais favorável ao Protocolo, devido aos seus interesses de conservação e preservação ambiental.

Além de o Brasil abrigar em seu território uma grande diversidade biológica, o país possui também terras férteis e água abundante, que oferecem um ambiente favorável para o mundo do agronegócio. Estas duas características parecem ter influenciado para que o país apresentasse no Protocolo posicionamentos divergentes dentre órgãos do governo e dentre representantes da sociedade civil envolvidos em questões de biossegurança. “O fato de o Protocolo ser um acordo internacional no âmbito da CDB, que é uma convenção de meio ambiente, e a regulamentação da biossegurança no Brasil estar sob a tutela do MCT parece ter gerado uma disputa de poder no âmbito do governo” (Silva, op cit).

Em 2000, na formulação da posição brasileira no Protocolo de Cartagena foram identificadas duas posições divergentes, respectivamente, entre o MCT e o MMA. Cabe ao MCT a política nacional de biossegurança, através das atribuições da CTNBio, cujo objetivo desse ministério era tentar evitar que o protocolo fosse usado como barreira comercial. A Comissão foi importante para a preparação do posicionamento brasileiro pelo fato de ter constituído um aparato legal-institucional para cuidar da questão da biossegurança e por constituir-se em um foro privilegiado para a participação das indústrias e da comunidade científica em assuntos internacionais. Já o MMA relacionava-se mais estritamente à regulação internacional da biossegurança, com o objetivo claro em resguardar a biodiversidade do Brasil.

Devido ao conflito de competências entre ambos os ministérios, o Itamaraty então se apresentou como o mediador entre esse embate. Como assinala Silva (op cit, p. 64):

Era natural que cada órgão, governamental ou não governamental, apresentasse, nas reuniões internas, seu respectivo posicionamento acerca dos pontos em discussão nos foros internacionais. O processo de negociação interna, no entanto, necessitava de clareza para todos os atores desse processo (...). Mesmo a consciência das responsabilidades específicas de cada órgão governamental não era compartilhada por todos os representantes. Como exemplo, ao serem indagados sobre a quem caberia formular a política externa brasileira em questões de biossegurança, as respostas variaram entre o MRE, a CTNBio e a legislação nacional. Essa

dissensão interna reflete uma falta de consenso em um assunto institucional, e não substantivo, o que é indesejado em um processo de negociação interna.

Quando o Protocolo foi finalmente criado em 2000, o Itamaraty consultou os diversos ministérios envolvidos para se tomar uma posição a respeito da assinatura ou não do mesmo pelo Brasil. Devido à impossibilidade de se chegar a um consenso entre os ministérios durante o período em que o Protocolo esteve aberto às assinaturas das Partes da CDB, só seria possível, a partir de então, aderir a esse acordo, mediante ratificação (*idem*). No Brasil, o Protocolo foi aprovado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 908, de 21 de novembro de 2003, e passou a vigorar em 22 de fevereiro de 2004.

## CAPÍTULO 2: AS NEGOCIAÇÕES DO PROTOCOLO DE CARTAGENA

O objetivo deste capítulo consiste em verificar a evolução das discussões relacionadas ao estabelecimento de um protocolo específico para a regulação internacional dos organismos geneticamente modificados. Para tanto, faz-se necessário descrever os antecedentes que fizeram surgir na política ambiental internacional o interesse em negociar e implementar um tratado que versasse sobre essa temática. A seguir, analisam-se cronologicamente as negociações do referido Protocolo, desde a Convenção sobre Diversidade Biológica, em 1992, até a assinatura do acordo, em Montreal, em 2000.

### 2.1 O contexto de formação das bases de negociação de um protocolo de biossegurança

De minha parte, posso observar que as Relações Internacionais até junho de 1992 foram, do ponto de vista científico, dominadas pela energia nuclear, pela bomba atômica. (...) A partir de junho deste ano há um novo elemento de poder, que tem origem nos laboratórios e suas bancadas, o ADN recombinante. Curiosamente, passamos do universo das explosões com grande liberação de energia, para o mundo dos microorganismos e das moléculas complexas que forma o código genético dos seres vivos. (...) Agora, o equilíbrio de forças não é garantido apenas pelos arsenais nucleares, mas pela capacidade de operar com as tecnologias do ADN recombinante. (Candotti, 1992:37).

A evolução do debate sobre os impactos e os benefícios da utilização da biotecnologia verificada, de um lado, pela participação da opinião pública internacional e de outro, pelas tentadoras visões das possíveis realizações da engenharia genética, contribuiu para que essa temática ambiental ganhasse amplitude e escopo político.

A proximidade dos organismos geneticamente modificados à mesa do consumidor, o rápido desenvolvimento da biotecnologia em várias áreas da sociedade bem como a divulgação do primeiro clone de um mamífero - ovelha Dolly, em 1996 -, foram fatores que

contribuíram para a coordenação das expectativas dos Estados em relação aos desafios lançados pela nova tecnologia.

No início da década de 90, durante os preparativos da Agenda 21, da Rio 92 e a criação da Convenção de Diversidade Biológica (CDB), a questão sobre o manuseio e transporte de organismos geneticamente modificados era um tema que gerava controvérsias entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Abby Munson (1995) afirma que os países em desenvolvimento estavam ansiosos sobre o resultado dessas negociações, que os protegeria de se tornar áreas de teste para experimentos perigosos. Em 1986, por exemplo, um instituto de pesquisa norte-americano realizou testes com vacinas modificadas geneticamente sem o conhecimento do governo argentino (Rajan, 1997). Assim, crescia a preocupação entre os países em desenvolvimento em administrar as conseqüências e os possíveis riscos resultantes da biotecnologia, sendo que muitos desses países não tinham sequer prontidão biotecnológica e muito menos um aparato regulatório para lidar com a questão.

A lógica da criação de um acordo sobre biossegurança foi sustentada pela idéia de precaução, a despeito que a maioria dos países não tinha legislação adequada sobre a questão. Conforme explicado anteriormente, este princípio estipula que caso haja indícios de que riscos possam ocorrer ao meio ambiente, as autoridades não devem alegar a falta de evidência científica como desculpa para não tomar as providências adequadas.

A despeito dessas considerações, a melhoria genética das colheitas em todo o mundo tem provocado uma preocupação em relação aos riscos em potencial à biodiversidade. Grande parte da produção da base alimentar do planeta (milho e soja) é comandada pelo mercado dos transgênicos. Em resposta a essa preocupação, um acordo suplementar à Convenção de Diversidade Biológica (CDB) foi negociado para tratar os riscos em potencial oferecido pelo comércio transfronteiriço e liberações acidentais de OGMs. O Protocolo de Cartagena que trata da questão sobre biossegurança é um instrumento jurídico negociado no âmbito da Convenção de Diversidade Biológica (CDB), de acordo com o Artigo 19 (3) desta:

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 respeita a 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 (United Nations, 1993).

O Protocolo de Cartagena tem a mesma característica complexa da CDB, uma vez que trata do movimento transfronteiriço de OGMs. Nesse sentido, o protocolo traz em si diferentes aspectos relacionados não apenas à segurança ambiental e ao eventual impacto na saúde humana presente na utilização da engenharia genética, mas também pode influenciar o comércio internacional de produtos transgênicos, já que inclui, entre outros dispositivos, a possibilidade de aplicação do Princípio da Precaução.

O organismo decisório da CDB é a Conferência das Partes (COP), que é responsável por avançar as decisões tomadas na CDB. Atualmente as COPs contam com a participação de delegações oficiais dos 188 membros da CDB, observadores de países não-parte, representantes dos principais organismos internacionais (incluindo os órgãos da ONU), organizações acadêmicas, organizações não-governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e demais observadores.

Desde a criação da CDB em 1992, ocorreram 10 reuniões<sup>37</sup> ordinárias da COP, a saber, nas Bahamas (1994), Jacarta (1995), Argentina (1996), República da Eslováquia (1998), Kenya (2000), uma reunião extraordinária (ExCOP 1)<sup>38</sup>, Holanda (2002), Malásia (2004), Brasil (2006) e Alemanha (2008). Para dar suporte à Conferência das partes foram constituídos três organismos: o *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice* (SBSTTA); o *Clearing House Mechanism* (CHM) e o Secretariado, com base em Montreal, ligado ao PNUMA.

Os primeiros movimentos em direção a criação do Protocolo de Cartagena iniciaram-se durante a COP1, realizada nas Bahamas, em 1994. Nessa reunião, estabeleceu-se um *Open-ended Ad Hoc Group of Experts on Biosafety*, que se reuniu em Madrid, em julho de 1995 e elaborou um relatório que serviria de modelo para as discussões sobre o Protocolo de Biossegurança na COP2, em Jacarta, em 1995.

Na segunda Conferência das partes da CDB (COP-2), em Jacarta, em 1995, as partes decidiram estabelecer um *Open-ended Ad Hoc Working Group on Biosafety* (BSWG), com o objetivo de elaborar as necessidades e as especificidades do Protocolo de Biossegurança, com bases nos elementos do relatório do *Open-ended Ad Hoc Group of Experts on Biosafety* (*Secretariat of the Convention on Biological Diversity*, 2005). As reuniões do BSWG estenderam-se por seis reuniões entre julho de 1996 e fevereiro de 1999. Durante a Primeira Reunião Extraordinária da COP, em fevereiro de 1999, em Cartagena, na Colômbia, foi

---

<sup>37</sup> As quatro primeiras reuniões da COP foram realizadas anualmente; a partir da quinta reunião, a COP passou a se reunir a cada dois anos.

<sup>38</sup> A ExCOP 1 foi dividida em duas reuniões realizadas em Cartagena (1999) e Montreal (2000), com o objetivo para adotar o Protocolo de Cartagena.

submetido para análise das partes um relatório produzido pelo BSWG. A falta de consenso sobre o texto do Protocolo de Biossegurança, submetido pelo BSWG, determinou a suspensão da reunião desta reunião.

Após uma reunião no escritório da COP em Genebra, em maio de 1999 e consultas informais em Viena, em setembro de 1999, o Protocolo de Cartagena foi finalmente adotado na cidade de Montreal, em 2000. O Protocolo entrou em vigor em 11 de setembro de 2003, noventa dias após a ratificação do 50º país (de acordo com o artigo 37).

## 2.2 Evolução Histórica das Negociações do Protocolo de Cartagena

A primeira reunião do BSWG foi realizada em *Aarhus*, na Dinamarca, em julho de 1996<sup>39</sup>. Esta reunião contou com a presença de mais de 90 delegações, incluindo especialistas técnicos e científicos, representando tanto Partes como não-Partes da CDB, além de observadores representando OIs, ONGs e empresas de biotecnologia.

O BSWG-1 marcou a primeira reunião formal para desenvolver um protocolo de biossegurança sob a égide da CDB e estabeleceu um fórum para a definição de assuntos e articulação de posicionamentos, o que é comum durante um processo de pré-negociação. No primeiro momento das discussões, foram objetos de discussão: (i) principais termos e conceitos; (ii) forma e escopo dos procedimentos do APF; e (iii) categorias relevantes de OVMs.

Em relação aos termos e conceitos, alguns países e grupos propuseram termos e conceitos relevantes, respectivamente, no que se refere à definição de organismos vivos modificados (Malásia), liberação não intencional e responsabilidade e compensação (Indonésia). Uma coalizão de organizações de indústrias de biotecnologia, conhecida por Grupo de Indústrias<sup>40</sup> defendeu o conceito de APF e a necessidade de se evitar barreiras excessivas à cooperação técnica e à comercialização.

Um dos destaques das discussões sobre a forma e escopo dos procedimentos do APF, pautou-se na proposta da Malásia sobre a possibilidade de utilizar como parâmetro APFs já

---

<sup>39</sup> NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 48. Manitoba: IISD, 22-26/jul./1996. Disponível em: <<http://iisd.ca/linkages/vol09/0948000e.html>>. Acesso em: 18 out. 2007.

<sup>40</sup> Trata-se de uma coalizão de organizações de indústrias de biotecnologia, incluindo a *Biotechnology Industry Organization* (BIO), a *Japan Bioindustry Association* (JBA), a *Green Industry Biotechnology Platform* (GIBIP) e a *Senior Advisory Group on Biotechnology* (SAGB).

existentes, como o da Convenção da Basileia sobre lixo tóxico (*Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and their Disposal*). O terceiro tema discutido, a questão sobre as categorias relevantes de OVMs, as delegações se dividiram quanto à discussão de uma abordagem para o gerenciamento da avaliação de risco e considerou-se não haver unanimidade para essa questão. O documento final produzido na primeira reunião da BSWG apresentou resultados sobre a estrutura do futuro Protocolo, de acordo com propostas apresentadas por algumas delegações, como a do Vietnã, União Européia, EUA, Noruega, Suíça, Grupo de Indústrias, GRULAC (Grupo de Países da América Latina e Caribe); e Outros Países em Desenvolvimento, um grupo formado por 36 delegações por países da África, pela Índia, China, Malásia, Indonésia, Filipinas, entre outros.

O Relatório do Grupo de Madrid apresentou duas questões que não houve consenso entre as Partes, fazendo com que posicionamentos divergentes fossem apresentados pelas delegações, a saber, considerações sócio-econômicas, e responsabilidade e compensação. Reconhecendo os possíveis impactos sócio-econômicos do movimento transfronteiriço de produtos da biotecnologia, incluindo erosão genética, os países em desenvolvimento tenderam a sugerir que fosse incluída essa questão no Protocolo, enquanto os países desenvolvidos, em sua maioria, consideraram que essa questão não deveria fazer parte do âmbito do Protocolo, pois seria de âmbito nacional. Sobre responsabilidade e compensação, as Partes também não chegaram a um consenso se esta questão deveria ser incorporada no Protocolo, ou seu tratamento pela legislação nacional.

É possível observar nessa etapa inicial de negociações uma divisão no grupo dos G77 + China. Um grupo de 36 delegações de países em desenvolvimento da África, Índia, China, Malásia, Indonésia e Filipinas, dentre outros, propôs uma estrutura para o Protocolo, idêntica a do GRULAC, apenas adicionando Considerações sócio-econômicas e Responsabilidade e compensação/reparação, depois de Procedimentos para informação, notificação e APF. A cisão no G77 foi devido à diferenciação nas prontidões biotecnológicas dos países, separando principalmente o GRULAC dos países africanos.

Por fim, decidiu-se que o Protocolo se aplicaria ao movimento transfronteiriço de OVMs. Tal decisão traduziu-se como vantajosa para o Brasil visto que este não desejava um acordo internacional que interferisse em assuntos de âmbito doméstico das Partes (Silva, 2002).

O terceiro encontro das partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica (COP-3) ocorreu em novembro de 1996, em Buenos Aires. Dentre os temas importantes discutidos nesta reunião destacam-se: a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica



agrícola; mecanismos de financiamento; identificação, monitoramento e avaliação; e direitos de propriedade intelectual. As decisões resultantes dessa reunião relacionadas ao Protocolo foram a III/4 (*Clearing-house mechanism to promote and facilitate technical and scientific cooperation*), a III/5 (*additional guidelines to financial mechanisms*) e a III/20 (*biosafety issues*). A decisão III/4 trata do *Clearing-House Mechanism* (CHM), organismo que dá suporte à CDB no sentido de promover e facilitar a cooperação técnica entre as Partes, em ordem de facilitar a distribuição justa e equitativa dos benefícios da utilização dos recursos genéticos. O CHM, estabelecido em fase piloto na COP-2, foi prorrogado até 1998 e estipulou-se que fundos do *Global Environment Facility* (GEF)<sup>41</sup> devem financiar tanto a capacitação técnica nos países em desenvolvimento como a implementação do CHM. A decisão III/5 trata de recomendações para os mecanismos de financiamento a serem aplicados em programas de capacitação em biossegurança nos países em desenvolvimento. De acordo com a decisão III/20, o BSWG deveria ter duas reuniões em 1997 e um número suficiente de reuniões no ano seguinte, de forma a possibilitar que seu trabalho se encerrasse em 1998.

A segunda reunião<sup>42</sup> do BSWG ocorreu em Montreal, em maio de 1997 e contou com a presença de várias delegações com o objetivo de continuar as discussões para a elaboração de um protocolo sobre biossegurança. Dentre os principais assuntos discutidos pelas delegações, destacam-se: os objetivos do Protocolo, os procedimentos para transferência de OVMs; autoridades competentes; intercâmbio de informações e procedimentos do CHM; capacitação em biotecnologia; e avaliação e monitoramento de risco. O BSWG-2 também convocou a participação de grupos de contato<sup>43</sup> (*Contact Groups - CG*) para propor definições dos principais termos e estudos, que seriam discutidos na BSWG-3.

Os delegados discutiram se o APF deveria ser exigido para todos os importadores de OVMs ou apenas sob certas condições. Discutiram também a quem caberia a notificação e responsabilidade pela avaliação de risco dos OVMs – ao país importador ou exportador, se haveria exigências legais de responsabilidade e compensação para produtores ou exportadores de OVMs, se as *commodities* seriam ou não tratadas pelo Protocolo e como seriam tratados os movimentos não intencionais de OVMs.

---

<sup>41</sup> O GEF (Fundo Global para o Meio Ambiente) foi criado em 1991 e desde então vêm realizando financiamentos em países em desenvolvimento através de programas dedicados à proteção do meio ambiente global.

<sup>42</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 67. Manitoba: IISD, 12-16/may/1997. Disponível em: <<http://iisd.ca/linkages/vol09/0967000e.html>>. Acesso em: 19 out. 2007.

<sup>43</sup> Trata-se de grupos de discussão composto por vários Estados-Parte.

Apesar das divergências entre as Partes em relação ao escopo do Protocolo (categorias de OVMs a serem cobertas pelo Protocolo), de uma forma geral os países apresentaram um comportamento cooperativo e o grupo dos G77 + China esteve mais coeso nessa reunião.

Quanto aos procedimentos para transferência de OVMs, o Brasil, juntamente com o Sri-Lanka, Filipinas, Zâmbia, Camarões e Bangladesh, ressaltou a necessidade de consentimento explícito, tendo em vista que um consentimento implícito seria inaceitável já que poderia conceder aos países importadores uma responsabilidade injusta dada pelas diferentes condições burocráticas e de comunicação. Ainda nos procedimentos para transferência de OVMs, o Brasil defendeu um procedimento simplificado para movimentos transfronteiriços subseqüentes do mesmo OVM, além da posição de que um procedimento simples poderia prover flexibilidade máxima para importadores e exportadores<sup>44</sup>.

Sobre a questão quanto as finalidades do uso de OVMs o procedimento deveria aplicar-se, o Brasil, juntamente com a UE, Malásia e outros países, defendeu a aplicação do AFP para OVMs de todas as finalidade.

O Brasil posicionou-se que as autoridades competentes nacionais devem ser as responsáveis pelo fornecimento de informações sobre as ações nacionais e dados públicos sobre os OVMs que tivessem sido examinados no país, favorecendo, juntamente com Cuba e os EUA, a utilização de estruturas existentes para a troca de informações.

Sobre a questão de desenvolvimento de capacidade (*capacity building*), o Brasil sugeriu forçar a implementação do Protocolo, legislação e monitoramento e a garantia de conformidade com as regulamentações de biossegurança. E por fim, o Brasil defendeu a necessidade de proteção de informações confidenciais e que o protocolo não deveria demandar a participação pública em assuntos regulatórios.

De toda sorte, as duas primeiras reuniões da BSWG serviram para que as partes identificassem os elementos a serem considerados em um futuro protocolo de biossegurança e ajudou na articulação de posicionamentos.

O terceiro encontro<sup>45</sup> do BSWG foi realizado em Montreal, Canadá, entre 13 e 17 de outubro de 1997. Os delegados elaboraram um rascunho (*draft text*) que posteriormente serviria como base para as futuras negociações do protocolo.

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 74. Manitoba: IISD, 20/oct./1997. Disponível em: <<http://iisd.ca/linkages/download/pdf/enb0974e.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2007.

Nesta reunião foram estabelecidos dois Sub-Grupos de Trabalho (SGT) com o objetivo de preparar um rascunho consolidado do texto do protocolo de biossegurança. O primeiro (SGT-1) ficou responsável pelos artigos 3 a 10 e 12 a 14, que tratam sobre: Acordo Prévio Fundamentado (3); Procedimentos de Notificação para o APF (4); Procedimentos Decisórios para o APF (5); Notificação de Resposta para o APF (6); Notificação de trânsito de OGMs (7); Revisão de Decisão sobre o APF (8); Procedimento Simplificado (9); Importações (10); Acordos Regionais e Bilaterais (12); Avaliação de Risco (13); e Gestão de Risco (14). O segundo grupo de trabalho (SGT-2) ficou a cargo de redigir os artigos 11 e 15-22, que versam sobre: Informação Confidencial (11); Padrões Nacionais Mínimos (15); Movimentos Transnacionais não-intencionais (16); Medidas de Emergência (17); Manipulação, Transporte, Embalagem e Rotulagem (18); Autoridade Competente / Ponto Focal (19); Intercâmbio de Informações / *Biosafety Clearing-House* (20); Desenvolvimento de Capacidade (21); e *Conscientização Pública / Participação Pública* (22) (*Convention on Biological Diversity*, 1997).

As partes identificaram vários elementos a serem analisados e incluídos na redação dos rascunhos dos artigos: considerações sócio-econômicas, responsabilidade e compensação, tráfico ilegal, não-discriminação, comércio com não-Partes, objetivos, obrigações gerais, preâmbulo e título.

Durante as sessões os delegados foram lembrados que suas tarefas não consistiam em negociar a redação de cada artigo, mas de produzir um consolidado texto que pudesse servir de base para futuras reuniões. Não obstante o esforço das Partes constatou-se obstáculos impostos pela clivagem Norte-Sul quanto ao entendimento sobre biossegurança e as dificuldades relacionadas às cisões nos grupos regionais, principalmente no G77 + China – particularmente os países pertencentes ao grupo da América Latina e Caribe (GRULAC), na Europa Ocidental e no JUSSCANNZ (Japão, EUA, Suíça, Canadá, Austrália, Noruega e Nova Zelândia).

Ainda na BSWG-3, o Brasil e a União Européia salientaram a importância de se resolver os assuntos pendentes. Sobre a questão de compensação/reparação, o Brasil apoiou a posição de Uganda de que o exportador de um OVM deveria ser responsável pela compensação/reparação ao importador ou outras partes afetadas.

Sobre o monitoramento de risco, o Brasil defendeu vários níveis de medidas de monitoramento. No artigo 11 que versa sobre informação confidencial, o Brasil propôs a adição de uma provisão que exigiria dos exportadores providenciarem toda informação requerida por uma Parte importadora. Quanto ao desenvolvimento de capacidade, o Brasil foi

um dos países que atentaram para a fraca capacidade dos países em desenvolvimento na questão da avaliação e monitoramento de risco.

O BSWG voltou a reunir-se em Montreal, Canadá, entre os dias 5 e 13 de fevereiro de 1998. Na abertura<sup>46</sup> da BSWG-4, o Presidente da Reunião, Veit Koester, ressaltou que nessa reunião daria início a fase das negociações em que os participantes deveriam concentrar seus esforços na redução e na identificação dos pontos comuns dentre o número de opções para cada artigo. Visto que os delegados iniciaram as discussões para a criação do texto consolidado com base no rascunho desenvolvido pelos dois grupos de trabalho no BSWG-3, alguns artigos retornaram a pauta, dentre eles os princípios e objetivos, obrigações gerais, não-discriminação, considerações sócio-econômicas e responsabilidade e compensação. Alguns temas previamente discutidos também ganharam destaque nas negociações, tais como: assuntos relacionados ao acordo prévio fundamentado, monitoração e avaliação de risco, padrões nacionais de biossegurança, medidas de emergência e desenvolvimento de capacidade.

Segundo Gabrielle Guimarães da Silva (2002, p. 48):

Em linhas gerais, os países em desenvolvimento procuraram assegurar que o Protocolo oferecesse medidas adequadas de segurança, um sistema de contabilidade e compensação por prejuízos resultantes do movimento transfronteiriço de OVMs, assim como o aumento da capacidade de lidar com questões de biossegurança. Países com indústrias de biotecnologia nascentes apoiaram a transferência de tecnologia e capacitação, tentando evitar restrições nessas transferências e no desenvolvimento das indústrias nacionais. As preocupações dos países desenvolvidos concentravam-se em estabelecer orientações para padronizar os procedimentos dos relatórios e coordenar os sistemas nacionais divergentes, evitando provisões muito complicadas ou dispendiosas para implementar. Essas divergências estão expressas no texto final da reunião, que apresenta todas as possibilidades para a redação de cada tópico entre colchetes.

Após oito dias de exaustivas reuniões, os delegados consolidaram o texto com a maioria dos artigos necessários para um protocolo de biossegurança, incluindo vários temas contenciosos, como o escopo, o APF, avaliação de risco, consideração da responsabilidade e impactos sócio-econômicos. Dentre os fatores que atribuíram o relativo sucesso da BSWG-4, deve-se, em parte, pelo ambiente mais cooperativo<sup>47</sup> entre as delegações que ajudou na definição mais precisa sobre as posições divergentes e na identificação dos pontos comuns; e a possibilidade das delegações em participar de todos os sub-grupos de trabalho, grupos de

---

<sup>46</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 85. Manitoba: IISD, 16/feb./1998. Disponível em: <<http://iisd.ca/linkages/vol09/enb0985e.html>>. Acesso em: 27 out. 2007.

<sup>47</sup> Como um delegado declarou, o BSWG-4 parece ter achado seu “ritmo de trabalho” (“*As one delegate phrased it, the BSWG appeared to have found its ‘rhythm of working’.*”) (EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN. Op.cit, p.9).

contato e grupos informais, o que permitiu levar em consideração um maior número de pontos de vista sobre todos os tópicos em negociação. Apesar das diferenças sobre a prontidão biotecnológica entre os países em desenvolvimento, o grupo G77 + China mostrou-se mais coeso, não representando, portanto, um entrave para o andamento das negociações.

Até a BSWG-3 foi possível obter informações sobre os argumentos e os pontos defendidos pelo Brasil. No entanto, a partir da BSWG-4, o acesso a esses dados fora dificultado uma vez que as publicações utilizadas como fontes dessas informações (*Earth Negotiations Bulletin*) passou a não mais mencionar os argumentos divulgados às delegações que os apresentaram. Por isso, a partir da BSWG-4, as publicações da referida fonte de pesquisa passaram a conter expressões como “um delegado declarou” ou “uma delegação defendeu”.

A quarta reunião das Partes da CDB (COP-4) ocorreu entre 4 e 15 de maio de 1998, na Bratislava, Eslováquia. Segundo<sup>48</sup> a Decisão IV/3 (*Issues related to biosafety*), a COP determinou mais duas reuniões para estabelecer o protocolo, a primeira a se realizar em agosto de 1998 (BSWG-5) e a outra no início de 1999 (BSWG-6), seguidas por uma reunião extraordinária da COP (ExCOP) para a adoção do Protocolo. A mesma Decisão IV/3 criou também: a composição do escritório do BSWG; a permanência da presidência de Veit Koester até a adoção do protocolo; estabeleceu a agenda da ExCOP; e por fim determinou o limite de julho de 1998 para a submissão pelos governos de comentários sobre as provisões do Protocolo.

Assim, o BSWG voltou a reunir-se em Montreal, Canadá, em agosto de 1998. O objetivo<sup>49</sup> fundamental da reunião consistia em reduzir cada artigo a uma única opção. Os delegados consolidaram as opções de 45 artigos do rascunho para 40 artigos. No entanto, 13 artigos continuaram em aberto indicando a não concordância dos delegados entre os elementos chave do protocolo.

As reuniões da BSWG-5 apresentaram discussões polarizadas sobre se o protocolo deveria incluir produtos derivados de OVMs (*products thereof*), se o protocolo deveria adicionar questões de responsabilidade e compensação, se facilitaria o intercâmbio de informações para o comércio de organismos geneticamente modificados ou se refletiria numa abordagem mais precaucionista. Novos grupos foram formados, principalmente devido às

---

<sup>48</sup> CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. REPORT OF THE FOURTH MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-04/official/cop-04-27-en.pdf>. Acesso em: 27 out. 2007.

<sup>49</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 108. Manitoba: IISD, 31/Aug./1998. Disponível em: <<http://iisd.ca/linkages/vol09/enb09108e.html>>. Acesso em: 28 out. 2007.

contínuas divisões nos grupos já existentes. O grupo G77 + China continuou dividido, demonstrando as diferenciações tanto entre o GRULAC e os outros membros do G77 + China, como dentro do próprio GRULAC. Essas divisões de acordo com os diferentes níveis de desenvolvimento econômico e capacidade biotecnológica, dentre os países em desenvolvimento, não são claras nem estáveis, tendendo a se modificar de acordo com o assunto em questão.

As delegações apresentaram posicionamentos mais incisivos nessa reunião, como por exemplo, na questão de produtos derivados de OVMs, que juntamente com as discussões sobre o escopo do Protocolo, demonstraram que as delegações variavam bastante em termos de o que os Estados realmente estavam negociando. As muitas reuniões bilaterais ocorridas entre grupos regionais serviram para que os grupos entendessem os posicionamentos uns dos outros, mas não significaram a negociação das posições definidas de cada um dos lados. Maiores progressos foram observados nos procedimentos do Protocolo do que nas questões mais básicas como o escopo, responsabilidade, considerações sócio-econômicas e questões de comércio. Os principais pontos de divergência giravam em torno da relação do Protocolo com a OMC, centralizando as discussões em fundamentações de caráter econômico.

Um dos assuntos mais debatidos foi a questão de responsabilidade e compensação. Nessa questão, as negociações eram mínimas, tendo sido consolidadas e fortalecidas as posições polarizadas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento preocuparam-se com as incertezas e o princípio de precaução, enquanto os países desenvolvidos relutaram em assumir responsabilidade por riscos incertos, prejuízo potencial e falta de previsibilidade no prejuízo, além da ambigüidade nos métodos de avaliação do prejuízo. Outro ponto de conflito foi a ligação entre comércio e meio ambiente no Protocolo, o que permeou as discussões de vários artigos, por exemplo, os Artigos 1 e 17. Pouca negociação também foi possível nesse assunto.

Apesar dos conflitos, os assuntos a serem negociados na BSWG-6 foram elucidados, o que facilitaria o futuro trabalho das delegações. Em outubro de 1998, um *Extended Bureau* do BSWG reuniu-se em Montreal para organizar os trabalhos da BSWG-6 e da ExCOP.

Na BSWG-5, os membros da delegação brasileira participaram de reuniões dos Grupos de Contato e dos Sub-Grupos de Trabalho e comparecem a encontros dos países do GRULAC, G-77, do grupo de países exportadores agrícolas (Grupo de Cairns), Grupo de Valdívia e encontros bilaterais. O Brasil desempenhou papel fundamental de articulação, juntamente com a África do Sul e Nova Zelândia, para a redação do artigo 27 do Protocolo (responsabilidade e compensação/reparação) (Silva, 2002).

A BSWG-6<sup>50</sup> e a ExCOP<sup>51</sup> ocorreram em fevereiro de 1999 em Cartagena. O texto do rascunho em negociação apresentava trinta artigos ainda sem resolução, tendo como principais conceitos a serem resolvidos, segundo o Presidente Koester, os produtos derivados, uso em contenção de OVMs, considerações sócio-econômicas, princípio de precaução, responsabilidade e compensação e comércio com não-Partes. As negociações de cada ponto foram designadas a grupos específicos, para que fossem discutidos os artigos em colchetes. Foi instituído o mecanismo do “*Friends of the Chair*” (FOC), que seria formado por indivíduos nomeados pelos diferentes grupos envolvidos, de forma a facilitar o processo de negociação. Os SGTs e CGs apresentaram relatórios sobre o seu progresso e transferiram para o FOC as questões pendentes. O Presidente produziu um texto para o Protocolo, que foi revisado pelo FOC. Esse texto foi adotado pelo BSWG e levado à ExCOP, não obstante as reservas feitas por mais de 50 países, alegando que o texto não refletia uma posição balanceada. Muitos países questionaram a transparência do processo de negociação, apontando especificamente alguns artigos como o 4, 5, e 25, ressaltando que algumas brechas poderiam comprometer a eficácia do Protocolo.

Os principais argumentos e pontos defendidos pela delegação brasileira na BSWG-6 foram: o apoio ao Princípio de Precaução, a necessidade de um Protocolo que desse conta de todos os OVMs e a preocupação manifestada sobre a falta de transparência acerca do processo de negociação do protocolo.

Durante a ExCOP, foi constituído um grupo de trabalho informal, o “*Group of 10*”, formado por um representante da Europa Central e Oriental, um da UE, um da América Central, um do Caribe, dois do Grupo de Miami (um do Norte e um do Sul), e quatro do *Like-minded Group*. Muitas questões foram discutidas nesse grupo, ficando algumas pendentes, como por exemplo, o texto produzido pelo Presidente do BSWG. Diante do impasse de se chegar a um acordo, foi decidido suspender a ExCOP e continuá-la em uma sessão resumida, especialmente convocada para adotar o Protocolo, a ser feita antes da próxima COP.

O impasse na primeira sessão da ExCOP ocorreu devido à divergência de posicionamentos acerca de considerações sócio-econômicas e da inclusão de produtos de base no APF, por irredutibilidade principalmente dos países que compunham o Grupo de Miami.

---

<sup>50</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 117. Manitoba: IISD, 26/Feb./1999. Disponível em: <<http://iisd.ca/linkages/vol09/enb09117e.html>>. Acesso em: 29 out. 2007.

<sup>51</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 116. Manitoba: IISD, 23/Feb./1999. Disponível em: <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb09116e.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2007.

Com o objetivo de possibilitar a continuidade nas negociações do Protocolo, o escritório da COP juntou-se em Genebra, em maio de 1999, para considerar os passos necessários para se concluir as negociações do Protocolo. Primeiramente, constatou-se que todos os participantes deveriam expressar um real comprometimento para chegar a um acordo a fim de constituir o protocolo. Decidiu-se que deveriam ser feitas consultas informais entre os grupos de negociação, agendada para o mês de setembro com a duração de cinco dias. Os resultados das consultas deveriam ser expressos através de um resumo feito pelo Presidente eleito Juan Maryr, o qual estabeleceu o “*Group of 10*”. O ponto principal das consultas consistiria das principais questões pendentes e assuntos a elas relacionados e os acertamentos dos detalhes da sessão resumida da ExCOP para realizar o Protocolo.

Essas consultas informais<sup>52</sup> ocorreram em Viena, em setembro de 1999, visando procurar soluções para os principais pontos de conflitos entre os Estados. Nessas reuniões, o Brasil encaminhou algumas propostas em relação à abordagem precautória do Protocolo, sobre a questão da rotulagem, a relação do Protocolo com a OMC, dentre outras, que foram aceitas pelos demais Estados e incorporadas ao texto final do Protocolo.

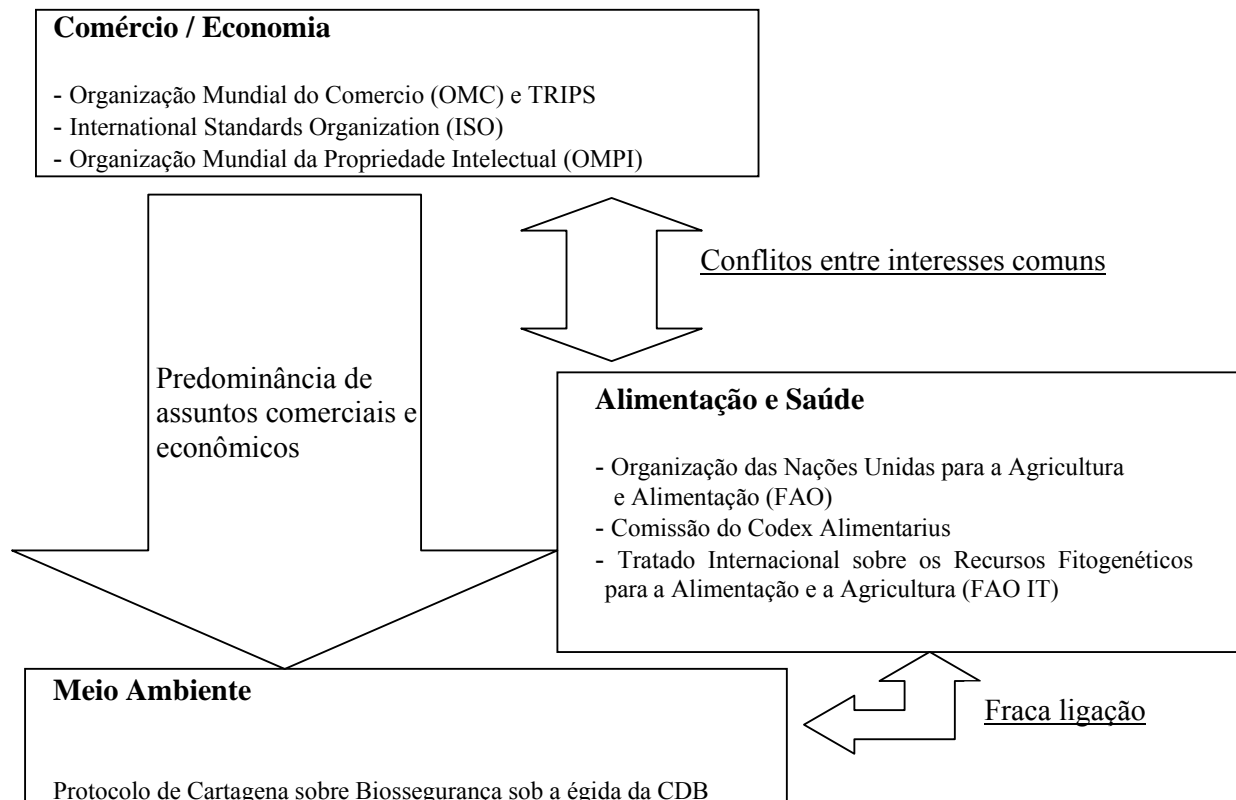
O outro ponto em discussão foi como o Protocolo deveria se conformar em relação a outros acordos internacionais relevantes (Figura 1), assinados anteriormente ao mesmo. Ainda que o protocolo seja o único instrumento internacional que trata exclusivamente sobre OVMS, este concorre paralelamente com outros instrumentos internacionais e organismos de normalização, como a *International Standards Organization* (ISSO), o Codex Alimentarius, a FAO, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e um número de acordos sob a égide da OMC.

---

<sup>52</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Informal Consultations Regarding the Resumed Session of the Extraordinary Meeting of COP (ExCOP). Manitoba: IISD, 20/Sep/1999. Disponível em: <[http://www.iisd.ca/biodiv/bswg6/excop\\_informals.html](http://www.iisd.ca/biodiv/bswg6/excop_informals.html)>. Acesso em: 29 out. 2007.



**Figura 1:** Visão geral sobre leis e as organizações internacionais e os seus papéis associados com Organismos Vivos Modificados (OVMs).



FONTE: Watanabe, Kazuo *et al.*, 2005 (adaptado)

Para o Grupo de Miami, os outros acordos assinados anteriormente deveriam sobressair ao Protocolo, posição que foi apoiada pela UE. O *Like-Minded*, em sua maioria, era contrário a esse posicionamento, mas o Brasil e Singapura concordaram com o Grupo de Miami nesse ponto, o que dificultou na coesão do *Like-Minded Group* nas reuniões informais de Viena.

Esse assunto fora discutido por um pequeno CG, o qual se chegou ao entendimento de que: o principal propósito do Protocolo era biossegurança; o reconhecimento de que há outros acordos internacionais relevantes para o desenvolvimento sustentável, com direitos e obrigações; que o Protocolo e outros acordos internacionais têm o mesmo status.

Em resumo, houve bastante progresso nas bases conceituais de algumas questões durante as consultas informais. Por outro, vários aspectos importantes não foram discutidos, como o princípio de precaução, considerações sócio-econômicas, além da redação de um texto jurídico sobre os conceitos acordados. Ficou estabelecido que a próxima sessão resumida da

ExCOP seria em Montreal, em janeiro de 2000. Essa sessão<sup>53</sup> contou com mais de 750 participantes, representando 133 governos, ONGs, organizações de indústrias e a comunidade científica. As negociações tiveram a duração de nove dias, seguidos da adoção do Protocolo no dia 29 de janeiro de 2000.

Os CGs que foram constituídos nas consultas informais foram mantidos a fim de tratar especificamente do escopo e de *commodities*. Para abordar das questões relacionadas ao comércio, à relação do Protocolo com outros acordos internacionais, à não-discriminação e ao princípio de precaução, foram formados novos CGs.

Durante essa sessão da ExCOP, um dos maiores pontos de conflito entre os grupos para a adoção do Protocolo foi solucionado, a alternativa de se criar uma exceção para produtos de base e a criação de um APF simplificado para esses produtos. Outra questão acordada nesse encontro foi a definição do termo a ser utilizado na rotulagem dos OVMs. O Canadá propôs que no artigo referente à rotulagem fosse empregado o termo “*may contain*”. Após alguma resistência do grupo *Like-Minded*, esse grupo e os demais grupos negociadores aceitaram a proposta canadense.

Os debates finais concentraram-se em torno da questão sobre uma provisão que declarasse claramente que os OVMs para alimentação humana ou animal ou processamento “podem conter” (“*may contain*”) OVMs não destinados à introdução no meio ambiente. A Plenária decidiu então pela adoção desse texto do Protocolo, pelo estabelecimento do *Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety* (ICCP), de uma escala de especialistas (*Roster of Experts*) em avaliação e monitoramento de risco, além de questões administrativas e orçamentárias. A França se ofereceu para recepcionar a primeira reunião do ICCP, que efetivamente ocorreu em Montpellier, em dezembro de 2000, seguido pelo ICCP-2, realizado em Nairóbi, em outubro de 2001.

Segundo Silva (2002), a delegação brasileira recebeu instruções para fazer propostas no sentido de solucionar o impasse entre o *Like-Minded* e o Grupo de Miami, mas acabou decidindo por silenciar-se, temendo incorrer em sérios conflitos com outros membros de seu grupo negociador.

Uma questão central nas negociações foi se o processo de decisão de risco, em condições de conhecimento insuficiente, é uma decisão técnica ou política. As posições mais radicais no que tange o princípio de precaução argumentaram que os tomadores de decisão são os responsáveis últimos por decisões em segurança ambiental e pública, baseados em

---

<sup>53</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 137. Manitoba: IISD, 31/Jan./2000. Disponível em: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb09137e.pdf>. Acesso em: 29 out. 2007.

demandas científicas. A determinação do nível aceitável de risco, no entanto, é uma decisão política, aberta à opinião pública. A decisão política, por sua natureza, tende a incorporar questões sociais, econômicas e interesses nacionais. Os conflitos nas negociações eram pautados, principalmente, pela interface entre o comércio e as questões ambientais, ressaltando-se a relação do fracasso em formar grupo de trabalho de biotecnologia em Seattle com o fortalecimento da vontade política de concluir o Protocolo (Heywood, 2002).

Quanto aos assuntos tratados nas reuniões, pode-se dizer que as negociações se desdobraram em dois momentos: uma primeira etapa, essencialmente ambiental e ecológica e uma segunda etapa, que se iniciou em Cartagena (1999) e terminou em Montreal (2000), quando se abordou principalmente questões comerciais. A etapa ecológica foi considerada mais tranqüila, em termos de divergências entre as posições dos grupos negociadores, pois, em geral, havia consenso sobre os temas tratados nesse âmbito. Houve, entretanto, alguns conflitos, como a inclusão ou não de produtos derivados de OVMs, de fármacos e a consideração de riscos à saúde humana e animal. Os temas mais difíceis foram a questão das *commodities*, o princípio de precaução e a relação com outros acordos, ao se iniciar a fase de negociações de assuntos de cunho comercial (Varella & Platiau, 2005).

Ao longo das reuniões, formaram-se cinco grupos de negociação, com posições divergentes, principalmente em relação ao objetivo e escopo do Protocolo, ao escopo de aplicação do APF, ao de precaução, às questões sócio-econômicas, aos mecanismos de responsabilidade e compensação, e a aspectos de proteção à propriedade intelectual:

1. O *Grupo de Miami* foi formado em setembro de 1998. É composto pelos EUA, Canadá, Austrália, Argentina, Uruguai e Chile, representando os maiores exportadores de sementes e safras GM. Os interesses do grupo eram possibilitar o livre comércio de produtos GM, sem procedimentos burocráticos de aprovação ou barreiras protecionistas mascaradas como proteção ambiental. Este grupo defendia a retirada de *commodities* do âmbito do Protocolo e tentava limitar o uso do princípio de precaução e de questões sócio-econômicas na tomada de decisão, que se abrisse a possibilidade de que outros acordos bi ou multilaterais fossem feitos entre partes ou não-partes, desde que fossem consistentes com o Protocolo e defendia um protocolo destinado apenas à regulamentação do movimento transfronteiriço de OVMs.

2. O *Like-Minded Group* foi oficialmente constituído em 1998, do qual faziam parte os países do G77 mais a China – os países em desenvolvimento como a Argentina, Chile e Uruguai tinham inclinação favorável ao Grupo de Miami. Em linhas gerais, defendia a abrangência do Protocolo e do procedimento do APF para todos os OVMs, incluindo aqueles

destinados à alimentação humana e animal, *commodities*, produtos derivados de OVMs e destinados ao uso em contenção<sup>54</sup>. Esse grupo hesitou, mas aceitou a retirada dos fármacos e dos OVMs destinados à pesquisa do âmbito do Protocolo; considerava assuntos sócio-econômicos como importantes componentes para a análise de risco de OVMs; defendia a manutenção do princípio de precaução e os mecanismos de responsabilidade e compensação. Preocupava-se, ainda, com questões de capacitação, necessárias à implementação do Protocolo. Houve dificuldade para a consolidação do grupo nas negociações, pois os interesses dos membros do G77 são bastante divergentes. Apesar da maioria dos países serem importadores de alimentos, alguns Estados produtores e adeptos a transgênicos, destacando-se a Argentina, Uruguai e Chile, queriam criar regras mais flexíveis de forma que os dispositivos do protocolo não interferissem no acesso aos seus mercados. Especialmente a Argentina, que se coordenou com Grupo de Miami, dificultava o consenso entre os países do G77. Principalmente os países da Ásia tinham um posicionamento oposto a esse, gerando dissensões para se reunir os países do G77.

3. A União Européia negociava por um protocolo forte, incluindo a cobertura dos riscos à saúde humana, principalmente movida pela pressão da opinião pública e da mídia. Defendia a inclusão de produtos destinados à alimentação humana ou animal e produtos derivados, mas reconhecia a possibilidade de terem um tratamento especial sob o procedimento do APF. Advogava a retirada de fármacos do âmbito do Protocolo, de questões sócio-econômicas, a postergação das resoluções sobre responsabilidade e compensação e a manutenção do princípio de precaução. Apoiou a inclusão de uma provisão de não-discriminação, além de identificação e documentação visíveis para OVMs.

4. O Grupo Compromisso, que incluía o Japão, México Noruega, Singapura, República da Coréia, Suíça (e Nova Zelândia<sup>55</sup>), foi importante para a dinâmica das negociações. O grupo surgiu nos últimos dias da reunião de Cartagena, com o propósito de transpor as diferenças entre os outros grupos, desenvolvendo posições de compromisso e formulações alternativas. Incluindo países desenvolvidos, com indústrias de biotecnologia avançadas, países em desenvolvimento e países com altos níveis de biodiversidade, defenderam principalmente um escopo e uma aplicação do princípio de precaução compreensivos, um procedimento de APF mais fraco para OGMs destinados à alimentação humana ou animal e derivados.

---

<sup>54</sup> Geralmente o termo “uso em contenção” refere-se a organismos que serão cultivados em áreas determinadas e isoladas, em geral em casas de vegetação, sendo assim minimizado o risco de dispersão no meio ambiente.

<sup>55</sup> A Nova Zelândia negociou, na maioria das reuniões, com o Grupo de Miami, passando a compor o Grupo Compromisso na última reunião, em Montreal.

5. A Europa Central e Oriental também se organizaram como um grupo ao final da reunião de Cartagena. Essencialmente, agiu em concordância ora com a UE, ora com o *Like-Minded Group*. Apoiou a inclusão de OGMs destinados à alimentação humana ou animal e derivados, o princípio de precaução e referências a outros acordos internacionais no preâmbulo. Preocupou-se prioritariamente com a praticidade e a aplicabilidade das várias propostas apresentadas.

As negociações do protocolo se polarizaram em duas grandes potências econômicas com interesses conflitantes em relação aos produtos transgênicos. De um lado, os EUA, grandes produtores mundiais e detentores da tecnologia de produção de transgênicos, apoiados no Grupo de Miami, pois não eram Parte da CDB, não tendo, portanto, voz nas negociações do Protocolo, defendiam sua produção de OGMs e desejavam enfrentar o mínimo de barreiras comerciais a seus produtos. Do outro lado, a UE, detentora de tecnologia na área de fármacos, porém com uma agricultura pouco competitiva no mercado internacional, sofrendo pressões de setores ambientalistas da sociedade contrários à comercialização e consumo dos produtos transgênicos, defendia um protocolo mais rígido, principalmente no que se referia aos organismos vivos, inclusive produtos de base.

O resultado das negociações foi um protocolo mais próximo aos interesses da Europa. Dentre as vitórias da UE, podemos citar: a exclusão de fármacos; a inclusão de produtos de base; a referência ao princípio de precaução no preâmbulo e em três artigos operacionais. O Grupo de Miami, no entanto, obteve alguns ganhos nas negociações, principalmente a criação de um APF simplificado para produtos de base, que constituem a maior parte dos OVMs no comércio internacional, e a utilização da expressão “pode conter” na identificação dos OVMs.

### **CAPÍTULO 3: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE CARTAGENA (2004 – 2006)**

O objetivo deste capítulo é fazer uma revisão de alguns resultados das três primeiras reuniões do Protocolo de Cartagena – MOP 1, MOP2 e MOP3 - e examinar brevemente suas implicações para a evolução do Protocolo. Delimitam-se as questões e interesses subjacentes à dificuldade de alcançar um consenso internacional sobre biossegurança, especialmente os requisitos sobre a documentação para transporte de OGMs.

#### **3.1 O Protocolo de Cartagena depois da Primeira Reunião das Partes (COP/MOP 1)**

O Protocolo de Cartagena entrou em vigor em 11 de setembro de 2003 após a quinquagésima ratificação. Desde então, acelerou-se o ritmo da participação dos Estados no Protocolo e, até março de 2008, 143 Estados são Partes do acordo.

Entre a adoção do Protocolo de Cartagena em janeiro de 2000 e sua entrada em vigor, um *Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety* (ICCP) reuniu-se três vezes com o objetivo de preparar a primeira reunião das partes COP/MOP<sup>56</sup>. O ICCP era um organismo sem término delimitado, aberto a todas as Partes na CDB, assim como a observadores governamentais, intergovernamentais e não-governamentais.

O ICCP adotou uma série de recomendações sobre uma vasta lista de questões pendentes a ser discutido posteriormente nas futuras MOPs. Entretanto, não conseguiu resolver questões contenciosas, especialmente com respeito aos aspectos chave de *compliance* (cumprimento das normas estabelecidas), responsabilidade e compensação e as exigências de transporte, manejo, embalagem e identificação de OVMs<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> MOP – *Meeting of Parties* – é a sigla utilizada, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, para designar a Reunião das Partes, isto é, a Reunião dos Países Membros do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Nessas reuniões, os delegados – representantes dos países membros – analisam documentos e tomam decisões sobre as medidas necessárias à implementação e ao cumprimento do Protocolo.

<sup>57</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Summary of the First Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity serving as the meeting of the Parties to the Cartagena Protocol. v. 9 n. 289. Manitoba: IISD, 01/Mar/2004. Disponível em: <http://www.iisd.ca/biodiv/bs-copmop1>. Acesso em: 10 jan. 2008.

As reuniões do ICCP foram marcadas por uma atmosfera mais cooperativa entre os Estados-parte se comparada com a rodada final da criação do Protocolo de Cartagena. Apesar de este órgão ter realizado recomendações e ajudado a salvar o BCH da inércia, a “COP/MOP1 esteve longe de funcionar apenas como um carimbo de aprovação às recomendações do ICCP; ela se defrontou com uma pauta substancial, contendo várias questões importantes ainda não resolvidas” (Varella & Platiau, 2005, pp.140). Assim, quando a COP/MOP1 se reuniu pela primeira vez em fevereiro de 2004, em Kuala Lumpur, Malásia, sua agenda foi preenchida com um programa ambicioso (Falkner, 2004). Participaram da primeira reunião da MOP cerca de 750 delegados representando: 81 Partes e 79 Não-Partes, agências especializadas da ONU, ONGs, organizações intergovernamentais, comunidades locais e indígenas, universidades e empresas ligadas a biotecnologia.

A COP/MOP 1 foi encarregada de adotar decisões relativas a procedimentos e mecanismos de *compliance*, elaboração de requisitos de documentação (artigo 18 do Protocolo – Manipulação, Transporte, Embalagem e Identificação), além do processo para examinar regras e procedimentos internacionais sobre responsabilidade e compensação (artigo 27).

Durante vários dias os delegados tiveram que se atentar para a discussão de uma gama de questões institucionais e de capacitação, que são comuns quando da entrada em vigor e operação de um acordo ambiental multilateral. Dentre essas questões destacam-se o desenvolvimento de um programa de trabalho; exigências nacionais de relatórios e arranjos orçamentários, e a adoção de regras de procedimentos<sup>58</sup>.

As regras de participação na COP/MOP diferiam significativamente das do ICCP. Este órgão, criado pela COP da CDB<sup>59</sup>, era aberto à participação de todas as Partes na CDB (independentemente das Partes terem assinado ou ratificado o Protocolo). Já na COP/MOP 1, o poder de agenda e de adotar decisões permaneceu restrito aos Estados que tinham ratificado o Protocolo em tempo hábil para se tornarem Partes no fim da reunião, em 27 de fevereiro de 2004. Os outros governos não se envolveram formalmente com a fase final de decisões, coube então, às Partes no Protocolo, sob a égide da COP/MOP, decidir as questões difíceis que tinham acompanhado insistentemente as negociações do Protocolo e no ICCP.

---

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Ver Decisão BS-I/, ‘Regras de procedimento para reuniões da Conferência das Partes que servem como reunião das Partes para o Protocolo’. DECISIONS ADOPTED BY THE FIRST MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY SERVING AS THE MEETING OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/decisions/MOP-01-dec-en.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2008.

A entrada em vigor do Protocolo de Cartagena em 2003 assinalou uma mudança radical acerca da dinâmica das reuniões entre as Partes. Quando da realização da COP/MOP 1, nenhum dos membros do Grupo de Miami tinha-se tornado parte do acordo. Tendo sido relegado para o status de países observadores, a efetiva participação do Grupo de Miami nas discussões foi dependente da disposição da MOP em ouvir suas opiniões e permitir que não-partes participem no processo (Falkner, 2006).

Convém ressaltar neste ponto que os maiores produtores e exportadores de OGMs, como os EUA, Argentina, Canadá e China, ainda não fazem parte do Protocolo de Cartagena, mas participam ativamente das negociações - como observadores - de forma a defender seus interesses.

No que tange à participação da COP/MOP 1, os Estados Unidos e membros do Grupo de Miami eram dependentes acerca das decisões tomadas pelas Partes. Assim como em reuniões anteriores, já descritas no capítulo 2, eles fizeram intervenções em sessões plenárias, reuniões e grupos de trabalho, mas os presidentes dessas reuniões reservavam-se o direito de dar prioridade às Partes, em particular na fase final das negociações em questões-chave.

Em várias ocasiões durante a COP/MOP 1, os delegados norte-americanos e canadenses queixaram-se sobre a falta de oportunidade para expressar seus pontos de vista e perspectivas. Nesse contexto, ficava patente as intenções dos Estados-parte em fazer avançar a agenda e afastar as objeções dos países que não tinham ratificado o acordo. Tal situação não foi um problema para os Estados Unidos, pois este tinha entrado nas negociações com uma clara expectativa de não ratificar o acordo final, enquanto que objeções domésticas desse país bloqueavam o caminho da ratificação da CDB<sup>60</sup> (Falkner, 2006).

A criação de um sistema de responsabilidade e compensação por eventuais prejuízos causados pelo movimento transfronteiriço de OVMs era uma das questões mais críticas para muitos países em desenvolvimento e organizações não-governamentais. O *Liked Minded-Group* defendia o estabelecimento de regras claras sobre quem poderia exigir uma

---

<sup>60</sup> A indústria biotecnológica dos EUA tem sido uma poderosa força na formação da política de biossegurança norte-americana, limitando as possibilidades de participação na política internacional. Os EUA atuaram como um importante obstáculo na criação da CDB, em 1992, desempenharam um papel crucial no fracasso da Conferência de Cartagena, em 1999, para negociar um protocolo sobre biossegurança e também em janeiro de 2000, na adoção do referido protocolo. Robert Falkner entende que a conduta dos EUA sobre as discussões internacionais de biossegurança é em grande medida reflexo da política econômica doméstica. Tendo em vista que os EUA possuem a maior e mais avançada indústria biotecnológica do mundo o governo norte-americano entende que a biotecnologia é um setor chave para o crescimento econômico do país em longo prazo. Em tese, a política norte-americana sobre biossegurança é constrangida pelo poderoso negócio da biotecnologia contra os compromissos internacionais que poderiam violar os direitos comerciais e as oportunidades de sua florescente indústria biotecnológica (Falkner, 2001). Assim, é possível perceber que desde o início das negociações internacionais sobre biossegurança, os EUA têm orientado sua atenção para que eventuais acordos internacionais não impactem a posição competitiva de suas indústrias biotecnológicas.



indenização e que tipos de OVMs podem causar danos ao meio ambiente, a saúde humana e interesses sócio-econômicos. Tal demanda foi rejeitada pelos países desenvolvidos e a reunião deliberou como levar adiante as disposições de capacitação do artigo 27 do Protocolo, que requerem:

(...) um processo em relação à elaboração apropriada de normas e procedimentos internacionais no campo da responsabilidade e compensação por danos que resultem dos movimentos transfronteiriços de organismos vivos modificados, analisando e levando em devida consideração os processos em andamento no direito internacional sobre essas matérias e procurará concluir esse processo num prazo de quatro anos (Vide Anexo I).

A decisão final da reunião sobre a questão de responsabilidade e compensação configurou-se na elaboração de um grupo de trabalho formado por especialistas sobre o assunto, com o objetivo de coletar e examinar informações das Partes de forma a apresentar um relatório conclusivo até 2007.

De forma geral, todas as Partes de um acordo internacional devem ter um forte interesse em mecanismos de *compliance*, de forma a assegurar a plena implementação do acordo e para prevenir os países “*free-rides*”. Na prática, os acordos ambientais multilaterais contém apenas mecanismos baseados em *soft Law* – não-vinculante – que visam facilitar a execução do acordo e de criar transparência e prestar assistência. A possibilidade de adoção de medidas punitivas continua a ser exceção nos acordos ambientais multilaterais (Hass; Keohane; Levy, 1994).

Com relação à questão de cumprimento das normas, os relatórios do ICCP elaboraram um conjunto de procedimentos e mecanismos, mas ainda continha muitas divergência em questões centrais como: i) se uma Parte pode acionar o procedimento de *compliance* em relação a outro; ii) que fontes de informação podem ser revistas pelo Comitê de *Compliance*<sup>61</sup>; iii) e quem condição os membros desse Comitê devem servir; iv) como adequar os procedimentos de conformidade às necessidades e circunstâncias específicas dos países em desenvolvimentos que são Partes; e a questão mais difícil, v) que medidas podem e devem ser tomadas em resposta aos casos de descumprimento (Mackenzie, 2005).

Na COP/MOP-1, em Kuala Lumpur, os países em desenvolvimento manifestaram sua preocupação sobre propostas punitivas para os casos de não *compliance*. O grupo de países

---

<sup>61</sup> Na Decisão BS-I/7, a COP/MOP instituiu um Comitê permanente de *Compliance*, composto de quinze membros eleitos pela Conferência, que estabeleceu os princípios e objetivos subjacentes ao procedimento e mecanismo de *compliance*. DECISIONS ADOPTED BY THE FIRST MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY SERVING AS THE MEETING OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/decisions/MOP-01-dec-en.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2008.

que incisivamente opôs-se ao cumprimento de regras mais rígidas foi o de países exportadores de OGMs, a maioria dos quais não são Partes do acordo e não foram capazes de influenciar as negociações<sup>62</sup>.

A União Européia argumentou fortemente em favor da adoção de alguma forma de sanção ou medidas punitivas em resposta a certos casos de não-cumprimento e ainda que fosse incluído no texto do Protocolo o direito de todas as Partes em acionar o procedimento de *compliance*. Apesar de alguns elementos da proposta da União Européia terem despertado uma forte reação entre os países em desenvolvimento, uma vez que estes preocupavam-se com o fato de receber medidas punitivas por não-cumprimento devido a falta de capacidade técnica de implementação, tal fato acelerou o ritmo das negociações (Falkner, 2004). O Brasil, por exemplo, argumentou que apenas a Parte afetada poderá acionar a outra Parte por não-cumprimento tal como previsto no mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Em função das propostas da União Européia, foi decidido que a possibilidade de sanções em caso de descumprimento seria novamente revista na COP/MOP 3, ilustrando com isso, a relutância de muitas Partes e não-Partes em endossar procedimentos severos de sanção e resolução de conflitos no Protocolo.

Dentre os estágios finais da negociação do Protocolo, uma das questões litigiosas foi a necessidade de identificação e documentação de OVMs sujeitos a movimentos transfronteiriços. O artigo 18 do Protocolo estabelece exigências para a documentação que acompanha o carregamento de OVM, entretanto, as exigências variam de acordo com a utilização proposta para os organismos: i) uso confinado; ii) introdução intencional no meio ambiente; e iii) uso direto para consumo, alimentação animal e processamento (FFP – *Food, Feed or for Processing*)<sup>63</sup>.

Nas discussões sobre o artigo 18(2)(a), os delegados divergiram sobre se a documentação existente, isto é, as faturas comerciais – *commercial invoice*–, deveria ou não ser incluída nas exigências de documentação do Protocolo, ou se deve exigir uma documentação única.

Devido as implicações comerciais sobre as questões de manuseio, transporte e rotulagem de OVMs, a exigência de documentação opôs países importadores e países exportadores de *commodities* agrícolas no que diz respeito a duas questões particularmente controversas: que tipo de informação os exportadores têm de mencionar nos carregamentos e de que forma essa informação tem de ser fornecida.

---

<sup>62</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN. *Op. Cit.*

<sup>63</sup> *Idem.*

Com relação a primeira questão, a maioria das Partes exigiam informação completa incluindo os nomes dos OVMs e seus pontos de contato. Por exemplo, a União Européia e a maioria dos países em desenvolvimento entenderam ser esta uma condição importante para a realização de avaliação dos riscos. Por outro lado, o Grupo das Indústrias e delegados representando os interesses de exportadores estavam desejosos de manter as informações exigidas ao mínimo. Quanto à questão de como essa informação deveria ser fornecida, os países exportadores de OVMs, como Brasil, Canadá, Austrália e Argentina defenderam sua preferência pela fatura comercial para indicar a presença de organismos transgênicos, o que reduziria os custos de implementação para os exportadores<sup>64</sup>.

Tendo em vista que os países exportadores de OGMs ainda não ratificaram o acordo<sup>65</sup>, eles foram capazes apenas de expressar suas reservas e divergências quanto à identificação e documentação de OVMs sujeitos a movimentos transfronteiriços, mas não em influenciar as negociações. Entretanto, o Brasil, enquanto terceiro maior exportador mundial de OGMs (James, 2004), emergiu como o principal proponente dos países exportadores na COP/MOP 1, sinalizando uma grande mudança de perspectiva entre os países em desenvolvimento (Falkner, 2004).

Como forma de proteger as conquistas realizadas no encontro, a COP/MOP 1 decidiu para que os países utilizassem as faturas comerciais até a criação de um documento único seja realmente decidida. Além disso, ficou para a COP/MOP 2, a discussão sobre a necessidade de documentação relativa a movimentos transfronteiriços de FFP bem como as regras de identificação dos carregamentos de commodities agrícolas.

O fato de que a maioria dos países exportadores de OGMs, como os EUA, o Canadá e a Argentina, não terem ainda ratificado o acordo, oferece as Partes uma oportunidade para estas tomarem algumas decisões sobre o processo global de revisão do Protocolo.

Apesar dos desafios alcançados e de uma pesada agenda de trabalho à frente, a COP/MOP 1 deu um passo significativo para a regulamentação internacional da biossegurança.

---

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Pelo menos até a elaboração da presente pesquisa.

### 3.2 A Segunda Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena (COP/MOP 2)

O segundo encontro das Partes do Protocolo de Cartagena foi realizado entre 30 de maio e 3 de junho de 2005, na cidade de Montreal, Canadá. Participaram da COP/MOP 2 mais de 750 delegados representando Partes do Protocolo, governos, agências especializadas da ONU, organizações intergovernamentais e não-governamentais, universidades e empresas ligadas a biotecnologia.

A COP/MOP 2 reuniu-se imediatamente após a Primeira Reunião do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de Técnicos e Juristas Especializados em Responsabilidade e Compensação - entre 25 e 27 de maio -, que contou com a participação de cerca de 300 especialistas sobre o assunto.

Assim como nas negociações para o estabelecimento do Protocolo e na COP/MOP 1, uma das questões mais controversas foram os requisitos acerca da documentação necessária para o movimento transfronteiriço de OVMs para o consumo, alimentação animal e processamento (FFP), conforme previsto no artigo 18 (2)(a) do protocolo. À medida que as delegações chegavam à Montreal, cresciam-se as preocupações entre os países exportadores e importadores sobre a necessidade de especificar os requisitos acerca da documentação que acompanharia os movimentos transfronteiriços de OVMs<sup>66</sup>.

O cerne da discussão sobre a documentação envolve claramente interesses comerciais. Os países exportadores temem que a rotulagem de carregamentos possa interferir no comércio internacional além de implicar no estabelecimento de elevados gastos com infra-estrutura para segregação da produção e transporte, a fim de ser capaz de atestar se a transferência pode ou não conter OVMs; impactando assim, os países produtores desses organismos cujas economias dependem em grande medida das exportações agrícolas. Alguns países temem que, na ausência de tal infra-estrutura, todas as transferências de *commodities* teriam de ser identificadas como potencialmente contendo OVMs.

Já os países importadores temem que requisitos mais brandos de documentação possam dar maior flexibilidade aos países exportadores, de tal forma que o recebimento de mercadorias poderia conter uma longa lista de produtos com “contém” ou “não contém” OVMs.

---

<sup>66</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Summary of the First Meeting of the Ad Hoc Group on Liability and Redress and the Second Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety. v. 9 n. 320. Manitoba: IISD, 06/Jun/2005. Disponível em: <http://www.iisd.ca/biodiv/bs-copmop2>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Tendo em vista que a COP/MOP 2 foi encarregada de negociar e adotar até, no máximo, setembro de 2005 as regras de identificação, documentação e informação<sup>67</sup>, esperava-se uma decisão final sobre o assunto. Entretanto, apesar das longas negociações e várias tentativas de compromisso, o Brasil e a Nova Zelândia reiteraram suas reservas sobre a questão durante o encerramento formal da plenária, adiando a decisão para a COP/MOP 3.

No início das discussões sobre a identificação dos carregamentos de OVMs, muitos países em desenvolvimento opuseram-se à utilização da expressão “pode conter”, incluindo o Artigo 18.2 (a) do Protocolo. O Grupo da África destacou que nenhum transporte de mercadorias deveria conter rastros de OVMs não aprovados e que todos os organismos aprovados deveriam ser identificados. A União Européia defendeu que seja permitido às Partes importadoras decidir se solicitam a documentação dos carregamentos por faturas comerciais ou por um documento único. Em tese, a maioria das Partes defendiam que a COP/MOP 2 deveria exigir que a documentação que acompanha os carregamentos de OVMs contenha claramente a identificação “contém OVMs” e também fornecer informações adicionais sobre a sua identidade<sup>68</sup>.

O Brasil e a Nova Zelândia, por outro lado, defenderam apenas a expressão “pode conter” e estavam dispostos a um compromisso sobre esta questão. Assim, ambos os países aproveitando-se da exigência de consenso<sup>69</sup> para definição de regras do Protocolo, contrariaram a opinião das Partes presentes, que sugeriram a mudança da expressão “pode conter” para “contém” OVMs<sup>70</sup>.

Tal posição significa que os movimentos transfronteiriços de *commodities* agrícolas não têm de ser segregados nem testados antes de deixar o país de exportação. Devido a dificuldade das Partes em estabelecer um consenso sobre o Artigo 18.2(a), a delegação

---

<sup>67</sup> Conforme o artigo 18 (2)(a): “os organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento identifique claramente que esses ‘podem conter’ organismos vivos modificados e que não estão destinados à introdução intencional no meio ambiente, bem como um ponto de contato para maiores informações. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo tomará uma decisão sobre as exigências detalhadas para essa finalidade, inclusive especificação sobre sua identidade e qualquer identificador único, no mais tardar dois anos após a entrada em vigor do presente Protocolo” [grifo nosso].

<sup>68</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN. *Op. Cit.*

<sup>69</sup> Conforme a Regra 40 sobre os procedimentos para as reuniões da Convenção das Partes da CDB: “*The Parties shall make every effort to reach agreement on all matters of substance by consensus. If all efforts to reach consensus have been exhausted and no agreement reached, the decision [ except a decision under paragraph 1 or 2 of article 21 of the Convention] shall, as a last resort, be taken by a two-thirds majority vote of the Parties present and voting, unless otherwise provided by the Convention, the financial rules referred to in paragraph 3 of article 23 of the Convention, or the present rules of procedure*” (HANDBOOK OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2005).

<sup>70</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN. *Op. Cit.*

brasileira mencionou que estava disposta a prosseguir os debates sobre esta questão na COP/MOP 3.

Sobre o alinhamento dos países, desde o fim das negociações para o estabelecimento do Protocolo, no ano 2000, houve uma significativa mudança na formação de alianças e clivagens entre os países. Na COP/MOP 2, verificou-se um maior enfrentamento entre as Partes que haviam implementado os marcos nacionais de biossegurança e aquelas que buscavam capacitar-se em biotecnologia. As Partes que não desenvolveram nacionalmente uma legislação e prontidão biotecnológica freqüentemente buscavam orientação no Protocolo, e talvez, até um ponto de partida para a implementação nacional. Assim, esses países optaram por um Protocolo mais rígido. Em contrapartida, as Partes que já estabeleceram nacionalmente um regime de biossegurança dependiam menos da proteção auferida pelo futuro desenvolvimento do Protocolo e assim defendiam regras menos rígidas para o Protocolo.

De forma geral, os países exportadores de OVMs estavam preocupados com o processo global de revisão do Protocolo devido as provisões do mesmo em interferir com o comércio global de *commodities*. Já os países importadores de OVMs buscavam assegurar o controle sobre a entrada desses organismos em seus territórios. Na COP/MOP 2, os países em desenvolvimento, grande parte deles sem legislação nacional específica sobre biossegurança, expressaram seu temor de serem usados como campos de teste de organismos geneticamente modificados. Esta situação pode ser acompanhada por outra realidade preocupante, que é a monopolização do mercado de OGMs por um reduzido número de empresas multinacionais<sup>71</sup>.

Particularmente nos últimos anos, uma onda de fusões resultou em uma situação em que apenas alguns conglomerados controlam grande parte do mercado mundial agrícola e alimentar. Assim, tais conglomerados contribuem para uma tendência que torna os países em desenvolvimento cada vez mais dependentes do mundo industrializado, assim como coloca os agricultores em uma relação de dependência com os poderosos conglomerados.

Sobre o posicionamento dos países nas reuniões da COP/MOP 2, alguns surpreenderam como foi o caso do Brasil. Até a COP/MOP 1, este país vinha mantendo um alinhamento discreto com o *Liked Minded-Group*. Entretanto, a realidade brasileira como terceiro maior exportador mundial de OGMs permitiu ao Brasil um realinhamento acerca de suas alianças, mantendo-se bastante próximo ao Grupo de Miami.

---

<sup>71</sup> Dentre as principais corporações que trabalham com OGMs destacam-se: Bayer, Dow, Dupont, Monsanto e Syngenta-Crop Science. Não poderíamos deixar de mencionar os “gigantes da alimentação”, como: a *Coca-Cola Company* (E.U.A.), Nestlé (Suíça), *Philip Morris* (E.U.A.), *PepsiCo Inc* (E.U.A.), *IBP Inc.* (E.U.A.), *Mars Inc.* (E.U.A.), Grupo Danone (França) e *Diageo* (Inglaterra).

Sobre o posicionamento brasileiro na COP/MOP 2, afirma o coordenador de biossegurança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Marcus Vinícius Segurado Coelho:

O Brasil defendeu essa posição levando em conta que o próprio Protocolo prevê que as informações detalhadas sobre os possíveis organismos presentes na carga devem ser depositadas no banco de dados de produtos registrados no país, gerenciado pelo *Biosafety Clearing House*<sup>72</sup>.

Um ponto interessante é que o Brasil defendeu essa posição praticamente sozinho, pois obteve apoio apenas da Nova Zelândia. Enquanto isso, países que não fazem parte do Protocolo como Estados Unidos, Argentina, Chile, Canadá e Austrália, assistiam a discussão como mero observadores.

Segundo o secretário do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Bernardo Velloso:

Embora seja um país exportador, o Brasil decidiu aderir, pois acredita na importância do Protocolo como instrumento para a promoção da cooperação internacional voltada para a proteção da biodiversidade. (...) Trata-se de um processo que envolve vários Ministérios - Agricultura, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Saúde, Indústria e Comércio - em um contexto de percepções distintas que refletem o debate sobre a questão da biossegurança no âmbito da sociedade brasileira (Idem).

Várias Partes solicitaram aos exportadores de OVMs a ratificação do Protocolo. Alguns Estados não-Partes admitiram manter-se com o status de observadores para que sua presença assegure que o Protocolo não exceda suas áreas de ação para além de seu mandato<sup>73</sup>.

A despeito dessas considerações, foram realizados alguns progressos nas discussões sobre avaliação e controle de risco, desenvolvimento de capacidade (*capacity building*) e participação pública.

---

<sup>72</sup> Protocolo de Cartagena: cresce polêmica mundial sobre transgênicos. São Paulo, 21 nov 2005. Disponível em: [http://www.vermelho.org.br/diario/2005/1121/1121\\_cartagena.asp](http://www.vermelho.org.br/diario/2005/1121/1121_cartagena.asp). Acesso em 14 fev 2008.

<sup>73</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN. *Op. Cit.*

### 3.3 A Terceira Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena (COP/MOP 3)

O terceiro encontro das Partes fora realizado entre 13 e 17 de março de 2006, em Curitiba, Brasil. Participaram da COP/MOP 3 mais de 1000 delegados representando as Partes do Protocolo e não-Partes<sup>74</sup>, governos, agências especializadas da ONU, organizações intergovernamentais e não-governamentais, universidades e empresas ligadas a biotecnologia. O encontro precedeu a oitava Conferência das Partes da CDB (COP 8), também realizada na mesma cidade entre 20 e 30 de março de 2006<sup>75</sup>.

Durante a semana de negociações sobre o processo de revisão do Protocolo, muitas vezes as posições tomadas entre as Partes do Protocolo e as não-Partes provocaram tensões na condução do processo, tornando difícil a negociação de um consenso para os temas relevantes.

Os principais temas discutidos na COP/MOP 3 foram: i) Identificação, embalagem, manuseio e uso de organismos vivos modificados; ii) Responsabilidade e reparação/compensação decorrentes de danos resultantes do movimento transfronteiriço de OVMs ; iii) Avaliação, manejo e comunicação de risco; iv) Cooperação com outras organizações, convênios e programas; v) Metodologias para identificação de organismos vivos modificados; vi) Percepção e participação pública na implementação do Protocolo; vii) operação e atividades do Biosafety Clearing-House; e viii) questões relacionadas com recursos e mecanismos financeiros. Dezoito decisões foram adotadas com o objetivo principal de contribuir para a aplicação da lei internacional de Biossegurança<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Cerca de 101 Estados-Parte e 15 Estados não-Partes assistiram as reuniões. Entre os Estados não-Partes, que são grande exportadores de OVMs, destacam-se: a Argentina, Austrália, Canadá, EUA e Uruguai.

<sup>75</sup> A oitava Conferência das Partes da CDB atraiu mais participantes que qualquer uma das COPs anteriores – cerca de 4000, incluído 130 ministros e chefes de delegação, 340 representantes indígenas e representantes da população local, ONGs e muitos representantes do setor privado. Cerca de 34 Decisões foram adotadas e podem ser consultadas no documento: UNEP/CDB/COP/8/31. CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. REPORT OF THE EIGHTH MEETING OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/?mtg=cop-08>. Acesso em: 15 jan. 2008. Importante considerar que as decisões tomadas na COP 8 têm uma grande importância para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU até o ano de 2015, especialmente o objetivo 7 sobre sustentabilidade ambiental, que apóia os princípios do desenvolvimento sustentável. Dentre os principais avanços obtidos na COP 8 destacam-se: a adoção de um programa de trabalho de biodiversidade em ilhas; a continuação do grupo de trabalho sobre áreas protegidas; a identificação do papel da CDB para a construção de um regime marítimo; a renovação do mandato conferido ao grupo especial que analisa a questão dos povos indígenas e seus conhecimentos tradicionais; e por fim, mas não menos importante, o apoio dado à continuação das atividades de um Grupo de Trabalho para as negociações sobre um regime internacional de acesso e repartição de benefícios.

<sup>76</sup> DECISIONS ADOPTED BY THE THIRD MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CBD SERVING AS THE MEETING OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/mop-03/official/mop-03-15-es.doc>. Acesso em: 13 jan. 2008.



Tal como nos dois primeiros encontros das Partes do Protocolo, a questão mais sensível das discussões era chegar a um acordo sobre os requisitos acerca da documentação necessária para o movimento transfronteiriço de OVMs para o consumo, alimentação animal e processamento – artigo 18.2 (a). Antes mesmo da convocação das Partes em Curitiba, alguns delegados consideravam-se céticos quanto à possibilidade de avanços nesta questão<sup>77</sup>.

Com efeito, apenas dez meses antes, a COP/MOP 2 foi incapaz de chegar a um consenso sobre este mesmo assunto. Mas na COP/MOP3, após uma semana de longas negociações, as Partes chegaram a um acordo-compromisso sobre a questão. Como muitos delegados observaram, o estabelecimento de tal acordo representou em um equilíbrio entre os interesses dos países exportadores e importadores e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Com as atenções dos delegados centradas na obtenção de um acordo sobre o artigo 18.2(a), as discussões substantivas em outros itens da agenda como os direitos e obrigações das Partes, avaliação e controle de riscos, os procedimentos de votação no Comitê de Compliance e os casos de não-conformidade, foram adiadas para as próximas COP/MOPs.

Como na COP/MOP 2 o Brasil e a Nova Zelândia defenderam a expressão “pode conter” para a identificação de carregamentos de transgênicos, na COP/MOP 3 muitos delegados focaram sua atenção na tentativa de atrair estes dois países para rever seus posicionamentos. Entretanto, a maioria dos delegados se surpreendeu ao ver que foram outras Partes que defenderam um posicionamento mais rígido sobre esta questão, como o Peru, Paraguai e México<sup>78</sup>.

No encontro em Curitiba, a maioria das Partes do Protocolo era favorável à criação de uma identificação clara das exportações de transgênicos com a informação “contém OVMs” juntamente com uma explicação sobre o conteúdo. No entanto, um pequeno grupo de países formado pelo Peru, Paraguai e México, defenderam categoricamente a utilização da expressão “pode conter OVMs”<sup>79</sup>.

Tal questão merece destaque tendo em vista que se trata de uma evidência acerca da evolução dos regimes nacionais de biossegurança. Uma grande quantidade de países vem aprovando a utilização de organismos geneticamente modificados para a produção e, por isso,

---

<sup>77</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Summary of the Third Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety. v. 9 n. 351. Manitoba: IISD, 20/Mar/2006. Disponível em: <http://www.iisd.ca/biodiv/bs-copmop3>. Acesso em: 10 jan. 2008.

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Idem.

reconhece as implicações para o comércio de qualquer limitação as exportações desses organismos.

Durante as declarações dos delegados, muitos destes pediram por um equilíbrio entre as responsabilidades entre os países importadores e exportadores de OVMS. Alguns países chamaram a atenção sobre as complexas regras de documentação e a falta de capacitação técnica e de recursos em biossegurança<sup>80</sup>.

As negociações em torno do Artigo 18.2(a) foram realizadas dentro de três equipes de trabalho, a saber, pelo Grupo de Contato, Grupo dos Amigos do Presidente (*Group of the Friends of the President*) e pelo Grupo de Trabalho I.

Após as discussões iniciais sobre o assunto, o Grupo de Contato, presidido por François Pythoud (Suíça) e Luiz Alberto Figueiredo Machado (Brasil), decidiu negociar o tema a partir de uma proposta brasileira, intitulada *Proposta de Compromisso Inicial*. A proposta brasileira<sup>81</sup> é composta de cinco pontos<sup>82</sup>:

- 1) Os OVMS objeto de movimentos transfronteiriços devem estar aprovados no país exportador e também no país importador;
- 2) A expressão "contém" será utilizada nos casos onde exista preservação da identidade no sistema de produção;
- 3) Fica estabelecida uma fase de transição de quatro anos para que os países implementem o sistema de preservação da identidade na produção de OVMS destinados a movimentos transfronteiriços;
- 4) Nos demais casos e durante uma fase de transição de quatro anos será utilizada a expressão "pode conter" seguido da lista de todos os eventos de transformação genética aprovados no país exportador;
- 5) Após o período de transição toda a movimentação transfronteiriça de OVMS deverá adotar a expressão "contém" com a especificação dos eventos contidos no produto exportado.

Em tese, a proposta brasileira, também conhecida como por *Regras de Curitiba*, defende a identificação "pode conter" em uma fase de transição de até quatro anos, para que

---

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> A proposta foi tomada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e anunciada pela Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.

<sup>82</sup> BOURSCHÉIT, Aldem. Brasil define posição sobre identificação de transgênicos. Assessoria de Imprensa COP8/MOP3. Disponível em: [http://www.cdb.gov.br/MOP3/news\\_mop/brasil-define-posicao-sobre-identificacao-de-ogms](http://www.cdb.gov.br/MOP3/news_mop/brasil-define-posicao-sobre-identificacao-de-ogms). Acesso em: 17 dez 2007.

os países organizem seus sistemas de produção e consigam separar produtos convencionais de geneticamente modificados; e “contém” OVMs para produtos exportados que já podem ser rastreados em seus países de origem.

A proposta brasileira serviu como base para as negociações do artigo 18.2(a) e permitiu que as Partes chegassem a um consenso sobre o assunto nos momentos finais do encontro<sup>83</sup>. Na fase de transição, serão aplicados os critérios propostos pelo Brasil, que consiste em uma revisão da experiência obtida sobre os requisitos de documentação na COP/MOP 5, com o objetivo de eliminar gradualmente a documentação “pode conter” até a COP/MOP 6. Como as Partes decidiram que as futuras reuniões da COP/MOPs ocorrerão a cada dois anos, tal fato implica que o texto “pode conter” se manterá, pelo menos, até 2012<sup>84</sup>.

Entretanto, Paraguai, Peru e México<sup>85</sup> opuseram-se à proposta brasileira. Estes países defenderam que no caso de certos Estados exigirem informações detalhadas sobre os carregamentos de transgênicos, seria possível para estes países consultar o BCH. O México propôs ainda um considerável número de alterações na proposta, como por exemplo, a utilização da expressão “exortar” em vez de “exigir” e a consideração que a expressão “pode conter” não necessita ser acompanhada de uma exaustiva lista de tipos de OVMs.

Na decisão final sobre o Artigo 18.2(a), a COP/MOP incitou as Partes e não-Partes para adotarem medidas que garantam a utilização de uma fatura comercial ou de outros documentos que acompanham os OVMs com uso direto para consumo, alimentação animal e processamento. Além disso, determinaram-se as seguintes exigências<sup>86</sup>:

- i) A expressão “contém OVMS” deverá ser usada nos casos em que a identidade de tais organismos seja conhecida;
- ii) Nos casos em que a identidade de um OVM não seja conhecida, deverá ser utilizada a expressão “pode conter”;
- iii) Os OVMs não podem ser intencionalmente introduzidos ao meio ambiente;

---

<sup>83</sup> Decisão BS-III/10. DECISIONS ADOPTED BY THE THIRD MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CBD SERVING AS THE MEETING OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/mop-03/official/mop-03-15-es.doc>. Acesso em: 13 jan. 2008.

<sup>84</sup> A COP9/MOP 4 será realizada entre os dias 12 e 16 de maio de 2008, em Bonn, Alemanha.

<sup>85</sup> O México iniciou a plantação de OGMs em 1996. Em 2005 a plantação de algodão resistente a inseticidas entendi-se a 120.000 hectares (cerca de 95 por cento de toda a plantação nacional de algodão). O Paraguai iniciou sua produção de soja transgênica em 1999 e, em 2005, tal cultivo (equivalente a 1.8 milhão de hectares) representa cerca de 93 por cento de toda a produção nacional. Até o fechamento desta pesquisa o Peru não produz comercialmente OGMs, mas encontra-se em processo de revisão nacional para o desenvolvimento de sua indústria biotecnológica (Barfoot & Brookes, 2006).

<sup>86</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN. *Op. Cit.*

- iv) Para a identificação dos OVMs, deverão ser mencionados seus nomes de científicos e comerciais;
- v) Um código de identificação único deverá ser utilizado;
- vi) Informações sobre OVMs deverão estar disponíveis na página da internet do BCH.

Na COP/MOP 3, foram tomadas, ainda, decisões para a evolução do Protocolo, como disposições especiais para a criação de desenvolvimento de capacidade (*capacity building*), com destaque para o desenvolvimento de técnicas de detecção de OVMS de forma simples, rápida, confiável e efetiva em termos de custos. Ficou decidido que os países em desenvolvimento receberão ajuda financeira para implantar o sistema, entretanto, a forma como esses recursos serão disponibilizados será definida nas próximas reuniões das Partes<sup>87</sup>.

A ênfase no desenvolvimento de prontidão biotecnológica esteve presente na agenda das discussões da COP/MOP 3, tendo em vista ser esta uma tarefa árdua das Partes na hora de elaborar e implementar os marcos nacionais de biossegurança.

Sobre a questão sobre Responsabilidade e Compensação, um Grupo de Trabalho foi criado com a tarefa de elaborar um conjunto de regras e procedimentos sobre o assunto<sup>88</sup>. Como resultado do processo de análise do referido grupo, surgiu a Decisão BS-III/12<sup>89</sup>, que reconhece que muitos países em desenvolvimento e as economias em transição não são capazes de elaborar regras e procedimentos em conformidade com o Artigo 27 do Protocolo devido à falta de recursos financeiros.

Em relação aos mecanismos de *compliance*, a COP/MOP 3, com base em um texto elaborado pelo Grupo de Trabalho, adotou a decisão BS-III/1, que decide fazer um exame acerca da eficiência dos procedimentos e mecanismos de cumprimento, incluindo a adoção de medidas relativas para os casos de não-cumprimento a serem realizadas na COP/MOP 4<sup>90</sup>.

Em complemento, a referida decisão solicita ao Comitê de *Compliance* para que este reúna informações mais amplas sobre experiências de outros acordos multilaterais ambientais

---

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Dentre os elementos de análise que compunham a força-tarefa do Grupo de Trabalho, destacam-se: a avaliação de danos a biodiversidade e a saúde humana; a definição de dano; análises de cenários de riscos envolvendo OVMs e aplicação de regras internacionais e procedimentos sobre responsabilidade e reparação de tais cenários; mecanismos de segurança financeira; o papel das Partes sobre importação e exportação de OVMs bem como o direito de apresentar reclamações.

<sup>89</sup> Decisão BS-III/12. DECISIONS ADOPTED BY THE THIRD MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CBD SERVING AS THE MEETING OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/mop-03/official/mop-03-15-es.doc>. Acesso em: 13 jan. 2008.

<sup>90</sup> EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN. *Op. Cit.*

que tenham conexão com repetidos casos de não-cumprimento. E por fim, pede para as Partes que ainda não dispõem de um quadro legal e administrativo apropriados, para que o elaborem em nível nacional e convida as Partes e outros governos – com estruturas bem desenvolvidas – para cooperar e compartilhar experiências com as Partes com pouca prontidão biotecnológica<sup>91</sup>.

Segundo Barrabes (2006), as delegações participantes fizeram concessões a fim de satisfazer todos os interesses envolvidos nas negociações. Nesse contexto, pode-se dizer que a posição do México talvez tenha influenciado os resultados obtidos na COP-MOP 3, permitindo assim um maior progresso nas negociações em relação as COPs anteriores.

Para alcançar o resultado obtido na COP/MOP 3 em relação ao artigo 18. 2 (a), as Partes fizeram mútuas concessões em ordem de obter um consenso, que em maior ou menor medida, poderia satisfazer todas as Partes. Entretanto, na grande maioria dos casos, decisões foram tomadas com o objetivo de adiar alguns pontos de trabalho para as próximas COPs. Assim, os Grupos de Trabalho e os Comitês ficaram encarregados de reunir informações sobre experiências e práticas das Partes para uma posterior reflexão na COP/MOP 4.

A questão que representa um possível obstáculo para o progresso da regulação internacional da biotecnologia consiste no fato que os maiores países exportadores de OGMs não terem ainda assinado ou ratificado o protocolo. Segundo Barrabes (2006), a chave para superar essa situação talvez resida na tentativa de se encontrar um equilíbrio entre a vontade de criar um protocolo mais rígido com a necessidade de se incentivar alguns dos mais importantes exportadores de OGMs a ratificar o Protocolo.

Por fim, a futura eficácia do Protocolo de Cartagena dependerá das normas, regras, princípios e orientações do próprio protocolo, das decisões discutidas e adotadas nas COP/MOPs e da forma como os marcos regulatórios nacionais serão implementados domesticamente.

---

<sup>91</sup> Idem.

## **CAPÍTULO 4: A ARENA POLÍTICA DOMÉSTICA SOBRE BIOSSEGURANÇA E O PROTOCOLO DE CARTAGENA**

Na primeira seção deste capítulo será examinado o processo de ratificação do Brasil ao Protocolo de Cartagena, dando ênfase aos diferentes posicionamentos assumidos pelo Brasil nas negociações do acordo. A seguir, examina-se o marco conceitual utilizado para analisar o modo como ocorreu a preparação do posicionamento brasileiro para as COP/MOP 1, 2 e 3, entre 2004 e 2006, respectivamente, focalizando o relacionamento da sociedade civil com a burocracia governamental e os papéis desempenhados pelo Executivo e pelo Legislativo.

Na seção seguinte estuda-se a relação entre setores da burocracia estatal e a constituição das demandas de determinados segmentos da sociedade brasileira, destacando a importância dada por Lula ao setor do agronegócio, em detrimento de temas como os transgênicos e a agricultura familiar.

Após, verifica-se as relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesses no âmbito da discussão sobre o Projeto de Lei de Biossegurança, observando que diante da falta de um debate público claro e articulado com vários segmentos da sociedade sobre as reais implicações do Protocolo de Cartagena ao Brasil, a discussão dos transgênicos no nível doméstico foi orientada, sobretudo, pela discussão no Congresso sobre a nova Lei de Biossegurança.

E por fim, o grau em que o desenvolvimento de formação da posição brasileira esteve concentrado no Executivo e os vínculos que se estabeleceram entre o Estado e membros da sociedade civil para a formação da posição brasileira.

#### 4.1. O processo de ratificação e as posições assumidas pelo Brasil no Protocolo de Cartagena

O Protocolo de Cartagena foi adotado em 29 de janeiro de 2000 e tem por objetivo regulamentar a transferência, manuseio e o uso transfronteiriço de organismos geneticamente modificados. O Protocolo entrou em vigor em âmbito internacional em 11 de setembro de 2003, noventa dias após a ratificação do 50º país (Palau).

O movimento brasileiro em direção à ratificação do Protocolo iniciou-se em 22 de maio de 2003 – Dia Mundial da Conservação da Diversidade Biológica – quando o Presidente Lula enviou pedido ao Congresso Nacional para a inclusão do Brasil ao mesmo. Em 12 de junho, os respectivos Ministros de Relações Exteriores, Agricultura, Saúde, Ciência e Tecnológica, e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, endossaram o pedido do Presidente para que o Congresso apreciasse a matéria. Na ocasião, os Ministros afirmaram que,

“(…) a adesão (...) ao Protocolo reveste-se de grande importância para o Brasil, haja vista sua enorme biodiversidade – que deve ser protegida – e sua condição de grande exportador de alimentos. É importante ressaltar que o Brasil estará impedido de ver suas preocupações e necessidades atendidas se não for Parte do Protocolo quando da realização da Primeira Reunião das partes, ocasião em que serão definidas não só o mecanismo de votação dos países, senão também os requisitos para manuseio, transporte e rastreabilidade dos OGMs, todos assuntos de enorme relevância para o país” (Diário do Senado Federal, 2003, p. 34367).

O processo de ratificação percorreu um longo caminho: o Protocolo de Cartagena foi aprovado pelo Congresso Nacional em 21 de novembro de 2003, recebeu a adesão do Brasil em 24 de novembro de 2003, entrou em vigor para o Brasil no dia 22 de fevereiro de 2004 e foi promulgado pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 5.705, em 16 de fevereiro de 2006. Este último ato, do qual são inerentes a publicação oficial do texto e a executoriedade do Tratado que passa a abrigar no ordenamento jurídico interno, conclui o procedimento de incorporação dos tratados internacionais.

Entretanto, apesar do processo de ratificação ter sido longo, sua tramitação no Congresso foi relativamente rápida. Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo nº 947 foi apresentado em 28 de outubro de 2003 na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE). Neste mesmo dia foi aprovado em Plenário o parecer do Deputado Fernando Gabeira, sendo assim encaminhado ao Senado Federal para apreciação. O

Senado estabelece um prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas ao texto aprovado na Câmara. Como não recebeu emendas, foi finalmente aprovado em 21 de novembro de 2003<sup>92</sup>.

Apesar de Lula ter iniciado a campanha para que o Brasil ratificasse o Protocolo, conforme mencionado, o Presidente não considerou as duas primeiras negociações das Partes deste acordo como um assunto importante em sua agenda, cabendo então ao MRE/Itamaraty, Casa Civil, MCT e MAPA, com seus órgãos vinculados (CTNBio), os responsáveis pela elaboração da agenda e das negociações.

Na MOP 1 e 2, o resultado do poder que este grupo teve dentro da burocracia estatal para negociar nos encontros foram as posições assumidas pelo Brasil. Em ambas as reuniões, o Brasil participou de alianças que inviabilizaram o consenso sobre a implantação de normas internacionais de biossegurança, tornando o Protocolo de Cartagena um instrumento jurídico com alcance limitado para regular com segurança o movimento transfronteiriço de organismos geneticamente modificados.

Ou seja, nestas duas Reuniões, o Brasil isolou-se de seus principais aliados - G77, em acordos ambientais multilaterais e a UE, tradicional cliente brasileiro em *commodities* agrícolas – e defendeu que a expressão “pode conter” seria suficiente para cumprir com os objetivos do Protocolo.

Já na MOP 3, as preferências de entidades ambientalistas, amparadas pelo fato da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, ser a Presidente da Conferência, estiveram presentes com maior ênfase na posição negociadora do país, em detrimento das preferências de outros ministérios como o MAPA e o MCT, por exemplo. A participação do Presidente também se mostrou mais presente tendo em vista a oportunidade do encontro em atender um importante conjunto de eleitores para uma breve e futura reeleição. Sendo assim, o resultado do poder do novo grupo formado pelo Presidente, MMA e MRE, foi a posição assumida pelo Brasil, quando então o país estabeleceu a agenda nas negociações e contribuiu com propostas no sentido de criar um consenso sobre a criação de uma identificação clara para o movimento transfronteiriço de transgênicos.

Nesta Reunião, realizada em Curitiba, em março de 2006, a diplomacia brasileira, usando-se da qualidade de anfitriã, apresentou propostas acreditando que alcançaria o

---

<sup>92</sup> Destaca-se o Parágrafo Único: “Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.” Diário do Senado Federal. 22 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/11/21112003.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2008.



consenso definitivo. O Brasil mudou sua posição e passou a defender a opção “contém” para identificar OGMs, como uma estratégia para convencer os países a criar um sistema flexível que permitisse os dois rótulos (“contém” e “pode conter”), que vigoraria por quatro anos até passar a ser totalmente rotulado pelo “contém”. A estratégia brasileira pautara-se em encontrar uma solução para viabilizar a rotulagem em curto prazo. O texto final aprovado na Reunião estabeleceu que as cargas de transgênicos destinadas à movimentação transfronteiriça deverão constar o rótulo “contém” OVMs, no prazo de até seis anos.

A despeito dessas considerações, verifica-se a necessidade de examinar a atuação dos órgãos governamentais e grupos de interesse na formação da posição oficial brasileira nas Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena. Sendo assim, procura-se analisar em que medida o ambiente doméstico influenciou os negociadores brasileiros a adotarem posicionamentos diferenciados nas Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena.

Diante disso, constata-se a necessidade de demonstrar o marco conceitual de análise dessa pesquisa, no qual se pretende fazer uma tentativa de análise da forma como se estabeleceram as clivagens e alinhamentos entre os vários atores que compunham a arena política doméstica sobre biossegurança durante o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

Assim, o desenvolvimento desse trabalho baseou-se no conceito de *Estruturas Domésticas* sugerido por Risse-Kapen (1995). Essas estruturas são um fator que fazem a intermediação entre o processo de formação de demandas e a sua articulação com o nível governamental e as decisões no âmbito da política externa. Dessa forma, procurou-se contextualizar a pesquisa dentro de uma perspectiva que levasse em conta a interação entre atores governamentais e não-governamentais que procuraram influenciar na formulação da política externa brasileira sobre biossegurança.

Utilizou-se também a abordagem teórico-conceitual conhecida por Jogos dos Dois Níveis (*Two-Level Games*), que trata sobre a interação entre os níveis de análise doméstico e externo, ressaltando a relevância de se considerar o processo de formação da posição do país a partir da análise da arena política doméstica sobre biossegurança.

## 4.2. Marco Conceitual

As Relações Internacionais são uma das últimas disciplinas da área das Ciências Sociais a ganhar corpo metodológico e epistemológico como um campo autônomo do conhecimento. A institucionalização da disciplina dada de 1919, com a criação da cátedra Woodrow Wilson na Universidade do País de Gales, em Aberyswyth, Grã-Bretanha, sendo seguida em 1923, pela *London School of Economics and Political Science*.

Em quase um século de disciplina, a literatura acadêmica das Teorias das Relações Internacionais (TRI) tem concentrado sua interpretação do mundo a partir do foco em autores e debates entre autores (Neumann & Weaver, 1997), em escolas de pensamento (Wight, 1999), na análise de paradigmas (Viotti & Kauppi, 1993), em imagens (Waltz, 1959), ou em temas na área de Relações Internacionais (Burchill & Linklater, 1996).

Na década de 1980, a abordagem focada no debate entre autores ocupará um precioso espaço nas TRI devido ao fato de grande parte das publicações se concentrarem nas páginas de um importante periódico científico – o *International Organization*. Nesta década, especialistas denominavam o debate entre autores – como Kenneth Waltz e Robert Keohane – de “Neo-Neo”, entre Neorealismo e Neoliberalismo (Nogueira & Messari, 2005). Com base em uma epistemologia comum – Estados como principais atores, com caráter racional e unitário, calculando seus interesses em função do poder – o teor deste debate concentra-se nas condições da cooperação sob a anarquia e no surgimento e permanência de instituição internacionais.

A anarquia e a institucionalização de determinadas regras de comportamento entre os Estados são pólos opostos inseridos em um *continuum*, sendo que tais conceitos não conseguem diferenciar a política doméstica da política internacional. Vários aspectos do dia-a-dia internacional possuem uma forte institucionalização – o processo de integração da União Européia, o regime de comércio da OMC – e muitas situações domésticas são anárquicas – guerra de gangues em favelas urbanas. Considerando que os níveis doméstico e externo são influenciados por políticas públicas, ambos podem ser entendidos a partir das mesmas categorias e conceitos (Gourevitch, 2002).

Nesse contexto, o final dos anos 80 foi um momento de grandes questionamentos nos enfoques conhecidos como racionalistas. A evolução do debate “Neo-Neo” daria margem para a ascendência da abordagem teórica nomeada de Jogos de Dois Níveis (*Two-Level Games*).

Ainda que os formuladores da abordagem teórico-conceitual dos Jogos de Dois Níveis não negassem os condicionamentos da estrutura anárquica do sistema internacional como uma força importante sobre os quais as autoridades políticas e atores internacionais estão submetidos, passaram a criticar tanto neorealistas como neoliberais por estes desconsiderarem o nível doméstico como uma variável importante no estudo do processo de tomada de decisão nas negociações.

Entendemos que a interação entre os níveis de análise doméstico e internacional representa a superação das teorias tradicionais das relações internacionais que utilizam o nível sistêmico de análise. As teorias tradicionais consideram a política doméstica como uma caixa preta, isto é, o interesse nacional é visto como reflexo dos imperativos internacionais que se transformam em políticas pelos governantes. Assim, a política doméstica é considerada como uma variável exógena – dada pelo sistema –, não passível de ser analisada como uma variável dependente tal como esta pesquisa propõe a estudar.

As análises de negociações internacionais vêm ganhando espaço dentro da disciplina das Relações Internacionais. Alguns desses estudos enfatizam as interconexões da política internacional com a política interna. Dentre eles, destaca-se Robert Putnam, com a obra *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games* (1988).

A metáfora dos Jogos de Dois Níveis (JDN) vê o relacionamento entre a política doméstica e internacional através dos “olhos” do chefe do governo (Moravcsik, 1993). O “chefe do governo” é entendido não apenas pela figura do presidente, mas também pode ser representado por um conjunto de atores que operam no Poder Executivo, como os Ministérios e agências reguladoras.

Segundo a lógica do JDN, o principal desafio do poder executivo é encontrar uma estratégia coerente com chance de sucesso, simultaneamente, nas esferas interna e externa. A decisão racional de um movimento em uma arena pode ser impraticável em outra. Assim, o modelo do JDN permite explicar “como se processam e se interrelacionam os acordos internacionais e os interesses domésticos dos países” (Balaban, 2002, p. 64).

De uma forma geral, o processo é analisado em dois estágios: sendo o primeiro a fase que dois negociadores tentam chegar a um acordo internacional (Nível I). No segundo, a fase da ratificação, em que cada país decide em ratificar e implementar o acordo (Nível II). Nas democracias, cabe o Congresso Nacional o poder de ratificador.

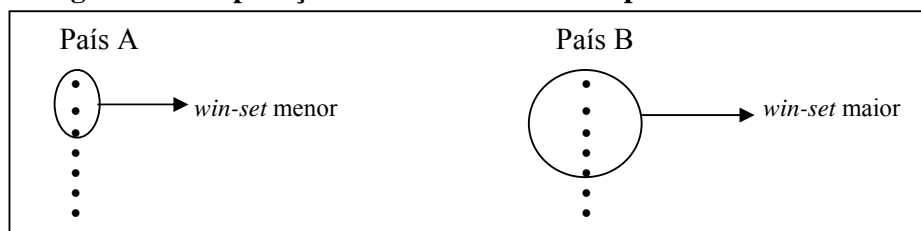
No nível doméstico, grupos domésticos perseguem seus interesses e pressionam o governo na medida em que os dirigentes políticos buscam poder construindo coalizões com

esses grupos. No nível internacional, governos nacionais procuram maximizar sua habilidade em satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam possíveis conseqüências adversas.

O modelo de JDN considera importante o papel da ratificação como fio condutor entre a política doméstica e a internacional, uma vez que Putnam (1988) deixa claro que as “fases” domésticas e internacionais ocorrem simultaneamente. Dessa forma, os vínculos entre estes dois níveis se fazem mais presentes quando os acordos alcançados no Nível I devem ser aceitos ou ratificados pelo Nível II.

O modelo de JDN introduz o conceito de *win-set*, que o define como um conjunto de acordos possíveis no Nível II que se podem chegar no Nível I, ou ainda, como uma coalizão vencedora que se articula no plano doméstico. Para melhor compreender-se a lógica do tamanho do *win-set*, acompanhe a figura 2. As elipses representadas referem-se, respectivamente, a amostra de pontos de convergência de opiniões e valores entre os vários atores domésticos de um país.

**Figura 2: Comparação de *win-sets* entre dois países**



Fonte: Elaboração do autor.

Quanto menor for o *win-set* (país A), ou, quanto mais posições heterogêneas houver no ambiente doméstico, mais força terá o governo na negociação internacional; entretanto, se o *win-set* for muito pequeno, a negociação pode se tornar impossível. Já quanto maior o *win-set* (país B), isto é, maiores chances de os interesses entre os atores domésticos apresentarem pontos de homogeneidade, maior será a possibilidade de se alcançar um acordo internacional; em contrapartida, diminui a capacidade de barganha do governo vis-à-vis outros negociadores (Oliveira, 2003).

O *win-set* apresenta-se como o fator chave para a compreensão da lógica dos dois níveis. Assim, assume-se que cada Estado tem um *win-set* cujo tamanho influencia a distribuição dos ganhos e perdas no ambiente doméstico.

Enquanto a visão tradicional entende que a divisão interna do Estado implique em um fraco posicionamento do país em uma negociação internacional, o modelo do JDN sugere que

a existência de clivagens internas, sob certas condições, fortalece o posicionamento do negociador internacional. Em outras palavras, o modelo mostra como a configuração da política doméstica serve como restrição do negociador e fonte potencial de vantagens para este nas negociações internacionais (Putnam, op cit).

Os trabalhos relacionados à análise do JDN na literatura teórica das Relações Internacionais ganharam fôlego a partir da década de 1990. Vários autores debruçaram-se sobre este modelo de análise, tais como Frederick Mayer (1992), Robert Keohane e Helen Milner (1996), Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2001). Entre esses autores, destaca-se o livro de Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Milner discorda de Putnam ao lidar com os níveis de análise doméstico e internacional em paridade de posições para explicar incentivos e constrangimentos à cooperação. Na visão da autora, o nível doméstico parece ser o mais importante, “por ser o lócus onde se geram custos distributivos em uma poliarquia de grupos sociais” (Villa e Cordeiro, 2006, p.303).

Isto ocorre porque a política doméstica não se organiza em uma estrutura hierárquica, com um único ator no centro das decisões, mas sim em uma *estrutura poliárquica* onde atores com objetivos e preferências variadas compartilham poder durante o processo de tomada de decisão (Milner, op cit).

O conceito de poliarquia de Helen Milner oferece uma idéia de movimento, pois sugere que os atores domésticos se movem em uma *estrutura* mais complexa do que a anarquia e a hierarquia. Assim sendo, partimos da premissa que é comum nas democracias uma disputa interna de valores e preferências, o que faz com que o posicionamento do país num momento específico da negociação seja resultado de uma coligação que oscila de acordo com a definição da política do país no cenário internacional.

Essa *estrutura* é relevante porque filtra as pressões e a influência dos diferentes atores ao estabelecerem o quadro normativo e organizacional dentro do qual as decisões são tomadas (Carvalho, 2000). As reações internas bem como as respostas externas colocados pelos constrangimentos internacionais são, em grande medida, influenciadas pelas estruturas e instituições políticas domésticas (Ikenberry, 1988; Risse-Kapen, 1995; Keohane e Milner, 1996, Milner, 1997). Sendo assim, uma variável importante para a análise entre os níveis de análise doméstico e internacionais é o conceito de *Estruturas Domésticas* de Risse-Kapen (1995).

De acordo com esse ator, as estruturas domésticas são formadas por três dimensões e que exibem considerável influência na lógica de formulação de política externa.

A primeira dimensão está ligada à estrutura das *instituições políticas* do Estado, bem como ao grau em que estas instituições estão centralizadas ou fragmentadas. Isto é, quanto mais a estrutura encontra-se centralizada nas mãos do Executivo, mais controlada será sua decisão e mais independente as decisões políticas ocorrerão em relação ao poder Legislativo e dos grupos de interesse.

A segunda dimensão relaciona-se à *estrutura de formação da demanda*, de forma que a sociedade pode ser fraca ou forte dependendo do processo de formação e articulação de interesses. De uma forma geral, sociedades fortes são aquelas que possuem uma estrutura formada por organizações representativas de interesses sociais e econômicos, tais como entidades ambientalistas, sindicatos de trabalhadores e associações religiosas. Assim, a segunda dimensão compreende a estrutura de formação de demanda da sociedade civil e o grau em que ela é mais ou menos centralizada.

Já a terceira dimensão relaciona-se com o *sistema de intermediação de interesses* que são responsáveis pelos vínculos entre o Estado e a sociedade, e o grau em que eles são *consensuais ou polarizados*. Nesse sentido, Carvalho (2003) entende que fatores como a intensidade da relação sociedade-governo, o regime político adotado no país e a concentração do processo decisório são elementos importantes do grau de politização doméstica de assuntos internacionais. A autora explica que quanto mais esses fatores configurem um ambiente de poder fragmentado, maior será a tendência de politização doméstica; enquanto aumentam também as chances de divergências entre o Executivo e o Congresso.

Já Helen Milner (1997) identifica que Estados que apresentam um ambiente de poder fragmentado, a politização doméstica tende a ser mais agressiva, favorecendo, assim, a influência de grupos de interesse no processo político. Nesses Estados, *grupos de interesses* pressionam o Executivo e o Legislativo para que determinadas políticas sejam atendidas conforme suas preferências.

A definição do conceito de grupos de interesse ainda está longe de ser consensual. Julien (1988, p. 57) define *grupos de interesse* como sendo “uma organização de pessoas que têm objetivos políticos e que penetram em diversos pontos para conseguir alcançar seus objetivos”. No que pode se o maior e mais completo guia de estudos sobre os grupos de interesse, encontra-se a seguinte definição: “(...) é a associação de indivíduos, organizações ou instituições públicas ou privadas, que tendo em vista uma ou mais preocupações em comum, visam influenciar a política pública a seu favor” (Thomas, 2004, p. 4).

O aumento da comunicação entre o governo e os grupos de interesse não governamentais incrementa o pluralismo e a transparência da condução da política externa. A

transparência é importante porque melhora as condições de interagir com estes atores em outras sociedades.

Nesta perspectiva, as ONGs, na qualidade de grupos de interesse, inserem-se como importantes atores que detêm a capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas estatais, tais como a formulação da política externa de um país. Sendo assim, a partir dos anos 1990, momento em que se percebe o fim da ordem bipolar e a agenda internacional torna-se fragmentada e dispersa, conforme observa Lafer e Fonseca Jr. (1994), tais características levam o Itamaraty a dialogar com as ONGs na formulação da política externa.

#### 4.3. A relevância econômica do setor do agronegócio no Governo Lula e a relação entre setores da burocracia estatal e segmentos da sociedade brasileira

Quando Lula assume o poder em 2003, muitas ONGs ambientalistas e ativistas acreditaram que o presidente iria dar importância merecida para as questões relacionadas ao meio ambiente, em especial as dos organismos geneticamente modificados. A Campanha “Por um Brasil Livre de Transgênicos<sup>93</sup>” fez uma pesquisa com os cinco candidatos durante a campanha presidencial de 2002, questionando-os sobre as políticas em relação aos transgênicos, caso vencessem as eleições. Na ocasião, o Presidente Lula formalizou seu compromisso de apoiar a moratória à liberação do cultivo comercial e da comercialização de OGMs no Brasil por tempo indeterminado (Fernandes, 2005).

Antes disso, em 2001, durante sua visita à cidade de São Mateus do Sul – Estado de Santa Catarina –, região com forte predominância de agricultura familiar, Lula afirmou que “eu sou radicalmente contra [a liberação dos transgênicos] e acho um retrocesso o governo fazer isso. Isso, na verdade, está acontecendo porque, mais uma vez, a elite política deste país se rende ao fascínio de uma multinacional” (Silva, 2001). Assim, desde que a discussão sobre

---

<sup>93</sup> Trata-se de uma rede que contempla várias ONGs, associações e ativistas que têm como objetivo lutar por um debate amplo e democrático sobre o uso dos transgênicos com a sociedade, pela aplicação do princípio da precaução e pela realização de estudos criteriosos sobre a biossegurança dos transgênicos. Integram esse movimento as seguintes entidades: Actionaid Brasil, Ágora (Segurança Alimentar e Cidadania), Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), Centro Ecológico do Ipê, Centro de Pesquisa e Assessoria ESPLAR, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, Greenpeace, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), IDEC, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário (SINPAF).

os transgênicos ganhou destaque na sociedade brasileira, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu posição contrária à liberação dos transgênicos. Dentre os parlamentares que lideraram uma frente contra os OGMs destaca-se a então Senadora Marina Silva, que chegou a apresentar um Projeto de Lei, em 1999, propondo a moratória de cinco anos para os transgênicos.

Nesse contexto, durante a campanha presidencial de Lula, foi realizado em agosto de 2002, o I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA). O ENA reuniu cerca de 1500 participantes, grande parte deles constituída de produtores rurais, pesquisadores de instituições públicas e universidade, e entidades da sociedade civil defensoras da agroecologia<sup>94</sup>. O objetivo do encontro consistia em demonstrar a potencialidade das práticas da agroecologia para a promoção eficiente do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar<sup>95</sup>. Assim, uma Carta Política foi aprovada na plenária final do encontro que enumerava uma série de propostas de medidas a serem tomadas pelo novo governo federal para generalizar a agroecologia no país. As propostas foram então submetidas a representantes dos candidatos à presidência durante o evento. O representante do PT foi José Graziano<sup>96</sup>, considerado na época como o provável futuro Ministro da Agricultura, no caso do Lula ganhar a eleição. As considerações de Graziano não agradaram aos participantes do ENA, muito embora as propostas do novo governo nos Planos para a Agricultura, Meio Ambiente e Reforma Agrária, incorporavam as medidas defendidas pelo ENA<sup>97</sup>. “(...) o público sentiu que o representante do candidato a presidente não as defendia com convicção” (INESC, 2004, p. 2).

Os movimentos sociais foram um importante elemento para a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002. Conforme entende o sociólogo Ivo Lesbaupin, à medida que o Governo Lula começou a frustrar as esperanças de militantes rurais que fizeram campanha e

---

<sup>94</sup> Participaram do evento a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e a União Nacional de Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (UNEFAB).

<sup>95</sup> A denominada agricultura familiar é constituída por pequenos e médios produtores e representa, em números absolutos, a maioria de produtores rurais no Brasil. São cerca de 4,5 milhões de estabelecimentos, dos quais 50 por cento concentram-se no Nordeste do Brasil. O segmento da agricultura familiar detém 20 por cento das terras e responde por 30 por cento da produção do país. Em alguns produtos básicos da dieta do brasileiro como o arroz, feijão, milho, mandioca e pequenos animais, chega a ser responsável por 60 por cento da produção (Portugal, 2004).

<sup>96</sup> Atualmente José Graziano da Silva é Secretário da Segurança Alimentar e Combate à Fome e foi um dos autores do Projeto Fome Zero lançado pelo instituto Cidadania, em 2001. O projeto prevê a associação de políticas estruturais, de atendimento às famílias pobres e de atuação das prefeituras e da sociedade civil, sendo uma das prioridades do governo de Lula.

<sup>97</sup> Encontro Nacional de Agroecologia. Disponível em: <http://www.encontroagroecologia.org.br/>. Acesso em: 10 de abril de 2008.



votaram maciçamente em Lula para presidente – em relação à continuidade das políticas macroeconômicas praticadas pelo seu antecessor –, “(...) os movimentos ficaram confusos e divididos: não sabiam se deviam apoiar ou criticar o governo, então parte apoiava e parte criticava” (Lesbaupin, 2007).

Em 2003, após ser eleito, o Presidente Lula escolheu para a pasta do Ministério da Agricultura, o empresário do agronegócio, Roberto Rodrigues. Tal escolha significou uma possível mudança de rumo sobre a condução dos assuntos relacionados à agricultura, defendidas por Lula até então. Para compensar a nomeação de um “estranho no ninho” petista, o Presidente indicou os nomes de Marina Silva, para a pasta do Ministério do Meio Ambiente, e Miguel Rosseto, para o Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Desenhava-se, a partir da composição dos referidos Ministérios, uma dicotomia entre uma política de agronegócio e outra para a utilização da agricultura de forma sustentável, capaz de garantir a justiça social. No caso dos transgênicos, enquanto o Ministro da Agricultura era favorável ao plantio das variedades transgênicas, a Ministra do Meio Ambiente era terminantemente contra a comercialização de OGMs e defendia o Princípio de Precaução como base para defender o patrimônio genético brasileiro e a segurança para a saúde humana.

Marina Silva é reconhecida internacionalmente devido seu histórico de vida ligado às questões ambientais. Ex-serigueira ligada a movimentos ambientalistas na Amazônia, Marina Silva fundou, em 1984, junto com Chico Mendes, a Central Única dos Trabalhadores (CUT). No ano seguinte, filiou-se ao PT em 1985 e em 1994, então com 36 anos de idade, chegou ao Senado Federal como a mais jovem senadora do Brasil. A figura da Ministra do Meio Ambiente e suas relações com Presidente Lula e com próprio PT são importantes para a questão dos transgênicos, porque impediam que o governo assumisse uma posição aberta em favor dos transgênicos (Taglialegna e Carvalho, 2007; INESC, 2004).

O Ministério da Agricultura também representava uma pasta forte dentro do Governo Lula. Os sucessivos superávits primários na balança comercial obtidas nos primeiros anos do mandato de Lula e o amplo apoio obtido por Roberto Rodriguez como os parlamentares da bancada ruralista<sup>98</sup>, eram ambas as principais razões da força política daquela pasta dentro do governo (idem).

---

<sup>98</sup> Também conhecida como Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, de uma forma geral defende os interesses dos grandes proprietários rurais. Apesar de atuar sob a forma de sociedade civil, não costuma fazer muita publicidade de sua atuação, pois chegou a ter um site na internet, mas depois o desativou. Como veremos na seção seguinte, a bancada ruralista atuou no Congresso como um grupo de interesse ao defender suas preferências interesses ao longo das discussões sobre a nova Lei de Biossegurança.

Um breve olhar sobre a competitividade internacional do agronegócio brasileiro permite compreender a opção de Lula em fortalecer esse setor da economia brasileira logo no início de seu mandato. Em 2003, o Brasil situava no quarto lugar dos países exportadores agrícolas. Um ano após, já era o terceiro, atrás apenas dos EUA e da UE (Tabela 1). Em 2003, o agronegócio brasileiro foi responsável por exportações de US\$ 21,281 bilhões, representando um superávit comercial de US\$ 17,7 bilhões na balança comercial, um resultado relevante levando-se em conta que o superávit comercial total do Brasil foi de cerca de US\$ 25 bilhões (Jank, Nassar, Tachinardi, 2005). Esses números revelam o dinamismo do Brasil em suas vendas externa que o coloca entre os primeiros no ranking mundial da produção e exportação de *commodities* agrícolas.

TABELA 1  
Desempenho das exportações agrícolas brasileiras (2003)

Produto	Valor exportação (US\$ milhões)	Brasil/Mundo		Taxa anual de crescimento (1990-2003)*
		Participação	Ranking	
Soja -Grão	4,290	38%	1	17%
Soja-farelo	2,602	34%	2	4%
Açúcar	2,140	29%	1	18%
Frango	1,709	29%	2	13%
Carne bovina	1,538	20%	1	9%
Café	1,302	29%	1	3%
Soja-óleo	1,232	28%	2	9%
Suco de laranja	1,192	82%	1	1%
Tabaco	1,052	23%	1	7%
Carne suína	542	16%	4	27%
Milho	369	4%	4	53%
Algodão	189	5%	4	12%
Total agrícola	21,281	3.8%	3	6.4%

(\*) A taxa anual de crescimento de exportação de cada produto foi calculada utilizando-se informações sobre o volume transacionado no período de 1990-2003, disponíveis nas estatísticas oficiais do USDA. A taxa anual de crescimento das exportações agrícolas totais foi calculada utilizando-se valores em dólares americanos fornecidos pela Secex/MDIC. Fonte: (Jank, Nassar, Tachinardi, 2005).

A prioridade dada por Lula ao setor do agronegócio traduziu-se no fortalecimento dos Ministros Rodrigues, da Agricultura, e Furlan, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A força derivada desses dois Ministérios permitiu a que as preferências dos representantes do agronegócio obtivessem determinadas vantagens nas negociações do governo (INESC, 2004).

O primeiro sinal da conjugação de forças desses dois Ministérios apresentou-se em março de 2003, quando o governo brasileiro reconheceu a existência de plantio ilegal da soja RR, especialmente no Rio Grande do Sul, e assim editou a Medida Provisória nº 113, de 26 de março de 2003, convertida na Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003, que estabelece normas e procedimentos para a comercialização da produção de soja transgênica da safra de 2003. Esta lei determina que a safra seja comercializada até março de 2004, inclusive no mercado doméstico e prevê que a rotulagem de produtos cuja composição transgênica for superior a 1 por cento em sua composição.

Com a edição da norma, o governo reconheceu oficialmente o plantio ilegal da soja RR, o que poderá levar a Monsanto a pleitear a cobrança de *royalties* sobre a “soja clandestina” que contenha o transgene da empresa. A companhia já estaria, inclusive, discutindo com o governo brasileiro os direitos de propriedade intelectual sobre o cultivo de sementes transgênicas no País (...). Recentemente, o secretário-executivo do Ministério da Agricultura declarou que: “A Monsanto tem colaborado muito com o governo e já abriu mão de receber *royalties* da safra 2002/03. O Brasil é signatário da legislação internacional de patentes e não pode permitir ilegalidades” (Faria, 2003, p. 16).

Importante mencionar que a controvérsia dos transgênicos no Rio Grande do Sul, iniciada a partir de 1998, permitiu que se colocasse na agenda nacional a necessidade de uma revisão da legislação sobre os produtos transgênicos. Mas enquanto a reforma da legislação iniciava seus primeiros passos na tramitação no Congresso, o Governo Federal se viu obrigado a editar, nos anos de 2003 e 2004, medidas provisórias para permitir, excepcionalmente, o plantio e a comercialização da soja transgênica.

Em setembro de 2003, o governo de Rigotto foi pressionado pelos agricultores do Rio Grande do Sul que haviam armazenado sementes transgênicas da soja plantada ilegalmente. Assim, o Governo Federal editou nova Medida Provisória, nº 131, liberando o plantio de soja geneticamente modificada, que seguia proibido, até então, por decisão do TRF. Carmen Faria argumenta que uma das razões alegadas pelas autoridades governamentais sobre a MP nº 131, é a de que, “(...) como os agricultores reservaram parte das sementes modificadas da safra atual para o plantio da safra de 2004, o governo não teria outra forma de contornar a situação, sob pena de agravamento da crise social nas regiões onde o fato ocorreu” (2003, p. 16).

O Estado do Paraná reage à decisão do Governo Federal e decide transformar a região em “área livre de transgênicos” de modo a garantir a produção de soja convencional para mercados internacionais já conquistados. Nesse contexto, foi assinada em 27 de outubro de 2003, a lei que proíbe o cultivo, importação, manipulação e comercialização de transgênicos destinados à produção agrícola, alimentação humana e animal no Paraná. O governador

Roberto Requião<sup>99</sup> alegou razões de cunho econômico: “Nós exportamos pelo Porto de Paranaguá<sup>100</sup> cerca de 6 milhões de toneladas de soja. Mas temos a possibilidade de exportar, apenas para a China, cerca de 30 milhões de toneladas de soja, desde que não seja transgênica”.

Entretanto, a opção do Presidente Lula em estabelecer uma agenda do agronegócio não se refere exclusivamente à liberação da soja transgênica. Conforme aponta estudo feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a opção do novo governo torna-se mais evidente quando observadas a distribuição do crédito para a agricultura familiar e para a agricultura patronal<sup>101</sup>. O estudo aponta a alocação de recursos da ordem de R\$ 4,38 bilhões para dez empresas multinacionais do agronegócio, praticamente o mesmo montante destinado para toda a agricultura familiar. O montante de recursos de crédito para a agricultura familiar elevou-se de R\$ 4,19 bilhões em 2002/2003 para R\$ 7 bilhões em 2004/2005. Trata-se de um aumento significativo, mas inferior ao aumento oferecido para a agricultura patronal: de R\$ 25,86 bilhões para R\$ 39,4 bilhões, nas duas safras anteriormente mencionadas (INESC, 2005).

Assim sendo, os primeiros atos do Presidente Lula surpreenderam sua base social, constituída pelos movimentos dos pequenos agricultores e de ambientalistas, seus aliados históricos, pondo fim às expectativas daqueles que acreditavam em mudanças no novo governo.

#### 4.4. Relações entre o Executivo, o Legislativo e Grupos de Interesse sobre a discussão da nova Lei de Biossegurança

Tendo em vista a escassa informação na sociedade brasileira sobre o que são organismos geneticamente modificados bem como suas possíveis implicações para o meio ambiente e à saúde humana, entende-se que a discussão no Congresso sobre a nova Lei de

---

<sup>99</sup> Agência Estadual de Notícias. Requião sanciona lei que veda a presença de transgênicos no Paraná. Curitiba, 27 de outubro de 2003.

<sup>100</sup> Os portos mais importantes do Brasil em relação à exportação de *commodities* são os de Paranaguá, Santos e Rio Grande, que juntos foram responsáveis por quase 80 por cento de toda a exportação do complexo soja em 2003 (Jank, Nassar e Tachinardi, 2005).

<sup>101</sup> A agricultura patronal refere-se ao agronegócio, isto é, os grandes empreendimentos agropecuários destinados a produção em larga escala.

Biossegurança contribui não apenas para a politização do tema dos transgênicos, mas também serviu, em maior ou menor medida, para que diferentes segmentos da sociedade se posicionassem sobre o assunto.

Diante da falta de um debate público claro e articulado com vários segmentos da sociedade sobre as reais implicações do Protocolo de Cartagena ao Brasil, entende-se que a discussão dos transgênicos no nível doméstico foi orientada, sobretudo, pela discussão no Congresso sobre a nova Lei de Biossegurança. Esta situação jurídica ilustra bem a amplitude da tarefa que atende a legislação brasileira e a forte politização doméstica dos ganhos ambientais e comerciais ligados à biossegurança (Platiau, 2005).

Conforme anteriormente mencionado, a controvérsia dos transgênicos permitiu que se colocasse na agenda nacional a necessidade de uma revisão da legislação sobre os produtos transgênicos. O processo da tramitação do Projeto de Lei (PL) de Biossegurança é um exemplo elucidativo da formulação da política pública de biossegurança em que diversos atores, com opiniões divergentes, atuaram diretamente no Congresso Nacional com o objetivo de moldar o PL de Biossegurança de acordo com suas preferências. De acordo com Helen Milner (1997), a atuação dos grupos de interesse depende do ambiente institucional do Congresso Nacional, ou seja, o grau de influência que os atores domésticos terão sobre as decisões governamentais dependerá do acesso que têm as instituições e do nível de informação que detêm acerca do tema em questão. Nesse sentido, na próxima subseção examinaremos o caso da tramitação do PL de Biossegurança, a participação de grupos de interesse nesse processo e sua interação com o ambiente institucional.

#### **4.4.1. Tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados e no Senado**

As tensões entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse sobre a condução da política de biossegurança doméstica levaram à criação, por iniciativa do Executivo, de um Projeto de Lei de Biossegurança nº 2.401<sup>102</sup>, em 2003, a fim de modificar os padrões e procedimentos para o uso e liberação dos transgênicos no Brasil e a pesquisa com células-tronco embrionárias humanas.

---

<sup>102</sup> Para acessar a íntegra do projeto ver: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/176917.pdf>.

Antes do PL ser apresentado à Câmara dos Deputados, foi criado um grupo, no âmbito da Casa Civil da República, que contou com a participação dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, de Ciência e Tecnologia e da Saúde<sup>103</sup>. Após cinco meses de discussões, o Executivo encaminhou ao Poder Legislativo. Os principais elementos desse Projeto de Lei<sup>104</sup> eram:

- i) a criação do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), órgão composto por 12 Ministros de Estado, com competência para apreciar, “se entender necessário, em última e definitiva instância, os aspectos de conveniência e oportunidade, os pedidos de autorização para atividades que envolvam (...) os OGM e seus derivados”;
- ii) a exigência, para a liberação de OGMs, de parecer favorável da CTNBio e de licenciamento ambiental emitido pelo IBAMA;
- iii) a devida rotulagem dos alimentos geneticamente modificados destinados ao consumo humano;
- iv) e a manutenção da proibição à manipulação de embriões humanos para a produção de células-tronco e à clonagem humana.

“O projeto de lei que foi enviado ao Congresso Nacional, com o qual o Ministério do Meio Ambiente tinha inteira concordância, salvaguardava o princípio de precaução e possibilitava que o Brasil tivesse aquilo que se chama modelo da coexistência”, afirmou a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, em 27 de outubro de 2005, durante a assinatura do acordo de cooperação para a realização da COP8/MOP3. O modelo de coexistência garante os mesmos direitos de plantio e comercialização aos produtos transgênicos e aos convencionais. Segundo a Ministra, “esse modelo seria possível devido à dimensão territorial que o país tem, pelo fato de ser megadiverso e pelo fato ter acumulado grande conhecimento em tecnologia na produção de soja convencional<sup>105</sup>”.

O referido modelo de coexistência proposto pela Ministra Marina Silva ganhará uma consideração atenciosa por parte do Executivo apenas na formulação da posição brasileira na COP/MOP 3. Entretanto, como veremos a seguir, a atuação de grupos de interesses ligados ao

---

<sup>103</sup> Revista Consultor Jurídico. Retrospectiva 2003. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/24746,1>. Acesso em: 15 de maio de 2008.

<sup>104</sup> PROJETO DE LEI DE BIOSSEGURANÇA (Nº 2.401). Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.ghente.org/doc\\_juridicos/pl2401.htm](http://www.ghente.org/doc_juridicos/pl2401.htm). Acesso em: 15 de maio de 2008.

<sup>105</sup> Disponível em: <http://www3.pr.gov.br/meioambiente/noticias/portal/noticiascompletas.php?noticiabanco=866>. Acesso em 15 de agosto de 2007.

agronegócio conseguiu dominar a agenda de discussões sobre a nova Lei de Biossegurança, em detrimento da proposta do modelo de coexistência do MMA.

Quando o Projeto de Lei de Biossegurança foi encaminhado à Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL. O Deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP), então líder do governo na Câmara<sup>106</sup>, foi escolhido como o relator<sup>107</sup>. Antes que o relatório fosse submetido à apreciação da Comissão Especial, Aldo Rebelo licenciou-se da Câmara para assumir o Ministério da Secretaria Especial de Coordenação Política e Relações Institucionais, foi designado como novo relator o Deputado Renildo Calheiros (PCdoB/PE).

O parecer do Deputado Aldo Rebelo continha alterações substantivas ao Projeto do Executivo, que eram bastante favoráveis aos interesses de grupos de interesse tais como a bancada ruralista e de entidades como a Monsanto. Em síntese, as principais alterações:

- i) concedia autonomia e competência à CTNBio para emissão de parecer prévio conclusivo – ou seja, no caso de um OGM aprovado pela CTNBio, o IBAMA teria apenas a obrigação de registrar e fiscalizar;
- ii) retirava a prerrogativa do IBAMA em solicitar a necessidade ou não de licenciamento ambiental e de EIA/RIMA para as atividades de pesquisa e uso comercial de OGMs, transferindo-a para a CTNBio (Araújo e Dolabella, 2007).

Já o parecer do Deputado Renildo Calheiros era favorável à posição das entidades ambientalistas e avesso aos interesses da bancada ruralista (Navarro, 2004). Fernandes afirma que a súbita mudança de rumo da tramitação do novo parecer deve-se à ação enérgica da intervenção da Ministra Marina Silva, naquele instante ainda apoiada pela Casa Civil, que “(...) incluiu negociações madrugadas dentro na casa do deputado João Paulo Cunha (PT/SP), então presidente da Câmara. Há a suspeita de que, na casa de Cunha, a ministra tenha chegado até a ameaçar entregar o cargo” (2005, p.15).

O empenho de Marina Silva em influenciar o parecer do Deputado Renildo Calheiros tem explicação no modelo teórico de Helen Milner, quando esta argumenta sobre a competência de um ator para colocar temas na agenda do Legislativo. Milner explica (1997) que aqueles que detêm a capacidade de determinar a agenda tendem a ter o poder de moldar os resultados em favor de suas próprias preferências. Nesse contexto, o resultado prático do

---

<sup>106</sup> Quando tomou posse, o governo Lula era minoria no Senado e também na Câmara dos Deputados.

<sup>107</sup> Folha On Line: Aldo Rebelo é escolhido relator do projeto de biossegurança. 04/11/2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55081.shtml>. Acesso em: 15 de maio de 2008.

esforço da Ministra traduz-se na adoção do parecer do Deputado Renildo Calheiros, isto é, retornava na agenda a competência aos ministérios para autorizar a liberação comercial e o poder discricionário ao IBAMA para exigir o licenciamento ambiental de OGM.

Em síntese, o Deputado Renildo Calheiros fez pequenas alterações na proposição original orientado pelo princípio de precaução, conforme o Protocolo de Cartagena, ratificado pelo Brasil, assumindo que a liberação comercial de transgênicos deveria ser competência exclusiva dos Ministérios do Meio Ambiente e da Saúde.

Ao longo das discussões do PL na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 304 emendas<sup>108</sup>. Aragão (1994) entende que as propostas de emendas são uma das principais formas de participação dos grupos de interesse na tramitação dos projetos. Assim, Taglialegna e Carvalho (op cit) identificaram dois importantes canais para o recebimento de emendas dos grupos de interesse: de um lado, a bancada ruralista foi a receptora de demandas favoráveis à liberação dos transgênicos, de entidades como: a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Nacional de Biossegurança (ANBIO), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Monsanto. Do outro lado, as propostas de emendas de entidades contrárias à liberação dos transgênicos eram encaminhadas a parlamentares da bancada ambientalista e a deputados do PT ligados à Ministra do Meio Ambiente. Dentre os grupos de interesse resistentes aos transgênicos destacam-se o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), o Greenpeace e a rede de ONGs intitulada “Por um Brasil livre de Transgênicos”.

A participação dos grupos de interesse encontra respaldo na teoria de Helen Milner. A autora (2007) aponta que a presença de grupos de interesse bem informados faz com que haja uma preponderância dos interesses do Poder Legislativo. Os parlamentares, por serem representantes de parcelas menores da sociedade que os membros do Executivo, estão mais próximos dos grupos de interesse e, desse modo, sofrem influência mais direta destes, recebendo informação privilegiada a um baixo custo. Deste modo, quando finalmente a Lei de Biossegurança é aprovada, em 02 de março de 2005, a Lei é muito diferente do PL original elaborado pelo Executivo, fato este que demonstra o papel dos grupos de interesse sobre a construção da política nacional de biossegurança.

De toda a sorte, o Projeto de Lei de Biossegurança foi aprovado na Câmara dos Deputados em 05 de fevereiro de 2004, depois “de uma verdadeira maratona de conversas que buscaram construir, através da negociação política, o apoio parlamentar necessário à

---

<sup>108</sup> Agência Brasil. LEI DA BIOSSEGURANÇA É APROVADA DEPOIS DE RECEBER 304 EMENDAS. 05/02/04. Disponível em: <http://www.aipa.org.br/urt-155-3-transgenicos-documentos-transgenicos.htm#1b>. Acesso em: 15 de maio de 2008.



aprovação da matéria no plenário” (Calheiros, 2004, p. 15). A seguir, o texto foi encaminhado para apreciação ao Senado Federal.

No Senado Federal, o Senador Osmar Dias (PDT/PR), então presidente da Comissão de Educação, alterou o caráter do PL aprovado na Câmara. Segundo sua proposta, a CTNBio deveria ser o órgão responsável não apenas para decidir sobre a liberação de pesquisas, mas também para o uso comercial de transgênicos. Tratava-se, assim, da concessão de maiores poderes à CTNBio em detrimento das atribuições dos Ministérios. Em síntese, o Senador Osmar Dias adotou, em seu parecer, várias das propostas do Deputado Aldo Rebelo e construiu um texto que desagradou os defensores de uma autonomia limitada para a CTNBio<sup>109</sup>.

O parecer de Osmar Dias foi aprovado pela Comissão de Educação e o projeto passou a tramitar conjuntamente nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Assuntos Sociais (CAS), sob a relatoria do Senador Ney Suassuna (PMDB/PB). Foram realizadas várias reuniões com a participação de entidades contrárias e favoráveis aos transgênicos, e também representantes do MMA, MAPA e da Saúde. Subitamente, em 11 de maio, o Presidente da República pede agilidade na votação e orienta sua liderança no Senado a se mobilizar para aprovar o projeto o quanto antes. A justificativa da pressa era a de que o governo estava sendo pressionado pelo setor do agronegócio e não queria correr o risco de ter de reeditar uma nova Medida Provisória com a finalidade de autorizar o plantio e a comercialização da soja geneticamente modificada da safra de 2005 (Sarti, 2004).

O PL de Biossegurança sofreu 20 emendas em Plenário e foi aprovado no Senado Federal com alterações, fato este que motivou a necessidade do PL retornar à Câmara dos Deputados para um segundo turno de votação. Dentre as modificações introduzidas, destacam-se:

- i) a inclusão da possibilidade de pesquisa com células-tronco;
- ii) a ampliação dos poderes da CTNBio;
- iii) a liberação dos transgênicos sem a necessidade prévia de EIA/RIMA.

---

<sup>109</sup> ECOLNEWS. Senado aprova substitutivo ao projeto do Governo sobre Biossegurança e liberação dos transgênicos. Disponível em: [http://www.ecolnews.com.br/bio\\_trans.htm](http://www.ecolnews.com.br/bio_trans.htm). Acesso em 15 de maio de 2008.

No entender de Fernandes (2005), a aprovação do PL de Biossegurança no Senado representou uma contundente vitória dos grupos de interesse favoráveis aos transgênicos e à ampliação dos poderes para a CTNBio.

“As entidades ambientalistas comprometidas com a preservação do meio ambiente promoveram várias ações buscando sensibilizar e alterar a posição dos senadores favoráveis ao parecer em questão, mas o peso dos interesses do agronegócio foi muito forte”, afirma Ana Paula Felipe (Felipe, 2005, p.9).

Após essa etapa, o PL retornou à Câmara dos Deputados para sua votação final, em outubro de 2004. O Deputado Renildo Calheiros foi novamente designado como relator para apreciar a matéria, mas este solicitou mais prazo para elaborar parecer que atendesse às diferentes demandas políticas e societárias que se apresentavam ao tema. A Comissão Especial, que era formada majoritariamente por membros da banca ruralista, não concedeu prazo ao Deputado, destituindo-o do cargo. O presidente da Comissão nomeou um novo relator, o Deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS). Este apresentou seu voto favorável ao parecer do Senado Federal, o qual foi aprovado por ampla maioria da Comissão (Dolabella; Araújo; Faria 2005).

Um fato interessante marcou a segunda tramitação do PL de Biossegurança na Câmara dos Deputados. Toda a discussão sobre o projeto foi orientado para a questão da liberação do uso de embriões humanos para a produção de células-tronco embrionárias. A atuação dos grupos de interesse, a atenção da mídia e os discursos dos parlamentares, estavam todos orientados para a questão das células-tronco no tratamento de doenças degenerativas. A questão dos transgênicos, escopo principal do projeto de lei, ficara em segundo plano, conforme relatam Dolabella, Araújo e Faria (2005, p. 73):

A votação se deu em clima emocional, com a presença orquestrada de dezenas de cidadãos, inclusive crianças, acometidos de doenças degenerativas, a pressionar, visualmente ou pela palavra, os parlamentares que estavam a apreciar a matéria. Agricultores, naquela noite, deram lugar a outra categoria de demandantes, presentes como massa de manobra capaz de pressionar a opinião pública e os parlamentares em torno de legítimas esperanças, que lhes foram estimuladas pelas lideranças dos setores sociais interessados na aprovação do projeto de lei. Assim, em realidade, os OGM ‘pegaram carona’ no tema ‘células- tronco’.”

A grande estratégia da bancada ruralista foi ter associado, em um único texto, as pesquisas com células-tronco e a liberação dos transgênicos, pois ocorreram casos em que “mesmo aqueles contrários aos transgênicos eram favoráveis à liberação de pesquisas com células-tronco” (Felipe, 2005, p.9). A estratégia funcionou e a Comissão aprovou, na íntegra,

o parecer que veio do Senado Federal. Dessa forma, a nova Lei de Biossegurança foi aprovada com o apoio da base de sustentação do governo e parte da bancada do PT.

Em 02 de março de 2005, no Plenário da Câmara dos Deputados, o texto foi votado por 352 votos favoráveis, 60 contrários e uma abstenção. Após a aprovação no Congresso Nacional, organizações da sociedade civil e órgãos do governo promoveram atividades de pressão para que o Presidente Lula, utilizando seu poder, vetasse determinados pontos da nova lei. A Ministra Marina Silva enviou 16 pedidos de veto, enquanto o Ministro da Saúde, Humberto Costa, enviou 14 (Recondo, 2005). Esse processo gerou um grande desgaste tanto para o Governo Federal como para a Ministra Marina Silva, enfraquecendo sua imagem política.

Finalmente, a nova Lei de Biossegurança (nº 11.105) foi sancionada pelo Presidente da República em 24 de março de 2005, com sete vetos que, de um modo geral, não alteraram o teor do projeto. Em 23 de novembro de 2005, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto 5.591, regulamentando a Lei de Biossegurança.

#### **4.4.2 Considerações sobre a nova Lei de Biossegurança**

A nova Lei de Biossegurança determina processos diferenciados para a liberação da pesquisa e para a liberação do uso comercial com os OGMs. Nos casos que envolvem os processos de liberação comercial dos OGMs, compete à CTNBio o papel de identificar se tais organismos são potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente. Caso sejam assim considerados por esta Comissão, a liberação dependerá de licenciamento ambiental emitido pelo IBAMA, através da realização de EIA/RIMA. Já nos casos que envolvem autorização para a realização de pesquisas com os organismos transgênicos, a decisão final também cabe à CTNBio, que deve encaminhar o processo de liberação aos órgãos de registro e fiscalização, que são: a Secretaria de Defesa Agropecuária, vinculado ao MAPA; o IBAMA, do MMA; a ANVISA, vinculada ao Ministério da Saúde; e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.

A nova Lei criou também o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), que é composto por onze Ministros de Estado, com competência para, após decisão da CTNBio, decidir, em última e definitiva instância, os processos relacionados a atividades que envolvam o uso comercial de organismos transgênicos. Trata-se de um órgão que tem a função de

assessorar o Presidente da República nas questões de biossegurança e, nesse caso, teria a última palavra sobre as autorizações comerciais de OGMs. Outro papel do CNBS, refere-se a sua competência em julgar os recursos dos órgãos de registro e fiscalização contra a decisão da CTNBio.

#### 4.5. Preferências do Governo e a arena política doméstica sobre biossegurança

Apesar de Lula ter iniciado a campanha para que o Brasil ratificasse o Protocolo, conforme mencionado, o Presidente não considerou as duas primeiras negociações das Partes deste acordo como um assunto importante em sua agenda, cabendo então ao MRE/Itamaraty, Casa Civil, MCT e MAPA, com seus órgãos vinculados (CTNBio), os responsáveis pela elaboração da agenda e das negociações.

Na MOP 1 e 2, o resultado do poder que este grupo teve dentro da burocracia estatal para negociar nos encontros foram as posições assumidas pelo Brasil. Em ambas as reuniões, o Brasil participou de alianças que inviabilizaram o consenso sobre a implantação de normas internacionais de biossegurança, tornando o Protocolo de Cartagena um instrumento jurídico com alcance limitado para regular com segurança o movimento transfronteiriço de organismos geneticamente modificados.

Já na MOP 3, as preferências de entidades ambientalistas, amparadas pelo fato da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, ser a Presidente da Conferência, estiveram presentes com maior ênfase na posição negociadora do país, em detrimento das preferências de outros ministérios como o MAPA e o MCT, por exemplo. A participação do Presidente também se mostrou mais presente tendo em vista a oportunidade do encontro em atender um importante conjunto de eleitores para uma breve e futura reeleição. Sendo assim, o resultado do poder do novo grupo formado pelo Presidente, MMA e MRE, foi a posição assumida pelo Brasil, quando então o país estabeleceu a agenda nas negociações e contribuiu com propostas no sentido de criar um consenso sobre a criação de uma identificação clara para o movimento transfronteiriço de transgênicos.

Apesar da existência de um corpo burocrático especializado na diplomacia – o MRE/Itamaraty –, novos e importantes atores vieram a fazer parte da formulação e da execução da política externa brasileira. Nesse contexto, convém destacar o papel desempenhado pelo MCT e sua atuação marcante e inovadora na busca de integrar o parque

científico e tecnológico nacional aos avanços existentes na área de biotecnologia e de divulgação dos novos conhecimentos nessa área. Outro exemplo e tratando-se de um dos temas mais candentes do comércio brasileiro, o setor do agronegócio, o MAPA tem se desenvolvido a tal ponto que foi criado um Departamento Internacional para assegurar a defesa dos interesses nacionais brasileiros sobre esse setor. E por fim, mas não menos importante, o MDIC<sup>110</sup> e sua capacidade de formular e coordenar uma política voltada à indústria, provocando uma reengenharia institucional e restabelecendo os instrumentos necessários para alavancar o desenvolvimento da indústria de maneira eficiente e sustentada.

É importante, pois, registrar aqui essa ampliação de atores domésticos brasileiros nos assuntos internacionais, pois, como afirma Lampreia:

Nosso patrimônio diplomático está-se enriquecendo com o exercício regular do diálogo com a sociedade civil, através dos sindicatos e associações de classe, dos partidos políticos e do Congresso, dos formadores de opinião, do empresariado, dos meios acadêmicos, das Organizações Não-Governamentais, dos governos dos Estados e Municípios. Democracia e federalismo são hoje vetores da formulação e da ação Diplomática (...). Quanto maior a transparência e a capilaridade do processo de formulação e implementação da nossa diplomacia, melhor estaremos respondendo aos anseios nacionais em relação ao mundo exterior (Lampreia, 1999).

Ana Flávia Barros-Plataiu (2006) afirma a existência de uma mudança conceitual para a política ambiental global a partir dos anos 1990. A mudança instaura-se na consagração do conceito de desenvolvimento sustentável e pelo reconhecimento formal dos Estados quanto a necessidade de cooperação internacional para sua efetiva incorporação nos processos decisórios nacionais. Para a autora, a chancelaria brasileira teve como um dos seus eixos principais o desenvolvimento sustentável e a defesa de grandes princípios que permearam os posicionamentos brasileiros no cenário internacional, como o da soberania e de responsabilidades comuns, porém, diferenciadas. A autora acredita que não houve uma grande ruptura na política externa ambiental, mas sim uma grande mudança quanto às *práticas* da diplomacia, ao levar em conta a participação de novos atores no processo decisório de política externa.

---

<sup>110</sup> Em novembro de 2003, o MDIC criou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com o objetivo de consolidar um novo ambiente institucional para a política industrial brasileira. Dentre as ações que puderam ser instrumentalizadas até 2006, destacam-se a Lei de Inovação, a Lei de Biossegurança, a regulamentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), entre outras. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em 20 de maio de 2008.

#### 4.5.1. A formação da posição do Brasil para a COP/MOP 1 e 2

Com relação à participação do Brasil em certas alianças que inviabilizaram o consenso sobre a implantação de normas internacionais de biossegurança – tornando o Protocolo de Cartagena um instrumento jurídico com alcance limitado para regular com segurança o movimento transfronteiriço de OGMs –, destacam-se as negociações realizadas nas COP/MOP 1 e 2.

Conforme mencionado no capítulo 3, o Brasil adotou um baixo perfil em relação as principais questões discutidas na COP/MOP 1. Nesta ocasião, o país não teve um bom entendimento com a UE – tradicional cliente brasileiro em *commodities* agrícolas – e nem com grande parte do G77 – historicamente o Brasil vem negociando, principalmente nas conferências ambientais internacionais, em conjunto com esse grupo.

Dentre os pontos mais controversos discutidos nesta reunião destaca-se a questão sobre a exigência de documentação de carregamentos de transgênicos. A UE<sup>111</sup> e parte do G77 defendiam a necessidade dos países fornecerem informação completa nos carregamentos de transgênicos, incluindo os nomes dos OVMs e seus pontos de contato. Quanto à questão de como essa informação deveria ser fornecida, os países exportadores de OVMs, como Brasil, Canadá, Austrália, Argentina e México, defenderam sua preferência pela fatura comercial para indicar a presença de organismos transgênicos, o que reduziria os custos de implementação para os exportadores.

Como solução provisória, a COP/MOP 1 decidiu solicitar a utilização de faturas comerciais até que a questão de um documento único seja finalmente decidida e que a documentação relativa a movimentos transfronteiriços de FFP identifique claramente que os carregamentos “podem conter” – organismos geneticamente modificados – e de um meio de contato para maiores informações.

Esta posição defensiva do Brasil se fundamentava no pressuposto de que a adoção de regras mais claras para o movimento transfronteiriço de transgênicos implicaria em gastos com infra-estrutura para segregação da produção e transporte, que subtrairiam as vantagens comparativas que o país tem, por exemplo, na produção da soja para os mercados internacionais.

---

<sup>111</sup> Até o momento, a UE é a única região a desenvolver um sistema claro de identificação de produtos transgênicos.

A posição defendida pelo Brasil na COP/MOP 1 não reflete a posição de governo explicitada na aprovação do PL de Biossegurança na Câmara dos Deputados, que defende a necessidade estrita de identificação e rotulagem de transgênicos e tampouco reflete a liderança do Ministério do Meio Ambiente nesta área, pela garantia da proteção à biodiversidade e ao meio ambiente em geral. Conforme mencionado, a aprovação do PL ocorreu em 05 de fevereiro de 2004, ou seja, 18 dias antes da COP/MOP 1. Ocorre que o isolamento da agenda pelo grupo de negociadores estabelecido nos Ministério de Relações Exteriores/Itamaraty, MCT e MAPA, conseguiu que suas preferências fossem defendidas na mesa de negociações do Protocolo.

Na COP/MOP 2, à medida que as delegações chegavam à Montreal, cresciam-se as preocupações entre os países exportadores e importadores de *commodities* sobre uma decisão final em relação as regras de identificação, documentação e informação de OVMs. Apesar das longas negociações e várias tentativas de compromisso, o Brasil e a Nova Zelândia reiteraram suas reservas sobre a questão durante o encerramento formal da plenária, adiando a decisão para a COP/MOP 3.

Em tese, a maioria das Partes defendiam que a COP/MOP 2 deveria exigir que a documentação que acompanha os carregamentos de OVMs contenha claramente a identificação “contém OVMs” e também fornecer informações adicionais sobre a sua identidade. O Brasil e a Nova Zelândia, por outro lado, defenderam a expressão “pode conter” e estavam dispostos a um compromisso sobre esta questão. Assim, ambos os países aproveitando-se da exigência de consenso para definição de regras do Protocolo, contrariaram a opinião das Partes presentes, que sugeriram a mudança da expressão “pode conter” para “contém” OVMs.

Importante mencionar é que até a COP/MOP 2, o Brasil vinha mantendo um alinhamento discreto com o *Liked Minded-Group*. Entretanto, a realidade brasileira como terceiro maior exportador mundial de OGMs permitiu ao país um realinhamento acerca de suas alianças, mantendo-se bastante próximo ao Grupo de Miami.

Como pano de fundo desse posicionamento estava, ainda, o entendimento dos diplomatas do Itamaraty que o acordo seria usado como barreira não-tarifária. “A União Européia quer regras estritas e rígidas para usar como barreira aos nossos produtos”, afirma o Ministro Hadil da Rocha Vianna, coordenador da delegação brasileira em Montreal (Zanata, 2005). A justificativa do grupo negociador brasileiro era a de que o termo “pode conter” (inviabilizando o consenso sobre a implantação de normas internacionais de biossegurança, tornando o Protocolo de Cartagena um instrumento jurídico com alcance limitado para regular

com segurança o movimento transfronteiriço de OGMs) seria suficiente para cumprir o objetivo de assegurar proteção a possíveis danos à biodiversidade, visto que a escolha da opção “contém” levaria a um aumento do preço das *commodities* sem nenhum adicional na biossegurança (Yano, 2006).

A condição de líder na defesa do “pode conter” levou o Brasil ao isolamento, assim, dos “Países Megadiversos” no âmbito da CDB, ao mesmo tempo que enfrentou oposição explícita de todos os outros membros do G20 – importantes para o Brasil na OMC –, participantes das negociações sobre este ponto, como a África do Sul, China, Egito, Índia, México e Malásia. Se a iniciativa brasileira da criação do G20 representou o renascimento da coalizão terceiro-mundista (Lima, 2005), agora, centrada na defesa dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento, a posição assumida pelo Brasil nas COP/MOP 1 e 2 parece refletir um antagonismo entre um discurso presidencial terceiro-mundista e a predominância de uma postura realista – por certo pragmática – entre o grupo condutor das negociações. Entendemos que a criação deste antagonismo é explicada, em parte, pela pouca atenção dada pelo Presidente as negociações das Partes do Protocolo de Cartagena, e devido ao fato da maioria dos países do G20 não possuírem uma legislação específica sobre biossegurança.

A condição de o Brasil ser o único país exportador de transgênicos a ratificar o acordo contribuiu para o país assumir uma postura mais realista diante dos compromissos internacionais adotados pelo Brasil, em especial com a OMC. Assim, o perfil pragmático<sup>112</sup> da posição do Brasil nas duas reuniões das Partes do Protocolo insere-se na lógica da busca pela autonomia e na defesa dos interesses nacionais em negociações e acordos internacionais. Isso vale dizer que a diplomacia brasileira almeja conquistar importantes espaços no cenário internacional, desde que a adoção de determinados acordos e tratados, por exemplo, não contrariem o direito ao desenvolvimento do país. Sendo assim, o Brasil afastou-se de seus aliados tradicionais em acordos ambientais multilaterais, conforme mencionado, o G77, e de seu principal cliente agrícola, a UE.

---

<sup>112</sup> De uma forma geral, a política externa de Lula tem buscado o universalismo da diplomacia brasileira e a defesa da inserção do país no multilateralismo. Nesse sentido, o caráter universal do governo Lula apresenta uma política externa pragmática aproximando-se, em vários elementos, do “Pragmatismo Responsável” de Geisel (1974-1978), tais como a afirmação da autonomia em relação às grandes potências e a ampliação de alianças com os países do Sul, tanto bilateralmente como em bases multilaterais (Cardozo e Miyamoto, 2006; Vigevani e Cepaluni, 2007). Importante mencionar que o Pragmatismo Responsável não representou um alinhamento pleno com a agenda do Sul, tanto que o Brasil nunca foi membro do Movimento dos Não-Alinhados, foi apenas observador. A política de Geisel deve ser entendida a partir do contexto internacional da época, em que pese determinados condicionamentos à ação da diplomacia brasileira tais como: a elevação do preço do petróleo, grande dependência brasileira das importações de petróleo, política de direitos humanos do governo Carter, dentre outros (Albuquerque, 2006).



A condição de isolamento da agenda pelo grupo negociador estabelecido entre o MRE/Itamaraty, MCT, MAPA, contribui para que até à COP/MOP 2, a participação do Legislativo na formulação das propostas brasileiras fosse mínima<sup>113</sup>. A partir dessa Reunião, o Congresso Nacional passou a convocar determinados Ministérios para prestar esclarecimentos sobre a posição adotada pelo Brasil. Por exemplo, os Deputados Edson Duarte e Fernando Gabeira exigiram formalmente esclarecimentos dos principais Ministérios envolvidos – MRE/Itamaraty, MAPA e MCT – sobre a posição assumida pelo país<sup>114</sup>. Entretanto, em 2006, com a promulgação do Protocolo de Cartagena<sup>115</sup> e uma participação maior de grupos de interesse, é que se pôde observar uma mobilização dos parlamentares orientada unicamente para a questão dos temas discutidos nesse acordo.

Nos anos de 2004 e 2005, o espaço da agenda do Congresso destinado a discutir o impacto do Protocolo de Cartagena ao Brasil foi preenchido com a tramitação do projeto da nova Lei de Biossegurança. Conforme já mencionado, a aprovação dessa Lei representou uma contundente vitória dos grupos de interesse favoráveis aos transgênicos e à ampliação dos poderes para a CTNBio. A atuação dos grupos de pressão, a atenção da mídia e os discursos dos parlamentares, estavam todos orientados para a questão das células-tronco no tratamento de doenças degenerativas. A questão dos transgênicos, escopo principal do projeto de lei, ficara em segundo plano. A Ministra Marina Silva e entidades ambientalistas promoveram atividades de pressão para o Presidente Lula acatasse as solicitações de veto à nova Lei, mas não teve efeito, o que provocou um grande desgaste tanto para o Governo Federal como para a Ministra.

---

<sup>113</sup> Nesse sentido, na avaliação de Maria Regina Soares de Lima, duas políticas governamentais têm sido mais insuladas do jogo legislativo no governo Lula: a política econômica e a política externa. A política macroeconômica contou com o estabelecendo de fortes vínculos entre o Presidente e determinados órgãos do governo – Ministérios – que ocupam uma oposição de poder indiscutível na estrutura burocrática do governo. Como as medidas econômicas são iniciadas pelo Executivo, o Presidente utiliza para aprovação seus amplos poderes de decreto (Lima, 2005). Já o insulamento burocrático da política externa se deve, de acordo com Neves (2006, p. 366), à crença, “disseminada na academia e nos meios oficiais, de que a política externa, devido ao seu alto grau de complexidade e especificidade, deve ficar livre dos anseios imediatistas da opinião pública e da política doméstica, bem como sob total responsabilidade de uma agência especializada, o Ministério de Relações Exteriores”. Em regimes democráticos, o interesse nacional é construído a partir das preferências entre diferentes grupos dentro do Estado. Em relação ao objeto de nossa pesquisa, os conflitos entre órgãos do governo e a burocracia estatal refletiram as diferentes preferências que existem na sociedade e as diferentes visões sobre os transgênicos expressas pelos funcionários do Estado que contribuem para a política externa. Nesse sentido, é cada vez mais comum a colaboração de lideranças políticas e funcionários do Ministério de Relações Exteriores com outros Ministérios, como o MDIC, MAPA, MF, MMA, e também com o Banco Central (Vigevani e Cepaluni, 2007).

<sup>114</sup> Governo tenta boicotar Protocolo de Cartagena. 08/06/2005. Disponível em: [http://www.edsonduarte.com.br/noti\\_governo\\_tenta\\_boicotar.htm](http://www.edsonduarte.com.br/noti_governo_tenta_boicotar.htm). Acesso em: 10 de maio de 2008.

<sup>115</sup> Com a promulgação do Decreto nº 5.705/06, publicado no Diário Oficial da União em 17/02/2006, o Protocolo de Cartagena passa a integrar o ordenamento jurídico doméstico.

Contudo, o grupo negociador na COP/MOP 2 levou a que fossem feitas críticas sobre sua composição e a falta de legitimidade em representar os diversos interesses em jogo. Assim, as repercussões negativas resultadas das posições assumidas nas duas Reuniões das Partes do Protocolo geraram uma mobilização de grupos de interesse para a questão da biossegurança. Nesse sentido, organizações da Campanha “Por um Brasil Livre de Transgênicos” passaram a denunciar a composição das delegações e a falta de legitimidade do grupo negociador em representar os interesses nacionais.

Nesse sentido, no entender de Marijane Lisboa<sup>116</sup>, ex-secretária de Qualidade Ambiental do MMA, a posição assumida pelo Brasil na COP/MOP 2 é reflexo, em parte, pela própria composição da delegação brasileira enviada à Montreal e pela interferência do Ministro da Casa Civil, José Dirceu, na condução da agenda de negociações. A delegação brasileira<sup>117</sup> foi uma das maiores no evento, com 24 membros, sendo que a:

(...) delegação era composta, majoritariamente, por pessoas que não entendem nada da questão ambiental relacionada aos transgênicos. Foram representantes do MAPA, MCT e MDIC, que têm posição favorável aos transgênicos. Eles só levam em conta a balança comercial, a exportação, desconsideram a preocupação com o meio ambiente (idem).

De uma forma geral, o MMA e o MS defendiam ser importante para o Brasil a opção “contém” para os carregamentos de transgênicos, enquanto que o MAPA, MCT e o MDIC defendiam que o termo “pode conter” seria suficiente para a garantia da segurança desses organismos nos movimentos transfronteiriços. Sobre o Ministro da Casa Civil, havia a crença generalizada entre as entidades ambientalistas participantes das reuniões, de que o representante de José Dirceu, Caio Leonardo Bessa Rodrigues, exigiu para que o país não aceitasse a rotulagem proposta pelos outros países (Hathaway, Lisboa e Hathaway, 2005).

---

<sup>116</sup> Disponível em: <http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/protocolo-de-cartagena/brasil-emperra-protocolo-de-cartagena>. Acesso em: 16 de maio de 2008. Marijane Lisboa, representante do IDEC, participou da delegação brasileira enviada à Montreal com o status de observadora.

<sup>117</sup> A composição da delegação brasileira era formada, respectivamente, por 6 representantes do MAPA, 4 do MDIC, 3 do MCT, 3 do MS e 2 do MMA. Brasil contra a Precaução. Assessoria e Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA). 02/06/05. Disponível em: <http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/protocolo-de-cartagena/brasil-contra-a-precaucao>. Acesso em: 25 de março de 2008.

#### 4.5.2. A formação da posição do Brasil para a COP/MOP 3

A condição de isolamento da agenda pelo grupo negociador estabelecido entre o MRE/Itamaraty, MCT, MAPA, contribui também para que até à COP/MOP 2, a participação da sociedade civil na formulação das propostas brasileiras fosse mínima. Conforme mencionado no capítulo 1, a mobilização da sociedade civil direcionada para a questão da biossegurança mostrou-se relevante em vários momentos para a construção do marco regulatório nacional sobre o assunto. No entanto, foi apenas a partir dos preparativos iniciais para a futura realização da COP8/MOP3 que se pôde observar uma aproximação lenta e gradual entre o Executivo e a sociedade civil.

O percurso em direção à realização dessas conferências no Brasil inicia-se com o decreto presidencial<sup>118</sup> instituindo a Comissão Nacional Preparatória das Conferências COP8/MOP3<sup>119</sup>, com o objetivo de “planejar, coordenar e articular os demais órgãos governamentais e organizações da sociedade civil no processo preparatório da posição brasileira na COP8 e na MOP3”. A coordenação geral das atividades da Comissão foi exercida conjuntamente pelo Ministro da Casa Civil, MRE e MMA. O funcionamento da Comissão ocorreu por intermédio de três Grupos de Trabalho. O primeiro é o de Logística, coordenado pelo MRE. O segundo, de Mobilização e Comunicação, coordenado pelo MMA. Por fim, e o mais importante, o Grupo de Trabalho de Preparação da Posição Brasileira<sup>120</sup> para a COP8 e MOP3, foi coordenado pelo MRE e pela Casa Civil. Não obstante a composição heterogênea da Comissão e da iniciativa do Presidente em ampliar a discussão nacional sobre a importância dessas duas Conferências, a primeira reunião dessa Comissão ocorreu apenas em 20 de janeiro de 2006, faltando apenas dois meses para os eventos.

A perspectiva de o Brasil sediar o próximo encontro do Protocolo de Cartagena suscitou a entrada de grupos de interesses na arena de discussões sobre a participação do

---

<sup>118</sup> Publicado no Diário Oficial da União em 17 de novembro de 2005. Decreto de 16 de novembro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10686.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10686.htm). Acesso em: 20 de maio de 2008.

<sup>119</sup> A Comissão é composta por representantes dos seguintes Ministérios: Casa Civil; Relações Exteriores; Meio Ambiente; Defesa; Justiça; Agricultura; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Saúde; Planejamento; Turismo; Integração; Desenvolvimento Agrário; e Ciência e Tecnologia, além da Subsecretaria da Comunicação institucional da Secretaria Geral da Presidência da República, do IBAMA, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), dois representantes da comunidade científica, dois dos povos indígenas, dois das ONGs ambientalistas, e dois representantes de organizações empresariais.

<sup>120</sup> Merece destaque aqui, o fato do MMA não integrar a coordenação do grupo de trabalho de Preparação da Posição Brasileira. “A justificativa que nos foi dada pelo próprio MMA é a de que os Ministérios da Casa Civil e das Relações Exteriores são os responsáveis por coordenar as posições do governo”, explica Sérgio Leitão. Disponível em: <http://www.fboms.org.br/>. Acesso em: 14 de maio 2008.

Brasil no Protocolo: foi o caso das ONGs ambientalistas. Essas organizações criaram um site de internet ([www.cop8.org.br](http://www.cop8.org.br)) com o objetivo de “disseminar o conteúdo do Protocolo para a sociedade”, “criar um campo de debate para a definição das posições brasileiras no acordo e trazer novas entidades para o processo de organização do evento paralelo”, o Fórum Global da Sociedade Civil<sup>121</sup>, também a ser realizado em Curitiba. Através da articulação das ONGs, o conhecimento do conteúdo do Protocolo de Cartagena foi disseminado no interior da sociedade civil.

Em uma reunião preparatória ao Fórum Global da Sociedade Civil, realizada no começo de dezembro de 2005, entidades representativas dos movimentos sociais avaliaram a falta de informações junto ao governo federal, no que concerne a MOP3, já que, segundo elas, “até agora o governo não realizou nenhum evento com a sociedade civil sobre o tema” (Thuswohl, 2005).

Já a participação dos empresários do setor agrícola foi impulsionada a partir da realização de reuniões e seminários, que contou com participação informal do governo, através da presença de representantes do MAPA<sup>122</sup>, MCT, além de organizações ligadas à área empresarial como o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) e pesquisadores da área acadêmica. Um seminário realizado em Brasília, em janeiro de 2006, teve como objetivo “informar detalhes do tratado e alinhar os setores ligados ao agronegócio quanto à posição brasileira na MOP3”. Segundo a organizadora desse evento, a Associação Brasileira de Sementes (Abrasem)<sup>123</sup>:

O setor de exportação agrícola defende o uso do termo ‘pode conter OVMs’ nas cargas que saem do País, apoiando, desta forma, a posição tomada pelos representantes brasileiros na MOP-2. (...) esta definição é fundamental para as exportações e decisiva para a competitividade do Brasil no mercado externo, uma vez que seus principais concorrentes, Estados Unidos e Argentina, não são signatários do acordo.

---

<sup>121</sup> O Fórum Global da Sociedade Civil foi um evento paralelo à reunião oficial sobre o Protocolo de Cartagena, sendo coordenado pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS). Este evento contou com a participação da Ministra Marina Silva e de várias entidades representativas da sociedade civil. Neste espaço articulado pelas ONGs, foram debatidos temas como áreas livres de transgênicos, contaminação, soberania alimentar, geopolítica dos transgênicos e resistência dos povos indígenas e comunidades tradicionais à globalização econômica. Com o título de “Bem-vindo ao Mundo Real”, o Fórum da Sociedade Civil promoveu também uma feira de sementes e uma série de atividades em defesa do milho crioulo. Para obter a programação do evento, acesse: <http://www.fboms.org.br>.

<sup>122</sup> Os técnicos do MAPA também participaram, no mês seguinte, de uma reunião formada por dois grupos do Comitê Consultivo Agrícola Brasil-EUA, para discutir idéias sobre as posições dos dois países a respeito do Protocolo de Cartagena. A reunião foi realizada no MAPA. Disponível em: [http://www.pick-upau.com.br/panorama/2006/2006.02.10/comite\\_consultivo\\_agricola.htm](http://www.pick-upau.com.br/panorama/2006/2006.02.10/comite_consultivo_agricola.htm). Acesso em: 15 de março de 2007.

<sup>123</sup> Disponível em: [http://www.cib.org.br/em\\_dia.php?id=677](http://www.cib.org.br/em_dia.php?id=677). Acesso em: 15 de março de 2007.

Contudo, em 27 de outubro de 2005, durante a cerimônia de assinatura do acordo de cooperação para a realização da COP8/MOP3, em Curitiba, a Ministra Marina Silva afirmou que a Lei de Biossegurança aprovada no Congresso dificulta o modelo de coexistência entre o plantio e comercialização de produtos transgênicos e não-transgênicos. “O que não significa que seja impossível. Tanto não é impossível que o Paraná está criando toda uma legislação e estrutura para que o estado seja uma área livre de transgênicos”, demonstrou Marina Silva. Na cerimônia, a Ministra afirmou ainda que recentemente tinha recebido cerca de 40 representantes de países europeus que queriam alternativa de compra de produtos não transgênicos<sup>124</sup>.

Quando questionada sobre a posição do Brasil na COP/MOP3, a Ministra afirmou: “Não sei se seremos vitoriosos, mas eu acho que o grande fracasso será para a legislação brasileira e principalmente para as nossas oportunidades de mercado. Porque se nós podemos ter duas opções e trabalhar pelas duas para que nos fecharmos apenas em uma [?]”<sup>125</sup>”

A figura de Marina Silva é um elemento importante para a composição do grupo negociador para a COP/MOP 3. Segundo Eliana Fontes<sup>126</sup>, o fato da referida Ministra ser a Presidente da Conferência contribuiu para que determinadas demandas de entidades ambientalistas ganhassem espaço e visibilidade na posição brasileira. Ela aponta ainda o fato da MOP estar ocorrendo concomitantemente com a COP<sup>127</sup>, “porque traz à tona o ambiente de conservação da biodiversidade ao qual o Protocolo está associado, minimizando o discurso ligado ao comércio internacional”.

Por outro lado, a importância dada pelo Executivo na COP/MOP 3 foi relevante para o entendimento da posição brasileira. Trata-se de uma oportunidade de aproximação do Presidente Lula com parte significativa de seu eleitorado, principalmente em um ano em que este almejava a reeleição. Era também, uma tentativa de resposta do Presidente aos anseios de determinados segmentos da sociedade que foram frustrados quando Lula optou em privilegiar o agronegócio exportador, em detrimento das preferências de agricultores rurais e movimentos sociais que votaram maciçamente na primeira eleição.

Assim, a aproximação entre o Executivo e o MMA derivou a posição brasileira, apresentada na COP/MOP 3:

---

<sup>124</sup> Disponível em: <http://www3.pr.gov.br/meioambiente/noticias/portal/noticiascompletas.php?noticiabanco=866>. Acesso em: 15 de maio de 2008.

<sup>125</sup> Idem.

<sup>126</sup> Eliana Fontes (EMBRAPA). Entrevista concedida, 09 de maio de 2008. Eliana Fontes é pesquisadora do setor de Recursos Genéticos e Biotecnologia da Embrapa e participou da delegação brasileira na COP/MOP 2.

<sup>127</sup> Importante lembrar aqui, é que a partir de 1996 as Reuniões das COPs passaram a ocorrer a cada dois anos. Já as Reuniões das MOPs ocorreram em anos consecutivos, respectivamente, 2004, 2005 e 2006. A partir da MOP3 é que serão definidas as novas regras para as Reuniões das MOPs, que passarão a se reunir a cada dois anos.

O que buscamos (...) é construir um equilíbrio dinâmico entre nossas responsabilidades internacionais como potência ambiental e as urgências sociais do nosso povo. (...) Estamos convencidos de que as pendências do nosso tempo, em relação à natureza e à sociedade, têm origem comum e soluções convergentes. As finanças, a tecnologia e o comércio mundial podem levar à globalização o mais longe possível. Mas caberá à democracia, com participação social cada vez mais intensa, e à consciência ambientalista cuidar da sua trajetória para evitar a contínua colisão entre as nossas carências e os nossos excessos (Silva, 2006, p.101).

Relevante mencionar é que a definição da posição brasileira só ocorreu na manhã do primeiro dia da COP/MOP 3, em reunião entre os Ministros do Meio Ambiente, Agricultura, Casa Civil e o Presidente Lula, no Palácio do Planalto. Saiu vitoriosa a posição do MMA, pela necessidade de identificar os carregamentos de transgênicos com a palavra “contém”, em um período de transição de até quatro anos.

Definida a posição do Brasil, foi nessa Reunião que a diplomacia brasileira, usando-se da qualidade de anfitriã, conseguiu estabelecer a agenda nas negociações do Protocolo de forma a contribuir com propostas no sentido de criar um consenso sobre a criação de uma identificação clara para o movimento transfronteiriço de transgênicos.

O Brasil mudou sua posição e passou a defender a opção “contém” para identificar OGMs, como uma estratégia para convencer os países a criar um sistema flexível que permitisse os dois rótulos (“contém” e “pode conter”), que vigoraria por quatro anos até passar a ser totalmente rotulado pelo “contém”.

O MRE iniciou as discussões com países que agora se manifestavam contra o “contém” – pois vários haviam revistos seus posicionamentos em relação à COP/MOP2 –, no sentido de alcançar uma solução para viabilizar a rotulagem em curto prazo. Países como México e Paraguai manifestaram-se firmemente contrários à proposta brasileira. Após inúmeras negociações, ambos aceitaram o encaminhamento da recomendação para que a alteração do termo “pode conter” por “contém” no artigo 18.2(a) se dê na COP/MOP 6, em 2012, sob a condição de uma avaliação prévia do processo de adaptação dos países, a ser realizada em 2010, por ocasião da COP/MOP 5.

Assim, o texto final aprovado na Reunião estabeleceu que as cargas de transgênicos destinadas à movimentação transfronteiriça deverão constar o rótulo “contém” OGMs, no prazo de até seis anos. Os países que já realizam a segregação das sementes poderão adotar o “contém” imediatamente. Como afirma Marina Silva<sup>128</sup>: "Quando optamos claramente pelo 'contém' e estabelecemos um período de transição para ele entrar em vigor, estamos

---

<sup>128</sup> Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/materia.phtml?materia=259394&q=1>. Acesso em 01 de dezembro de 2006.

possibilitando a identificação imediata nos países que já fazem a segregação e permitindo a adaptação daqueles que não fazem".

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionada na introdução dessa dissertação, procurei estudar o processo de formação da agenda brasileira para as Três Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena. O objetivo principal foi estudar a atuação dos órgãos governamentais e grupos de interesse na formação da posição oficial brasileira.

Procurei demonstrar que a oscilação do posicionamento do Brasil nas reuniões das Partes do Protocolo foi devido ao peso que as coalizões conflitantes de atores governamentais e não governamentais tiveram ao longo do processo de tomada de decisão na política externa brasileira. As posições assumidas pelo Brasil na ocasião evidenciam a importância de se estudar o jogo político ao se traçar os interesses do Brasil em um assunto de política internacional.

Sendo assim, a redução da autonomia do Itamaraty no processo de tomada de decisão foi acompanhada pela ampliação da participação de outros atores burocráticos e entidades da sociedade civil ligadas ao tema ambiental. Por consequência, o processo de tomada de decisão oscilou entre uma situação de pouca divisão e com relativa homogeneidade da estrutura doméstica, e num segundo momento, em um ambiente em que o poder era fragmentado e competitivo. Entretanto, continuou a se concentrar no Executivo. Destaca-se que a influência do Congresso Nacional apenas se fez presente na discussão sobre o desenvolvimento do marco regulatório nacional – Lei de Biossegurança –, sendo nula sua participação nas negociações do Protocolo de Cartagena.

Verificou-se que as estruturas domésticas – com primazia do Executivo – contribuíram para que as preferências do grupo negociador estabelecido entre o MRE/Itamaraty, MCT, MAPA, influenciassem a formulação da posição brasileira na COP/MOP 1 e 2. O que se constata disso é que a configuração homogênea da arena política doméstica nesse momento, consubstanciada pelo insulamento da burocracia governamental, influenciou no perfil das posições assumidas pelo Brasil nessas duas reuniões do Protocolo. Tal configuração



homogênea refletiu de uma forma geral, as visões, os valores e as percepções do grupo de negociadores, descartando as alternativas que não lhe agradava do ponto de vista dos seus valores e preferências, tal como prevê o modelo dos Jogos de Dois Níveis.

Diante de um ambiente homogêneo e de pouca fragmentação da estrutura doméstica, o grupo negociador pôde restringir sua oferta de concessões nas negociações da COP/MOP 1 e 2 (nível I), descartando as alternativas disponíveis para a identificação clara de carregamentos de transgênicos – como a aplicação termo “contém” –, tornando o Protocolo de Cartagena um instrumento jurídico com alcance limitado para regular com segurança o movimento transfronteiriço de organismos geneticamente modificados.

Já na COP/MOP 3, a despeito do fato que a estrutura doméstica fosse mais heterogênea e dividida, o grupo negociador nessa ocasião apresentou um menor poder de barganha na mesa de negociações (nível I), na medida em que o Brasil fez concessões quanto às regras de identificação de carregamentos de transgênicos – a coexistência do “pode conter” e do “contém” vigorará até 2012 –, contribuindo com propostas no sentido de criar um consenso sobre a criação de uma identificação clara para o movimento transfronteiriço de transgênicos. O *win-set* da arena política doméstica apresentou-se maior nesta reunião em relação às duas anteriores, sinalizando uma maior possibilidade de se alcançar o acordo internacional. Todavia, ressalta-se que essa condição fez com que diminuísse a capacidade de barganha do governo vis-à-vis outros negociadores, tal como prevê o argumento dos Jogos de Dois Níveis.

A condição de isolamento da agenda pelo grupo negociador estabelecido entre o MRE/Itamaraty, MCT, MAPA, contribui para que até à COP/MOP 2, a participação da sociedade civil na formulação das propostas brasileiras fosse mínima. A participação da sociedade civil foi importante em vários momentos para a construção do marco regulatório nacional sobre biossegurança. Mas apenas a partir dos preparativos iniciais para a futura realização da COP8/MOP3 que se pôde observar uma aproximação lenta e gradual entre o Executivo e a sociedade civil.

A criação da Comissão Nacional Preparatória das Conferências COP8/MOP3 permitiu criar um canal de diálogo entre o governo e a sociedade civil. Apesar da comissão ter contribuído para o processo de construção da posição externa brasileira no Protocolo de Cartagena, esta apresentou aspectos pouco estruturados no modo de conduzir o debate com a sociedade civil.

Além disso, a presente dissertação permitiu comprovar a constatação, já presente em outras pesquisas, de que a cultura diplomática brasileira tem a característica de centralizar a formulação das agendas de negociações no âmbito do Executivo, que por sua vez acabando limitando a possibilidade de envolvimento do Congresso e dos grupos de interesses na constituição das agendas de negociações do país.

O grau de consulta do Executivo ao Congresso Nacional e aos grupos de interesse doméstico vem a reforçar a credibilidade da construção da postura externa brasileira. A credibilidade é importante, quer do ponto de vista doméstico, expressando a representatividade da proposta, quer do ponto de vista externo, sinalizando para os negociadores do nível I que o que está sendo demandado pelo país tem condições de ser aceito internamente.

Assim, a centralização do processo negociador no poder Executivo mostra a pouca influência que o Congresso teve sobre a formulação da política externa brasileira sobre biossegurança. Tal fato confirma a concentração do poder decisório no Executivo, especialmente por meio da burocracia governamental consubstanciada pelo MRE/Itamaraty, MAPA, MCT/CTNBio e MMA, reforçando o argumento de que cabe ao Estado a responsabilidade sobre a promoção dos interesses dos cidadãos brasileiros.

A participação do Congresso mostrou-se relevante quando da discussão da nova Lei de Biossegurança, que contribui não apenas para a politização do tema dos transgênicos, mas também serviu, em maior ou menor medida, para que diferentes segmentos da sociedade se posicionassem sobre o assunto.

As dissensões a respeito da competência na formulação da política externa em biossegurança, apresentadas no capítulo 4, parece apontar para um tênue amadurecimento do pluralismo no Brasil. Entretanto, o pluralismo, vital para o processo democrático, necessita ser aprofundado de forma que a leitura do interesse nacional seja adequada ao menu de possibilidades de inserção do país. Outra evidência do pluralismo é o fato das disputas de competência entre o governo, legislativo e tribunais sobre a liberação ou não dos transgênicos, ter contribuído para que a discussão ganhasse notoriedade na sociedade brasileira, tendo em vista as vantagens comparativas que o Brasil possui no setor agrícola.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Centro Gráfico do Senado Federal, 1996.

ALBULQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; Castro Sergio.(orgs) Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Internacionais e política externa do Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

AMORIM, Celso L. N. Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia. In: FONSECA JR., Gelson e CASTRO, Sergio H. N. de (Orgs.) Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília: FUNAG e São Paulo: Ed. Paz e Terra, vol. 1, 1994.

ARAGÃO, Murillo. Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BALABAN, Daniel Silva. O Brasil e o Fundo Monetário Internacional: uma análise das várias fases de seu relacionamento sob a luz dos jogos de dois níveis. Revista Cena Internacional, vol. 4, nº1, 2002.

BARFOOT, Peter; BROOKES, Graham. *GM Crops: The First Ten Years - Global Socio-Economic and Environmental Impacts. International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications (ISAAA) Brief nº 36.* ISAAA: Ithaca, NY, 2006.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. Ouro Azul. Como As Grandes Corporações Estão Se Apoderando Da Água Doce do Nosso Planeta. São Paulo: M. Books, 2003.

BARRABES, Mireia M. *The Biosafety Protocol and Risk Communication: Developments at He 3rs Meeting of the Parties* (Curitiba 2006). Vol. 3 (3/4) Switzerland: EcoLomics International, 2006.

BASEL CONVENTION ON THE CONTROL OF TRANSBOUNDARY MOVEMENTS OF HAZARDOUS WASTES. *United Nations Environment Programme: Kenya, 2006.*

BAUER, Martin W. Garantido os benefícios de uma moratória: Lavouras transgênicas no Brasil – especialmente a de soja (1995-2004). Plenarium. Ano III, n. 3. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BORÉM, A., SANTOS, F.R. Biotecnologia Simplificada. Viçosa: Ed. UFV, 2001.

BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. *Theories of International Relations.* New York: St. Martin's, 1996

BURRILL, G. S., K. Lee. *Biotech 91: A Changing Environment.* Ernst & Young, San Francisco, 1990.

CALHEIROS, Renildo. A Nova Lei de Biossegurança. Revista Princípios nº 73. Brasília, 2004.

CANDOTTI, Ennio. Debate: Eco-92: primeira avaliação da Conferência, *Revista Política Externa*, 1992, vol.1, nº 2, p. 35-53.

CARSON, Rachel. *Silent Spring*. Greenwich: Fawcett, 1962.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. O Processo de Formulação da Agenda: Brasil e Estados Unidos na Rodada do Milênio da OMC. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS, 2000, Petrópolis. XXIV Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 2000.

\_\_\_\_\_. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a Formação da posição brasileira para Seattle. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, nº 2, 2003.

CASTRO, Luiz A. B. de & PORTUGAL, Alberto D. Elementos de uma estratégia para o desenvolvimento da biotecnologia agropecuária e biossegurança no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, número 10, março de 2001.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil: Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas. As Relações Internacionais do Brasil em Direção ao Ano 2000, *In* Gelson Fonseca Jr. e Valdemar Carneiro Leão (orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira*, Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1989.

DOLABELLA, Rodrigo; ARAUJO, José; FARIA, Carmen. A Lei de Biossegurança e seu processo de construção no Congresso Nacional. *Cadernos ASLEGIS*: Brasília, nº 25, janeiro/abril de 2005.

DUARTE, Lilian C. B. A política ambiental internacional: uma introdução. *Revista Cena Internacional*. Ano 6, Nº 1, junho de 2004.

EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Cronologia do embargo judicial. EMBRAPA, Brasília, 2003. Disponível em: <  
[http://www.cnpsa.embrapa.br/download/cronologia\\_sojarr.pdf](http://www.cnpsa.embrapa.br/download/cronologia_sojarr.pdf). Acesso em: 13 mar. 2007.

FALKNER, Robert. *Business Conflict and U.S. International Environmental Policy: Ozone, Climate, and Biodiversity*. In: HARRIS, Paul. *The Environment, International Relations, and U.S. Foreign Policy*. Washington: Georgetown University Press, 2001.

FALKNER, Robert. *The First Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety*. *Environmental Politics*, nº 13, 2004.

FALKNER, Robert. *Environmental Regime-Building Without – And Against – The Hegemon: The Case of the Cartagena Protocol on Biosafety*. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, 2006. Disponível em:  
[http://www.allacademic.com/meta/p100225\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p100225_index.html). Acesso em: 15.01.08. Acesso em: 10 set. 2007.

FAO. *Genetically modified organisms, consumers, food safety and the environment*. Rome, 2001.

FARIA, Carmen Rachel S. M. A polêmica dos transgênicos: aspectos técnicos, legais e econômicos. Senado Consultoria Legislativa, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicasocial/ApolemicadosTransgenicos.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2008.

FAUST, M.A. New feeds from genetically modified plants: the US approach to safety for animals and the food chain. *Livestock Production Science*, v.74, p. 239-254, 2002.

FELIPE, Ana Paula Soares. “Bioinsegurança”: os riscos do Brasil. In: *Orçamento & Política Socioambiental*. INESC, ano IV, nº 14, 2005.

FERNANDES, Gabriel. O Companheiro Liberou: o caso dos transgênicos no governo Lula. MAPAS: monitoramento ativo da participação da sociedade. Relatório do Projeto, dez de 2005. Disponível em: <http://www.aspta.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em 10 de maio de 2007.

GOUREVITCH, Peter. *Domestic Politics and International Relations*. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (eds). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.

HANDBOOK FOR THE MONTREAL PROTOCOL ON SUBSTANCES THAT DEplete THE OZONE LAYER. *United Nations Environment Programme (UNEP)*: Kenya, 2006.

HANDBOOK OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Including its Cartagena Protocol on Biosafety*. Friesen, Montreal, 2005.

HARDIN, Garrett. *The Tragedy of Commons*. *Science* 162, 1968: 1243-48.

HASS, Peter; KEOHANE, Robert; Levy, Marc. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. (Global Environmental Accords). Massachusetts Institute of Technology: MIT, 1994.

HATHAWAY, David L.; LISBOA, Marijane; HATHAWAY, Gisela S. de Alencar. Análise sobre a participação do Brasil nas negociações do Protocolo de Biossegurança. A visão dos observadores independentes. 2005. Disponível em: <http://www.aspta.org.br/por-um-brasil-livre-de-transgenicos/protocolo-de-cartagena/MOP2.pdf/view>. Acesso em: 14 de agosto de 2006.

HEYWOOD, Jacqueline. *Talking and Doing Gene Technology Politics: A Policy Analysis*. PHD Thesis – Faculty of Environmental Sciences, Griffith University, USA. Supervisors: Reg Henry, Ken Walker, Ansley Kellow, Richard Hindmarsh, Ian Holland and Michael Howes, 2002.

IKENBERRY, John. Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization* vol. 42, nº 1, 1988.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. A agroecologia no governo Lula. Fundação Heinrich Boll: Brasília, Ano III, nº 10, 2004.

\_\_\_\_\_. Orçamento e Política Socioambiental. Fundação Heinrich Boll: Brasília, Ano IV, nº 14, 2005.

JAMES, Clive. *Preview: Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2007*. ISAAA Brief N° 37. ISAAA: Ithaca, NY, 2007.

JANK, Marcos S.; NASSAR, André M.; TACHINARDI, Maria Helena. Agronegócio e comércio exterior brasileiro. *Revista USP: Editora da USP*, nº 43, 2005.

JULIEN, Bruno. *Les Groupes de Pression Américains: Le lobby agro-alimentaire à l'asault du pouvoir. Um modèle pour l'Europe? Skippers*. Paris, 1988.

KEOHANE, Robert; HASS, Peter; Levy, Marc. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection. (Global Environmental Accords)*. Massachusetts Institute of Technology: MIT, 1994.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge University Press, 1996.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LASCOURMES, Pierre. *La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité*, In: *L'Année Sociologique*, vol. 46, nº 2, 1996.

LE PRESTE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: SENAC, 2000.

LESBAUPIN, Ivo. A Vale e o Neoliberalismo no Brasil. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Entrevista em 13/08/07. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=4027>. Acesso em: 10 de abril de 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña*. *América Latina Internacional*, v. 1, n.2, p.27-46, 1994.

\_\_\_\_\_. *Aspiração internacional e política externa*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.82, ano XIX, p.4-19, 2005a.

\_\_\_\_\_. *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 48, nº1, 2005b.

MACKENZIE, Ruth. O Protocolo de Cartagena depois da Primeira Reunião das Partes. In: VARELLA, Marcelo; PLATIAU, Ana. *Organismos Geneticamente Modificados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MAYER, Frederick. *Managing Domestic Differences in International Politics. International Organization*, vol. 46. Nº4, 1992.

MCCORNICK, John. *Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Dumará, 1992.

MEADOWS, Donella et all. *The Limits to Growth*. New York: Universe Books, 1972.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. *Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert. *International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy*. University of California Press, 1993.

MUNSON, Abby. "Should a Biosafety Protocol be Negotiated as a Part of the Biodiversity Convention?" *Global Environmental Change*, v. 5, n. 1, 1995, p. 8.

NAVARRO, Silvio. Debate de transgênicos é reaberto. Folha de São Paulo, 31/01/04.

NEUMANN, Iver & WÆVER, Ole. *The future of international relations: Masters in the making*. London: Routledge, 1997.

NEVES, J. A. de C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H. de O. e LESSA, A. C. (orgs). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

NOGUEIRA, João P; MESSARI, Nizar. *Teorias das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOSSO FUTURO COMUM. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição, 1991.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. *MERCOSUL: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: UNESP, 2003.

OLIVEIRA, Zacharias. Ministra Marina Silva participa de evento da FBOMS em Curitiba. 14/03/2006. Disponível em: <http://www.terrazul.m2014.net/spip.php?article316>. Acesso em: 18 de maio 2008.

OMETTO, Vanêssa; TOLEDO, Simone. *Transgênicos e Embrapa*. Conpedi: UNIMEP, 2004.

OSTROM, Elinor, *Governing the Commons*. Cambridge University Press, 1990.

PELAEZ, V.; SCHMIDT, W. A difusão dos OGM no Brasil: imposição e resistências, *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 5 - 31, abr. 2000.

PESSANHA, Lavínia; WILKINSON, John. *Transgênicos, recursos genéticos e segurança alimentar: o que está em jogo nos debates?* Campinas: Armazém do Ipê, 2005.

PLATIAU, Ana Flávia B. A Política Externa Ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, Altemani; LESSA, Antônio (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. V.2. São Paulo: Saraiva, 2006.

PLATIAU, Ana Flávia B. & VARELLA, Marcelo Dias. O Regime Internacional de Biossegurança e suas implicações para os cidadãos brasileiros. In: *Revista Cena Internacional*, ano 6, nº 1, junho de 2004.

PLATIAU, Ana Flávia B.; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio Ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, IBRI, ano 47, nº 2, 2004.

PORTUGAL, Alberto Duque. *O Desafio da Agricultura Familiar*. Embrapa: Embrapa, 2004.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics. International Organization*. v. 42, 1988.

RAJAN, M. G. *Global Environmental Politics: India and the North-South Politics of Global Environmental Issues* (New Delhi: Oxford University Press, 1997),

RECONDO, Felipe. Lula sanciona Biossegurança e mantém poder da CTNBio. *Folha Online* (24/03/2005). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u68034.shtml>. Acesso em 16 de maio de 2008.

REIS, Rafael Pons. *Emergência e Evolução da Política Externa sobre Biossegurança (1992-2006)*. Portugal, Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais (CIARI): Portugal, 2007.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

RISSE-KAPEN, Thomas. Bringing Transnational Relations Back In: Introduction. In: RISSE-KAPEN, Thomas (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-states Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora brasiliense, 1993.

SALATI, Eneas; SANTOS, Ângelo Augusto dos; KLABIN, Israel. Temas ambientais relevantes. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 20, nº 56, 2006.

SARTI, Ingrid. Biossegurança não é a questão. *Jornal do Brasil*, 03/07/2004.

SILVA, Gabrielle. *O Pluralismo na Formação do Interesse Brasileiro em Biossegurança*. Dissertação de Mestrado, UNB, 2002.

SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva. *Folha de São Paulo*, 20 out. 2001. Entrevista gravada em 2001, dois anos antes que ele mesmo, já como presidente, liberasse os transgênicos.



\_\_\_\_\_. Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério de Relações Exteriores, ano 30, nº 92, jan-jun 2003.

\_\_\_\_\_. Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do segmento de alto nível da Oitava Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, em Curitiba, em 27 de março de 2006. In: Resenha de Política Exterior do Brasil. Brasília: Ministério de Relações Exteriores, ano 33, nº 98, 1º semestre, 2006.

SILVEIRA, Cristiane Amaro da; ALMEIDA, Jalcione. Biossegurança e democracia: entre um espaço dialógico e novos fundamentalismos. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 1, p. 73-102, 2005.

SIMÕES, Mariângela Rebuá de Andrade. O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e sua implementação pelo Brasil. In: *Revista Cena Internacional*, ano 6, nº 1, junho de 2004.

TAGLIALEGNA, Gustavo H. F.; CARVALHO, Paulo A. F. de. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 43, nº 169, 2006.

THOMAS, Clive, S. *Research Guide To US and international interest groups*. West Port, Connecticut, 2004).

THUSWOHL, Maurício. Diferença entre governo e ONGs antecede cúpulas ambientais. Agência Carta Maior, 02/01/2006. Disponível em: [http://www.opalc.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=96&Itemid=2](http://www.opalc.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=2). Acesso em: 14 de agosto de 2007.

VARELLA, Marcelo; PLATIAU, Ana. *Organismos Geneticamente Modificados*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: O desafio de uma estratégia globalista viável. In: E.J. Viola *et al.* (Orgs.), *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. V. *International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond*. Denver: University of Colorado, 1998.

XAVIER FILHO, Lauro [et al.]. *Transgênicos*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 2002.

WALTZ, K. N. *O Homem, o Estado, e a Guerra: Uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WCED (1987). *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. Oxford, Oxford University Press

WIGHT, Martin. *International Theory: Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press, 1999.

YAHCHINSKI, Stephanie. *La Revolucion Biotecnológica*. Editorial Debate: Madrid, 1985.

YANO, Célio. Contém x Pode Conter: Rotulagem de transgênicos deverá estar no centro das atenções. Instituto Ciência Hoje, 13/03/2006. Disponível em: <http://cienciahoje.uol.com.br/4274>. Acesso em: 15 de setembro de 2007.

## **JORNAIS**

Agência Brasil. LEI DA BIOSSEGURANÇADA É APROVADA DEPOIS DE RECEBER 304 EMENDAS. 05/02/04. Disponível em: <http://www.aipa.org.br/urt-155-3-transgenicos-documentos-transgenicos.htm#1b>. Acesso em: 15 de maio de 2008.

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS. Requião sanciona lei que veda a presença de transgênicos no Paraná. Curitiba, 27 de outubro de 2003.

JORNAL DO COMMERCIO. Biossegurança: Britânicos dizem que o Brasil perde verbas de pesquisas. Recife, 24 de setembro de 2003.

## **LEGISLAÇÃO**

DECRETO Nº 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5705.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5705.htm). Acesso em: 12 de maio de 2008.

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 811. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/11/20112003/38261.pdf>.

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 908. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/11/21112003/38335.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2008.

PROJETO DE LEI DE BIOSSEGURANÇA Nº 2.401. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.ghente.org/doc\\_juridicos/pl2401.htm](http://www.ghente.org/doc_juridicos/pl2401.htm). Acesso em: 15 de maio de 2008. Acesso em: 15 de maio de 2008.

**REFERÊNCIAS ON LINE**

BENNETT, M. *The Gulf War*. Database for Use in Schools, 1995. Disponível em: <http://www.soton.ac.uk/~engenvir/environment/water/oil.gulf.war.html>. Acesso em 14 ago 2007.

BOURSCHEIT, Aldem. Brasil define posição sobre identificação de transgênicos. Assessoria de Imprensa COP8/MOP3. Disponível em: [http://www.cdb.gov.br/MOP3/news\\_mop/brasil-define-posicao-sobre-identificacao-de-ogms](http://www.cdb.gov.br/MOP3/news_mop/brasil-define-posicao-sobre-identificacao-de-ogms). Acesso em: 17 dez 2007.

CODEX ALIMENTARIUS. ABOUT CODEX. Disponível em: <http://www.codexalimentarius.net>. Acesso em: 28 ago. 2007.

CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO RIO DE JANEIRO. As definições do conceito de biossegurança. Disponível em: <http://www.cro-rj.org.br/biosseguranca.asp>. Acesso em: 04 dez. 2006.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/MeioAmbiente/texto/direitomar.htm>. Acesso em: 11 jan. 2008.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <http://www.cbd.int/default.shtml>. Acesso em: 10 mai 2006.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. REPORT OF THE THIRD MEETING OF THE OPEN-ENDED AD HOC WORKING GROUP ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/bswg-03/official/bswg-03-06-en.pdf>. Acesso em: 27 out. 2007.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. REPORT OF THE FOURTH MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-04/official/cop-04-27-en.pdf>. Acesso em 27 out. 2007.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. REPORT OF THE FIFTH MEETING OF THE OPEN-ENDED AD HOC WORKING GROUP ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/bswg-05/official/bswg-05-03-en.pdf>. Acesso em 27 out. 2007.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. REPORT OF THE SIXTH MEETING OF THE OPEN-ENDED AD HOC WORKING GROUP ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/bswg-06/official/bswg-06-02-en.pdf>. Acesso em: 28 out. 2007.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. REPORT OF THE EIGHTH MEETING OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/?mtg=cop-08>. Acesso em: 15 jan. 2008.

COMISSÃO TÉCNICA NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA. Legislação. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/55.html>. Acesso em: 14 mai. 2008.

DECISIONS ADOPTED BY THE FIRST MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY SERVING AS THE MEETING OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL ON BIOSAFETY. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/decisions/MOP-01-dec-en.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2008.

DECISIONS ADOPTED BY THE THIRD MEETING OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CBD SERVING AS THE MEETING OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL ON BIOSAFETY. DISPONÍVEL EM: [HTTP://WWW.CBD.INT/DOC/MEETINGS/BS/MOP-03/OFFICIAL/MOP-03-15-ES.DOC](http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/mop-03/official/mop-03-15-es.doc). ACESSO EM: 13 JAN. 2008.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 48. Manitoba: IISD, 22-26/jul./1996. Disponível em: <http://iisd.ca/linkages/vol09/0948000e.html>. Acesso em: 27 de out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 74. Manitoba: IISD, 20/oct./1997. Disponível em: <http://iisd.ca/linkages/download/pdf/enb0974e.pdf>. Acesso em: 27 out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 85. Manitoba: IISD, 16/feb./1998. Disponível em: <http://iisd.ca/linkages/vol09/enb0985e.html>. Acesso em: 27 out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 108. Manitoba: IISD, 31/Aug./1998. Disponível em: <http://iisd.ca/linkages/vol09/enb09108e.html>. Acesso em: 28 out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 117. Manitoba: IISD, 26/Feb./1999. Disponível em: <http://iisd.ca/linkages/vol09/enb09117e.html>. Acesso em: 29 out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 116. Manitoba: IISD, 23/Feb./1999. Disponível em: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb09116e.pdf>. Acesso em: 29 out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Informal Consultations Regarding the Resumed Session of the Extraordinary Meeting of COP (ExCOP). Manitoba: IISD, 20/Sep/1999. Disponível em: [http://www.iisd.ca/biodiv/bswg6/excop\\_informals.html](http://www.iisd.ca/biodiv/bswg6/excop_informals.html). Acesso em: 29 out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, v. 9 n. 137. Manitoba: IISD, 31/Jan./2000. Disponível em: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb09137e.pdf>. Acesso em: 29 out. 2007.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Summary of the First Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity serving as the meeting of the Parties to the Cartagena Protocol. v. 9 n. 289. Manitoba: IISD, 01/Mar/2004. Disponível em: <http://www.iisd.ca/biodiv/bs-copmop1>. Acesso em: 10 jan. 2008.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Summary of the First Meeting of the Ad Hoc Group on Liability and Redress and the Second Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety. v. 9 n. 320. Manitoba: IISD, 06/Jun/2005. Disponível em: <http://www.iisd.ca/biodiv/bs-copmop2>. Acesso em: 10 jan. 2008.

EARTH NEGOTIATIONS BULLETIN, Summary of the Third Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety. v. 9 n. 351. Manitoba: IISD, 20/Mar/2006. Disponível em: <http://www.iisd.ca/biodiv/bs-copmop3>. Acesso em: 10 jan. 2008.

ECOLNEWS. Senado aprova substitutivo ao projeto do Governo sobre Biossegurança e liberação dos transgênicos. Disponível em: [http://www.ecolnews.com.br/bio\\_trans.htm](http://www.ecolnews.com.br/bio_trans.htm). Acesso em 15 de maio de 2008.

Encontro Nacional de Agroecologia. Disponível em: <http://www.encontroagroecologia.org.br/>. Acesso em: 10 de abril de 2008.

EUROPEAN UNION. Food Safety – From the Farm to the Fork. [Directive 90/219/EC](#); [Directive 2001/18/EC](#); [Directive 2001/18/EC](#); [Regulation \(EC\) 1829/2003](#); [Regulation \(EC\) No 1946/2003](#).

Disponível em: [http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm). Acesso em: 25 ago. 2007.

Folha On Line: Aldo Rebelo é escolhido relator do projeto de biossegurança. 04/11/2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55081.shtml>. Acesso em: 15 de maio de 2008.

ISLAND PRESS. *The Environmental Impacts of War*. Island Press, 1999. Disponível em: <http://www.islandpress.org/ecocompass/war/war.html>. Acesso em 14 ago 2007.

NAÇÕES UNIDAS. Resolução 3004 (XXVII) da Assembléia Geral, dezembro de 1972. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/270/34/IMG/NR027034.pdf?OpenElement>. Acesso em 13 de dezembro de 2006.

Protocolo de Cartagena: cresce polêmica mundial sobre transgênicos. São Paulo, 21 nov 2005. Disponível em: [http://www.vermelho.org.br/diario/2005/1121/1121\\_cartagena.asp](http://www.vermelho.org.br/diario/2005/1121/1121_cartagena.asp). Acesso em 14 fev 2008.

PUBLIC OPINION. EUROBAROMETER. Disponível em: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Acesso em: 17 out 2007.

Revista Consultor Jurídico. Retrospectiva 2003. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/24746.1>. Acesso em: 15 de maio de 2008.

UNEP. XVI - INSTITUTIONAL AND FINANCIAL ARRANGEMENTS FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL CO-OPERATION. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?Documentid=77&Articleid=1157&L=En>. Acesso em 29 de agosto de 2007.

UNHCR. *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, Oxford University Press, 2000. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/sowr2000/toc2.htm>. Acesso em 29 de set. 2007.

## ANEXOS

### ANEXO 1: PROTOCOLO DE CARTAGENA

#### PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE BIOSSEGURANÇA da Convenção sobre Diversidade Biológica

As Partes do presente Protocolo,

Sendo Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, doravante denominada "a Convenção",

Recordando o artigo 19, parágrafos 3º e 4º, e os artigos 8º (g) e 17 da Convenção,

Recordando também a Decisão II/5 da Conferência das Partes da Convenção, de 17 de novembro de 1995, sobre o desenvolvimento de um Protocolo sobre biossegurança, especificamente centrado no movimento transfronteiriço de qualquer organismo vivo modificado resultante da biotecnologia moderna que possa ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, que estabeleça em particular, procedimentos apropriados para o acordo prévio informado,

Reafirmando a abordagem de precaução contida no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento,

Ciente de que a biotecnologia moderna se desenvolve rapidamente e da crescente preocupação da sociedade sobre seus potenciais efeitos adversos sobre a diversidade biológica, levando também em consideração os riscos para a saúde humana,

Reconhecendo que a biotecnologia moderna oferece um potencial considerável para o bem-estar humano se for desenvolvida e utilizada com medidas de segurança adequadas para o meio ambiente e a saúde humana,

Reconhecendo também a importância crucial que têm para a humanidade os centros de origem e os centros de diversidade genética,

Levando em consideração os meios limitados de muitos países, especialmente os países em desenvolvimento, de fazer frente à natureza e dimensão dos riscos conhecidos e potenciais associados aos organismos vivos modificados,

Reconhecendo que os acordos de comércio e meio ambiente devem se apoiar mutuamente com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável,

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,

No entendimento de que o texto acima não visa a subordinar o presente Protocolo a outros acordos internacionais,

Acordaram no seguinte:

Artigo 1º  
OBJETIVO

De acordo com a abordagem de precaução contida no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o objetivo do presente Protocolo é de contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, e enfocando especificamente os movimentos transfronteiriços.

Artigo 2º  
DISPOSIÇÕES GERAIS

1. Cada Parte tomará as medidas jurídicas, administrativas e outras necessárias e apropriadas para implementar suas obrigações no âmbito do presente Protocolo.
2. As Partes velarão para que o desenvolvimento, manipulação, transporte, utilização, transferência e liberação de todos organismos vivos modificados se realizem de maneira que evite ou reduza os riscos para a diversidade biológica, levando também em consideração os riscos para a saúde humana.
3. Nada no presente Protocolo afetará de modo algum a soberania dos Estados sobre seu mar territorial estabelecida de acordo com o direito internacional, nem os direitos soberanos e nem a jurisdição que os Estados têm em suas zonas econômicas exclusivas e suas plataformas continentais em virtude do direito internacional, nem o exercício por navios e aeronaves de todos os Estados dos direitos e liberdades de navegação conferidos pelo direito internacional e refletidos nos instrumentos internacionais relevantes.
4. Nada no presente Protocolo será interpretado de modo a restringir o direito de uma Parte de adotar medidas que sejam mais rigorosas para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica que as previstas no presente Protocolo, desde que essas medidas sejam compatíveis com o objetivo e as disposições do presente Protocolo e estejam de acordo com as obrigações dessa Parte no âmbito do direito internacional.
5. As Partes são encorajadas a levar em consideração, conforme o caso, os conhecimentos especializados, os instrumentos disponíveis e os trabalhos realizados nos fóruns internacionais competentes na área dos riscos para a saúde humana.

Artigo 3º  
UTILIZAÇÃO DOS TERMOS

Para os propósitos do presente Protocolo:

- (a) por "Conferência das Partes" se entende a Conferência das Partes da Convenção;

(b) por "uso em contenção" se entende qualquer operação, realizada dentro de um local, instalação ou outra estrutura física que envolva manipulação de organismos vivos modificados que sejam controlados por medidas específicas que efetivamente limitam seu contato com o ambiente externo e seu impacto no mesmo;

(c) por "exportação" se entende o movimento transfronteiriço intencional de uma Parte a outra Parte;

(d) por "exportador" se entende qualquer pessoa física ou jurídica, sujeita à jurisdição da Parte exportadora, que providencie a exportação do organismo vivo modificado;

(e) por "importar" se entende o movimento transfronteiriço intencional para uma Parte de outra Parte;

(d) por "importador" se entende qualquer pessoa física ou jurídica, sujeita à jurisdição da Parte importadora, que providencie a importação do organismo vivo modificado;

(g) por "organismo vivo modificado" se entende qualquer organismo vivo que tenha uma combinação de material genético inédita obtida por meio do uso da biotecnologia moderna;

(h) por "organismo vivo" se entende qualquer entidade biológica capaz de transferir ou replicar material genético, inclusive os organismos estéreis, os vírus e os viróides;

(i) por "biotecnologia moderna" se entende: a. a aplicação de técnicas in vitro de ácidos nucleicos, inclusive ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante e injeção direta de ácidos nucleicos em células ou organelas, ou b. a fusão de células de organismos que não pertencem à mesma família taxonômica, que superem as barreiras naturais da fisiologia da reprodução ou da recombinação e que não sejam técnicas utilizadas na reprodução e seleção tradicionais;

(j) por "organização regional de integração econômica" se entende uma organização constituída por Estados soberanos de uma determinada região, a que seus Estados-Membros transferiram competência em relação a assuntos regidos pelo presente Protocolo e que foi devidamente autorizada, de acordo com seus procedimentos internos, a assinar, ratificar, aceitar, aprovar o mesmo ou a ele aderir;

(k) por "movimento transfronteiriço" se entende o movimento de um organismo vivo modificado de uma Parte a outra Parte, com a exceção de que, para os fins dos artigos 17 e 24, o movimento transfronteiriço inclui também o movimento entre Partes e não-Partes.

#### Artigo 4º ESCOPO

O presente Protocolo aplicar-se-á ao movimento transfronteiriço, trânsito, manipulação e utilização de todos os organismos vivos modificados que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana.



Artigo 5º  
FÁRMACOS

Não obstante o disposto no artigo 4º e sem prejuízo ao direito de qualquer Parte de submeter todos os organismos vivos modificados a uma avaliação de risco antes de tomar a decisão sobre sua importação, o presente Protocolo não se aplicará ao movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados que sejam fármacos destinados para seres humanos que estejam contemplados por outras organizações ou outros acordos internacionais relevantes.

Artigo 6º  
TRÂNSITO E USO EM CONTENÇÃO

1. Não obstante o disposto no artigo 4º e sem prejuízo de qualquer direito de uma Parte de trânsito de regulamentar o transporte de organismos vivos modificados em seu território e disponibilizar ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança, qualquer decisão daquela Parte, sujeita ao artigo 2º, parágrafo 3º, sobre o trânsito em seu território de um organismo vivo modificado específico, as disposições do presente Protocolo com respeito ao procedimento de acordo prévio informado não se aplicarão aos organismos vivos modificados em trânsito.

2. Não obstante o disposto no artigo 4º e sem prejuízo de qualquer direito de uma Parte de submeter todos os organismos vivos modificados a uma avaliação de risco antes de tomar uma decisão sobre sua importação e de estabelecer normas para seu uso em contenção dentro de sua jurisdição, as disposições do presente Protocolo com relação ao procedimento de acordo prévio informado não se aplicarão ao movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados destinados ao uso em contenção realizado de acordo com as normas da Parte importadora.

Artigo 7º  
APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ACORDO PRÉVIO INFORMADO

1. Sujeito ao disposto nos artigos 5º e 6º, o procedimento de acordo prévio informado constante dos artigos 8º a 10 e 12 aplicar-se-ão ao primeiro movimento transfronteiriço intencional de organismos vivos modificados destinados à introdução deliberada no meio ambiente da Parte importadora.

2. "A introdução deliberada no meio ambiente" a que se refere o parágrafo 1º acima, não se refere aos organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento.

3. O artigo 11 aplicar-se-á antes do primeiro movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento.

4. O procedimento de acordo prévio informado não se aplicará ao movimento transfronteiriço intencional de organismos vivos modificados incluídos numa decisão adotada pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, na qual se declare não ser provável que tenham efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em consideração os riscos para a saúde humana.

Artigo 8º  
NOTIFICAÇÃO

1. A Parte exportadora notificará, ou exigirá que o exportador assegure a notificação por escrito, à autoridade nacional competente da Parte importadora antes do movimento transfronteiriço intencional de um organismo vivo modificado contemplado no artigo 7º, parágrafo 1º. A notificação conterà, no mínimo, as informações especificadas no Anexo I.
2. A Parte exportadora assegurará que exista uma determinação legal quanto à precisão das informações fornecidas pelo exportador.

Artigo 9º  
ACUSAÇÃO DO RECEBIMENTO DA NOTIFICAÇÃO

1. A Parte importadora acusará o recebimento da notificação, por escrito, ao notificador no prazo de noventa dias a partir da data do recebimento.
2. Constará na acusação:
  - (a) a data de recebimento da notificação;
  - (b) se a notificação contém, prima facie, as informações referidas pelo artigo 8º;
  - (c) se se deve proceder de acordo com o ordenamento jurídico interno da Parte importadora ou de acordo com os procedimentos especificados no artigo 10.
3. O ordenamento jurídico interno referido pelo parágrafo 2º (c) acima será compatível com o presente Protocolo.
4. A falta de acusação pela Parte importadora do recebimento de uma notificação não implicará seu consentimento a um movimento transfronteiriço intencional.

Artigo 10  
PROCEDIMENTO PARA TOMADA DE DECISÕES

1. As decisões tomadas pela Parte importadora serão em conformidade com o artigo 15.
2. A Parte importadora informará, dentro do prazo estabelecido pelo artigo 9º, ao notificador, por escrito, se o movimento transfronteiriço intencional poderá prosseguir:
  - (a) unicamente após a Parte importadora haver dado seu consentimento por escrito; ou
  - (b) transcorridos ao menos noventa dias sem que se haja recebido um consentimento por escrito.
3. No prazo de duzentos e setenta dias a partir da data do recebimento da notificação, a Parte importadora comunicará ao notificador e ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança a decisão referida pelo parágrafo 2º (a) acima:
  - (a) de aprovar a importação, com ou sem condições, inclusive como a decisão será aplicada a importações posteriores do mesmo organismo vivo modificado;
  - (b) de proibir a importação;

(c) de solicitar informações relevantes adicionais de acordo com seu ordenamento jurídico interno ou o Anexo I; ao calcular o prazo para a resposta não será levado em conta o número de dias que a Parte importadora tenha esperado pelas informações relevantes adicionais; ou

(d) de informar ao notificador que o período especificado no presente parágrafo seja prorrogado por um período de tempo determinado.

4. Salvo no caso em que o consentimento seja incondicional, uma decisão no âmbito do parágrafo 3º acima especificará as razões em que se fundamenta.

5. A ausência da comunicação pela Parte importadora da sua decisão no prazo de duzentos e setenta dias a partir da data de recebimento da notificação não implicará seu consentimento a um movimento transfronteiriço intencional.

6. A ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado em questão como se indica no parágrafo 3º acima.

7. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes decidirá, em sua primeira reunião, os procedimentos e mecanismos apropriados para facilitar a tomada de decisão pelas Partes importadoras.

#### Artigo 11

#### PROCEDIMENTO PARA OS ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS DESTINADOS AO USO DIRETO COMO ALIMENTO HUMANO OU ANIMAL OU AO BENEFICIAMENTO

1. Uma Parte que tenha tomado uma decisão definitiva em relação ao uso interno, inclusive sua colocação no mercado, de um organismo vivo modificado que possa ser objeto de um movimento transfronteiriço para o uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, a informará às Partes, no prazo de quinze dias de tomar essa decisão, por meio do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança. Essas informações conterão, no mínimo, os dados especificados no Anexo II. A Parte fornecerá uma cópia das informações por escrito ao ponto focal de cada Parte que informe ao Secretariado de antemão de que não tem acesso ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança. Essa disposição não se aplicará às decisões sobre ensaios de campo.

2. A Parte que tomar uma decisão no âmbito do parágrafo 1º acima, assegurará que exista uma determinação legal quanto à precisão das informações fornecidas pelo requerente.

3. Qualquer Parte poderá solicitar informações adicionais da autoridade identificada no parágrafo (b) do Anexo II.

4. Uma Parte poderá tomar uma decisão sobre a importação de organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento sob seu ordenamento jurídico interno que seja compatível com o objetivo do presente Protocolo.

5. Cada Parte tornará disponível para o Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança exemplares de todas as leis, regulamentos e diretrizes nacionais que se aplicam à importação de organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, se disponíveis.

6. Uma Parte país em desenvolvimento ou uma Parte com economia em transição poderá, na ausência de um regimento jurídico interno referido pelo parágrafo 4º acima, e no âmbito de sua jurisdição interna declarar por meio do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança que sua decisão (incluir, ?) antes da primeira importação de um organismo vivo modificado destinado ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, sobre o qual tenham sido providas informações no âmbito do parágrafo 1º acima, será tomada de acordo com o seguinte:

(a) uma avaliação de risco realizada de acordo com o Anexo III; e

(b) uma decisão tomada dentro de um prazo previsível de não mais do que duzentos e setenta dias.

7. A ausência de comunicação por uma Parte de sua decisão, de acordo com o parágrafo 6º acima, não implicará seu consentimento ou sua recusa à importação de um organismo vivo modificado destinado ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento, salvo se especificado de outra forma pela Parte.

8. A ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado destinado ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento.

9. Uma Parte poderá manifestar sua necessidade de assistência financeira e técnica e de desenvolvimento de capacidade com relação aos organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento. As Partes irão cooperar para satisfazer essas exigências de acordo com os artigos 22 e 28.

## Artigo 12 REVISÃO DAS DECISÕES

1. Uma Parte importadora poderá, em qualquer momento, à luz de novas informações científicas sobre os efeitos adversos potenciais na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, revisar e modificar uma decisão relativa ao movimento transfronteiriço intencional. Nesse caso, a Parte informará, num prazo de trinta dias, a todos os notificadores que anteriormente haviam notificado movimentos do organismo vivo modificado referido por essa decisão, bem como ao Mecanismo de Intermediação de Informações sobre Biossegurança, e especificará as razões de sua decisão.

2. Uma Parte exportadora ou um notificador poderá solicitar à Parte importadora que revise uma decisão tomada em virtude do artigo 10 com relação a essa Parte ou ao exportador, quando a Parte exportadora ou o notificador considerar que: (a) tenha ocorrido uma mudança

nas circunstâncias que possa influenciar o resultado da avaliação de risco sobre as quais a decisão se fundamentou; ou (b) se tornaram disponíveis informações adicionais científicas ou técnicas relevantes.

3. A Parte importadora responderá por escrito a tal solicitação num prazo de noventa dias e especificará as razões de sua decisão.

4. A Parte importadora poderá, a seu critério, solicitar uma avaliação de risco para importações subseqüentes.

### Artigo 13 PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO

1. Uma Parte importadora poderá especificar antecipadamente ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança, desde que medidas adequadas sejam aplicadas para assegurar o movimento transfronteiriço intencional seguro de organismos vivos modificados de acordo com o objetivo do presente Protocolo:

(a) os casos em que o movimento transfronteiriço intencional a essa Parte poderá ser realizado ao mesmo tempo em que o movimento seja notificado à Parte importadora; e

(b) as importações de organismos vivos modificados a essa Parte que sejam isentas do procedimento de acordo prévio informado.

As notificações no âmbito do subparágrafo (a) acima, poderão aplicar-se a movimentos subseqüentes semelhantes à mesma Parte.

2. As informações relativas a um movimento transfronteiriço intencional que serão fornecidas nas notificações referidas pelo parágrafo 1º (a) acima, serão as informações especificadas no Anexo I.

### Artigo 14 ACORDOS E ARRANJOS BILATERAIS, REGIONAIS E MULTILATERAIS

1. As Partes poderão concluir acordos e arranjos bilaterais, regionais e multilaterais sobre movimentos transfronteiriços intencionais de organismos vivos modificados, compatíveis com o objetivo do presente Protocolo e desde que esses acordos e arranjos não resultem em um nível de proteção inferior àquele provido pelo Protocolo.

2. As Partes informarão umas às outras, por meio do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança, sobre qualquer acordo e arranjo bilateral, regional e multilateral acima mencionado que tenham concluído antes ou após a data de entrada em vigor do presente Protocolo.

3. As disposições do presente Protocolo não afetarão os movimentos transfronteiriços intencionais realizados em conformidade com esses acordos e arranjos entre as Partes desses acordos ou arranjos.

4. Toda Parte poderá determinar que seu ordenamento interno aplicar-se-á a importações específicas destinadas a ela e notificará o Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança de sua decisão.

## Artigo 15 AVALIAÇÃO DE RISCO

1. As avaliações de risco realizadas em conformidade com o presente Protocolo serão conduzidas de maneira cientificamente sólida, de acordo com o Anexo III e levando em conta as técnicas reconhecidas de avaliação de risco. Essas avaliações de risco serão baseadas, no mínimo, em informações fornecidas de acordo com o artigo 8º e em outras evidências científicas a fim de identificar e avaliar os possíveis efeitos adversos dos organismos vivos modificados na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana.
2. A Parte importadora velará para que sejam realizadas avaliações de risco para a tomada de decisões no âmbito do artigo 10. A Parte importadora poderá solicitar ao exportador que realize a avaliação de risco.
3. O custo da avaliação de risco será arcado pelo notificador se a Parte importadora assim o exigir.

## Artigo 16 MANEJO DE RISCOS

1. As Partes, levando em conta o artigo 8º (g) da Convenção, estabelecerão e manterão mecanismos, medidas e estratégias apropriadas para regular, manejar e controlar os riscos identificados nas disposições de avaliação de risco do presente Protocolo associados ao uso, manipulação e movimento transfronteiriço de organismos vivos modificados.
2. Serão impostas medidas baseadas na avaliação de risco na medida necessária para evitar os efeitos adversos do organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana, no território da Parte importadora.
3. Cada Parte tomará as medidas apropriadas para prevenir os movimentos transfronteiriços não-intencionais de organismos vivos modificados, inclusive medidas como a exigência de que se realize uma avaliação de risco antes da primeira liberação de um organismo vivo modificado.
4. Sem prejuízo ao parágrafo 2º acima, cada Parte velará para que todo organismo vivo modificado, quer importado ou quer desenvolvido localmente, seja submetido a um período de observação apropriado que corresponda ao seu ciclo de vida ou tempo de geração antes que se dê seu uso previsto.
5. As Partes cooperarão com vistas a:
  - (a) identificar os organismos vivos modificados ou traços específicos de organismos vivos modificados que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana; e
  - (b) tomar medidas apropriadas relativas ao tratamento desses organismos vivos modificados ou traços específicos.

Artigo 17  
MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS NÃO-INTENCIONAIS  
E MEDIDAS DE EMERGÊNCIA

1. Cada Parte tomará medidas apropriadas para notificar aos Estados afetados ou potencialmente afetados, ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança e, conforme o caso, às organizações internacionais relevantes, quando tiver conhecimento de uma ocorrência dentro de sua jurisdição que tenha resultado na liberação que conduza, ou possa conduzir, a um movimento transfronteiriço não-intencional de um organismo vivo modificado que seja provável que tenha efeitos adversos significativos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana nesses Estados. A notificação será fornecida tão logo a Parte tenha conhecimento dessa situação.

2. Cada Parte comunicará, no mais tardar na data de entrada em vigor do presente Protocolo para ela, ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança os detalhes relevantes sobre seu ponto de contato para os propósitos de recebimento das notificações no âmbito do presente artigo.

3. Toda notificação emitida de acordo com o parágrafo 1º acima, deverá incluir:

(a) as informações disponíveis relevantes sobre as quantidades estimadas e características e/ou traços relevantes do organismo vivo modificado;

(b) as informações sobre as circunstâncias e data estimada da liberação, assim como sobre o uso do organismo vivo modificado na Parte de origem;

(c) todas informações disponíveis sobre os possíveis efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana, bem como as informações disponíveis sobre possíveis medidas de manejo de risco;

(d) qualquer outra informação relevante; e

(e) um ponto de contato para maiores informações.

4. A fim de minimizar qualquer efeito adverso na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana, cada Parte em cuja jurisdição tenha ocorrido a liberação do organismo vivo modificado referida pelo parágrafo 1º acima consultará imediatamente os Estados afetados ou potencialmente afetados para lhes permitir determinar as intervenções apropriadas e dar início às ações necessárias, inclusive medidas de emergência.

Artigo 18  
MANIPULAÇÃO, TRANSPORTE, EMBALAGEM E IDENTIFICAÇÃO

1. A fim de evitar os efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana, cada Parte tomará as medidas necessárias para exigir que todos os organismos vivos modificados objetos de um movimento transfronteiriço intencional no âmbito do presente Protocolo sejam manipulados, embalados e transportados sob condições de segurança, levando em consideração as regras e normas internacionais relevantes.

2. Cada Parte tomará medidas para exigir que a documentação que acompanhe:

(a) os organismos vivos modificados destinados ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento identifique claramente que esses "podem conter" organismos vivos modificados e que não estão destinados à introdução intencional no meio ambiente, bem como um ponto de contato para maiores informações. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo tomará uma decisão sobre as exigências detalhadas para essa finalidade, inclusive especificação sobre sua identidade e qualquer identificador único, no mais tardar dois anos após a entrada em vigor do presente Protocolo;

(b) os organismos vivos modificados destinados ao uso em contenção, os identifique claramente como organismos vivos modificados; e especifique todas as regras de segurança para a manipulação, armazenamento, transporte e uso desses organismos, e o ponto de contato para maiores informações, incluindo o nome e endereço do indivíduo e da instituição para os quais os organismos vivos modificados estão consignados; e

(c) os organismos vivos modificados que sejam destinados à introdução intencional no meio ambiente da Parte importadora e quaisquer outros organismos vivos modificados no âmbito do Protocolo, os identifique claramente como organismos vivos modificados; especifique sua identidade e seus traços e/ou características relevantes, todas as regras de segurança para sua manipulação, armazenamento, transporte e uso; e indique o ponto de contato para maiores informações e, conforme o caso, o nome e endereço do importador e do exportador; e que contenha uma declaração de que o movimento esteja em conformidade com as exigências do presente Protocolo aplicáveis ao exportador.

3. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo considerará a necessidade de elaborar normas para as práticas de identificação, manipulação, embalagem e transporte, e as modalidades dessa elaboração, em consulta com outros órgãos internacionais relevantes.

#### Artigo 19

##### AUTORIDADES NACIONAIS COMPETENTES E PONTOS FOCAIS NACIONAIS

1. Cada Parte designará um ponto focal nacional que realizará, em seu nome, a ligação com o Secretariado. Cada Parte também designará uma ou mais autoridades nacionais competentes que serão os responsáveis pela realização das funções administrativas exigidas pelo presente Protocolo e que serão autorizadas a agir em seu nome em relação a essas funções. Uma Parte poderá designar uma única entidade para preencher as funções tanto de ponto focal como de autoridade nacional competente.

2. Cada Parte notificará ao Secretariado, no mais tardar na data de entrada em vigor do presente Protocolo para aquela Parte, os nomes e endereços de seu ponto focal e de sua autoridade ou autoridades nacional (is) competente (s). Se uma Parte designar mais de uma autoridade nacional competente, comunicará ao Secretariado, junto com sua notificação, informações relevantes sobre as responsabilidades respectivas daquelas autoridades. Conforme o caso, essas informações especificarão, no mínimo, qual autoridade competente é responsável por qual tipo de organismo vivo modificado. Cada Parte notificará imediatamente ao Secretariado qualquer mudança na designação de seu ponto focal ou no nome e endereço ou nas responsabilidades de sua autoridade ou autoridades nacional (is) competente(s).



3. O Secretariado informará imediatamente as Partes das notificações que vier a receber em virtude do parágrafo 2º acima, e também tornará essas informações disponíveis por meio do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança.

#### Artigo 20

### INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES E O MECANISMO DE INTERMEDIÇÃO DE INFORMAÇÃO SOBRE BIOSSEGURANÇA

1. Um Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança fica por meio deste estabelecido como parte do mecanismo de facilitação referido pelo artigo 18, parágrafo 3º da Convenção, a fim de:

(a) facilitar o intercâmbio de informações científicas, técnicas, ambientais e jurídicas sobre organismos vivos modificados e experiências com os mesmos; e

(b) auxiliar as Partes a implementar o Protocolo, levando em consideração as necessidades especiais das Partes países em desenvolvimento, em particular as de menor desenvolvimento econômico relativo e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre elas, e os países com economias em transição bem como os países que sejam centros de origem e centros de diversidade genética.

2. O Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança servirá como um meio de tornar informações disponíveis para os fins do parágrafo 1º acima. Facilitará o acesso às informações proporcionadas pelas Partes de interesse para a implementação do Protocolo. Também facilitará o acesso, quando possível, a outros mecanismos internacionais de intercâmbio de informações sobre biossegurança .

3. Sem prejuízo à proteção de informações confidenciais, cada Parte proporcionará ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança qualquer informação que deva fornecer ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança no âmbito do presente Protocolo, e também:

(a) todas as leis, regulamentos e diretrizes nacionais existentes para a implementação do Protocolo, bem como as informações exigidas pelas Partes para o procedimento de acordo prévio informado;

(b) todos acordos e arranjos bilaterais, regionais e multilaterais;

(c) os resumos de suas avaliações de risco ou avaliações ambientais de organismos vivos modificados que tenham sido realizadas como parte de sua regulamentação e realizadas de acordo com o artigo 15, inclusive, quando apropriado, informações relevantes sobre produtos deles derivados, a saber, materiais beneficiados que têm como origem um organismo vivo modificado, contendo combinações novas detectáveis de material genético replicável obtido por meio do uso de biotecnologia moderna;

(d) suas decisões definitivas sobre a importação ou liberação de organismos vivos modificados; e

(e) os relatórios por ela submetidos em conformidade com o artigo 33, inclusive aqueles sobre implementação do procedimento de acordo prévio informado.

4. As modalidades de operação do Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança, inclusive relatórios sobre suas atividades, serão consideradas e decididas pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo em sua primeira sessão, e serão objeto de exames posteriores.

## Artigo 21 INFORMAÇÕES CONFIDENCIAIS

1. A Parte importadora permitirá que o notificador identifique informações apresentadas em virtude dos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo ou exigidas pela Parte importadora como parte do procedimento de acordo prévio informado estabelecido no Protocolo a serem consideradas como informações confidenciais. Nesses casos, quando assim solicitado, serão apresentadas justificativas.

2. A Parte importadora consultará o notificador se decidir que as informações identificadas pelo notificador como sendo confidenciais não mereçam esse tratamento e informará o notificador de sua decisão antes de divulgar as informações, explicando, quando solicitado, suas razões, e fornecendo uma oportunidade para realização de consultas e de uma revisão interna da decisão antes de divulgar as informações.

3. Cada Parte protegerá informações confidenciais recebidas no âmbito do presente Protocolo, inclusive qualquer informação confidencial recebida no contexto do procedimento de acordo prévio informado estabelecido no Protocolo. Cada Parte assegurará que dispõe de procedimentos para proteger essas informações e protegerá a confidencialidade dessas informações de forma não menos favorável que seu tratamento de informações confidenciais relacionadas aos seus organismos vivos modificados produzidos internamente.

4. A Parte importadora não usará essas informações para fins comerciais, salvo com o consentimento escrito do notificador.

5. Se um notificador retirar ou tiver retirado a notificação, a Parte importadora respeitará a confidencialidade das informações comerciais e industriais, inclusive informações de pesquisa e desenvolvimento, bem como informações sobre as quais a Parte e o notificador não estejam em acordo sobre sua confidencialidade.

6. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 5º acima, as seguintes informações não serão consideradas confidenciais:

- (a) o nome e endereço do notificador;
- (b) uma descrição geral do organismo ou organismos vivos modificados;
- (c) um resumo da avaliação de risco sobre os efeitos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana; e
- (d) os métodos e planos de resposta em caso de emergência.

## Artigo 22 CAPACITAÇÃO

1. As Partes cooperarão no desenvolvimento e/ou fortalecimento dos recursos humanos e capacidades institucionais em matéria de biossegurança, inclusive biotecnologia na medida que seja necessária para a biossegurança, para os fins da implementação efetiva do presente Protocolo, nas Partes países em desenvolvimento, em particular nas menos desenvolvidas entre elas e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, e nas Partes com economias em transição, inclusive por meio de instituições e organizações globais, regionais, sub-regionais e nacionais existentes e, conforme o caso, facilitando a participação do setor privado.

2. Para os propósitos da implementação do parágrafo 1º acima, em relação à cooperação para a capacitação em biossegurança, serão levadas plenamente em consideração as necessidades das Partes países em desenvolvimento, em particular as menos desenvolvidas entre elas e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, de recursos financeiros e acesso à tecnologia e know-how, e de sua transferência, de acordo com as disposições relevantes da Convenção. A cooperação na capacitação incluirá, levando em conta as diferentes situações, capacidades e necessidades de cada Parte, treinamento científico e técnico no manejo adequado e seguro da biotecnologia, e no uso de avaliações de risco e manejo de risco para biossegurança, e o fortalecimento de capacidades institucionais e tecnológicas em biossegurança. As necessidades das Partes com economias em transição também serão levadas plenamente em consideração para essa capacitação em biossegurança.

## Artigo 23 CONSCIENTIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO

1. As Partes:

(a) promoverão e facilitarão a conscientização, educação e participação do público a respeito da segurança da transferência, manipulação e uso dos organismos vivos modificados em relação à conservação e ao uso sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana. Ao fazê-lo, as Partes cooperarão, conforme o caso, com outros Estados e órgãos internacionais;

(b) procurarão assegurar que a conscientização e educação do público incluem acesso a informação sobre os organismos vivos modificados, identificados de acordo com o presente Protocolo, que possam ser importados.

2. De acordo com suas respectivas leis e regulamentos, as Partes consultarão o público durante o processo de tomada de decisão sobre os organismos vivos modificados e tornarão públicos os resultados dessas decisões, respeitando as informações confidenciais de acordo com o disposto no artigo 21.

3. Cada Parte velará para que seu público conheça os meios de ter acesso ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança.

## Artigo 24 NÃO-PARTES

1. Os movimento transfronteiriços de organismos vivos modificados entre Partes e não-Partes serão compatíveis com o objetivo do presente Protocolo. As Partes poderão concluir acordos e arranjos bilaterais, regionais e multilaterais com não-Partes sobre esses movimentos transfronteiriços.
2. As Partes encorajarão as não-Partes a aderir ao presente Protocolo e a contribuir informações apropriadas ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança sobre os organismos vivos modificados liberados ou introduzidos em áreas sob sua jurisdição interna, ou transportados para fora delas.

## Artigo 25 MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS ILÍCITOS

1. Cada Parte adotará medidas internas apropriadas com o objetivo de impedir e, conforme o caso, penalizar os movimentos transfronteiriços de organismos vivos modificados realizados em contravenção das medidas internas que regem a implementação do presente Protocolo. Esses movimentos serão considerados movimentos transfronteiriços ilícitos.
2. No caso de um movimento transfronteiriço ilícito, a Parte afetada poderá solicitar à Parte de origem para retirar, com ônus, o organismo vivo modificado em questão por meio de repatriação ou de destruição, conforme o caso.
3. Cada Parte tornará disponível ao Mecanismo de Intermediação de Informação sobre Biossegurança as informações sobre os casos de movimentos transfronteiriços ilícitos que lhe digam respeito.

## Artigo 26 CONSIDERAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

1. As Partes, ao tomar uma decisão sobre importação no âmbito do presente Protocolo ou de suas medidas internas que implementam o Protocolo, poderão levar em conta, de forma compatível com suas obrigações internacionais, considerações socioeconômicas advindas do impacto dos organismos vivos modificados na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, especialmente no que tange ao valor que a diversidade biológica tem para as comunidades indígenas e locais.
2. As Partes são encorajadas a cooperar no intercâmbio de informações e pesquisas sobre os impactos socioeconômicos dos organismos vivos modificados, especialmente nas comunidades indígenas e locais.

## Artigo 27 RESPONSABILIDADE E COMPENSAÇÃO

A Conferência das Partes, atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, adotará, em sua primeira reunião, um processo em relação à elaboração apropriada de normas e procedimentos internacionais no campo da responsabilidade e compensação por danos que

resultem dos movimentos transfronteiriços de organismos vivos modificados, analisando e levando em devida consideração os processos em andamento no direito internacional sobre essas matérias e procurará concluir esse processo num prazo de quatro anos.

#### Artigo 28

#### MECANISMO FINANCEIRO E RECURSOS FINANCEIROS

1. Ao considerar os recursos financeiros para a implementação do presente Protocolo, as Partes levarão em conta as disposições do artigo 20 da Convenção.
2. O mecanismo financeiro estabelecido no artigo 21 da Convenção será, por meio da estrutura institucional encarregada de sua operação, o mecanismo financeiro para o presente Protocolo.
3. Com relação à capacitação referida no artigo 22 do presente Protocolo, a Conferência das Partes, atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, ao proporcionar orientações sobre o mecanismo financeiro referido no parágrafo 2º acima, para consideração pela Conferência das Partes, levará em conta a necessidade de recursos financeiros pelas Partes países em desenvolvimento, em particular as menos desenvolvidas entre elas e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento.
4. No contexto do parágrafo 1º acima, as Partes também levarão em conta as necessidades das Partes países em desenvolvimento, em particular as menos desenvolvidas entre elas e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, e das Partes com economias em transição, em seus esforços de determinar e satisfazer suas necessidades de capacitação para as finalidades da implementação do presente Protocolo.
5. A orientação para o mecanismo financeiro da Convenção nas decisões relevantes da Conferência das Partes, inclusive aquelas acordadas antes da adoção do presente Protocolo, aplicar-se-ão, mutatis mutandis, às disposições do presente artigo.
6. As Partes que são países desenvolvidos também poderão proporcionar recursos financeiros e tecnológicos, dos quais as Partes países em desenvolvimento e as Partes com economias em transição poderão dispor para a implementação das disposições do presente Protocolo por meio de canais bilaterais, regionais e multilaterais.

#### Artigo 29

#### CONFERÊNCIA DAS PARTES ATUANDO NA QUALIDADE DE REUNIÃO DAS PARTES DO PRESENTE PROTOCOLO

1. A Conferência das Partes atuará na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo
2. As Partes da Convenção que não sejam Partes do presente Protocolo poderão participar como observadores durante as deliberações de qualquer reunião da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, as decisões no âmbito do presente Protocolo só serão tomadas por aquelas Partes que sejam Partes do Protocolo.

3. Quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, qualquer membro da mesa da Conferência das Partes que represente uma Parte da Convenção mas que, naquele momento, não seja Parte do presente Protocolo, será substituído por um membro a ser eleito por e entre as Partes do presente Protocolo.

4. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo examinará regularmente a implementação do presente Protocolo e tomará, de acordo com seu mandato, as decisões necessárias para promover sua efetiva implementação. A Conferência das Partes realizará as funções a ela designadas pelo presente Protocolo e irá:

(a) fazer recomendações sobre os assuntos julgados necessários para a implementação do presente Protocolo;

(b) estabelecer os órgãos subsidiários que se julguem necessários para a implementação do presente Protocolo;

(c) buscar e utilizar, conforme o caso, os serviços, a cooperação e as informações fornecidas pelas organizações internacionais competentes e órgãos intergovernamentais e não governamentais;

(d) estabelecer a forma e os intervalos para transmissão de informações a serem submetidas de acordo com o artigo 33 do presente Protocolo e considerar essas informações bem como relatórios submetidos por qualquer órgão subsidiário;

(e) considerar e adotar, conforme necessário, emendas ao presente Protocolo e seus Anexos, bem como outros Anexos adicionais ao presente Protocolo, que se considerem necessários para a implementação do presente Protocolo; e

(f) realizar outras funções que possam ser necessárias para a implementação do presente Protocolo.

5. As regras de procedimento da Conferência das Partes e as regras financeiras da Convenção aplicar-se-ão, *mutatis mutandis*, no âmbito do presente Protocolo, salvo se decidido de outra forma por consenso pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo.

6. A primeira reunião da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo será convocada pelo Secretariado juntamente com a primeira sessão da Conferência das Partes prevista a ser realizada após a entrada em vigor do presente Protocolo. Reuniões ordinárias subsequentes da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo realizar-se-ão juntamente com as sessões ordinárias da Conferência das Partes, salvo se decidido de outra forma pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo.

7. Reuniões extraordinárias da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo realizar-se-ão quando forem consideradas necessárias pela Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, ou quando forem solicitadas por escrito por qualquer Parte, desde que, no prazo de seis meses da comunicação da solicitação às Partes pelo Secretariado, sejam apoiadas por pelo menos um terço das Partes.

8. As Nações Unidas, suas agências especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, assim como os Estados que sejam membros ou observadores dessas organizações que não sejam Partes da Convenção, podem estar representados como observadores nas reuniões da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo. Todo órgão ou agência, quer nacional ou internacional, governamental ou não-governamental, com competência nas matérias cobertas pelo presente Protocolo e que tenha informado ao Secretariado de seu interesse de se fazer representado em uma reunião da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo como observador, poderá ser admitido, a não ser que pelo menos um terço das Partes presentes se oponham. Salvo disposto de outra forma neste artigo, a admissão e participação de observadores estarão sujeitas às regras de procedimento referidas pelo parágrafo 5º acima.

### Artigo 30 ÓRGÃOS SUBSIDIÁRIOS

1. Qualquer órgão subsidiário estabelecido pela Convenção ou no seu âmbito, poderá mediante decisão da Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, prestar serviços ao Protocolo, e neste caso, a reunião das Partes especificará as funções a serem desempenhadas por esse órgão.

2. As Partes da Convenção que não sejam Partes do presente Protocolo poderão participar como observadores nos debates das reuniões de qualquer um desses órgãos subsidiários. Quando um órgão subsidiário da Convenção atuar como órgão subsidiário do presente Protocolo, as decisões no âmbito do Protocolo só serão tomadas pelas Partes do Protocolo.

3. Quando um órgão subsidiário da Convenção desempenhe funções em relação a matérias que dizem respeito ao presente Protocolo, os membros da mesa desse órgão subsidiário que representem Partes da Convenção mas que, naquele momento, não sejam Partes do Protocolo, serão substituídos por membros eleitos por e dentre as Partes do Protocolo.

### Artigo 31 SECRETARIADO

1. O Secretariado estabelecido pelo artigo 24 da Convenção atuará como Secretariado do presente Protocolo.

2. O artigo 24, parágrafo 1º, da Convenção sobre as funções do Secretariado aplicar-se-á , *mutatis mutandis*, ao presente Protocolo.

3. Na medida em que seja possível diferenciá-los, os custos dos serviços do Secretariado para o presente Protocolo serão arcados pelas Partes deste. A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo decidirá, em sua primeira reunião, os arranjos orçamentários necessários para essa finalidade.

Artigo 32  
RELAÇÃO COM A CONVENÇÃO

Salvo disposto de outra forma no presente Protocolo, as disposições da Convenção relacionadas aos seus Protocolos aplicar-se-ão ao presente Protocolo.

Artigo 33  
MONITORAMENTO E INFORMES

Cada Parte monitorará a implementação de suas obrigações no âmbito do presente Protocolo, e informará à Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, em intervalos a serem decididos por esta, sobre as medidas tomadas para implementar o Protocolo.

Artigo 34  
CUMPRIMENTO

A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo considerará e aprovará, em sua primeira reunião, procedimentos de cooperação e mecanismos institucionais para promover o cumprimento das disposições do presente Protocolo e para tratar dos casos de não-cumprimento. Esses procedimentos e mecanismos incluirão disposições para prestar assessoria ou assistência, conforme o caso. Esses serão distintos, e se estabelecerão sem prejuízo dos procedimentos e mecanismos estabelecidos pelo artigo 27 da Convenção sobre solução de controvérsias.

Artigo 35  
AVALIAÇÃO E REVISÃO

A Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo realizará, cinco anos após a entrada em vigor do presente Protocolo e pelo menos a cada cinco anos subsequentes, uma avaliação da efetividade do Protocolo, incluindo uma avaliação de seus procedimentos e Anexos.

Artigo 36  
ASSINATURA

O presente Protocolo estará aberto à assinatura por Estados e organizações regionais de integração econômica no Escritório das Nações Unidas em Nairóbi de 15 a 26 de maio de 2000, e na Sede das Nações Unidas em Nova York de 5 de junho de 2000 a 4 de junho de 2001.

Artigo 37  
ENTRADA EM VIGOR

1. O presente Protocolo entrará em vigor no nonagésimo dia após a data de depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão por Estados ou organizações regionais de integração econômica que sejam Partes da Convenção.



2. O presente Protocolo entrará em vigor para um Estado ou uma organização regional de integração econômica que ratifique, aceite ou aprove o presente Protocolo ou a ele adira após sua entrada em vigor em conformidade com o parágrafo 1º acima, no nonagésimo dia após a data na qual aquele Estado ou organização regional de integração econômica deposite seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou na data em que a Convenção entre em vigor para aquele Estado ou organização regional de integração econômica, o que for posterior.

3. Para os propósitos dos parágrafos 1º e 2º acima, qualquer instrumento depositado por uma organização regional de integração econômica não será considerado adicional àqueles depositados por Estados Membros daquela organização.

#### Artigo 38 RESERVAS

Nenhuma reserva pode ser feita ao presente Protocolo.

#### Artigo 39 DENÚNCIA

1. Após dois anos da entrada em vigor do presente Protocolo para uma Parte, essa Parte poderá a qualquer momento denunciá-lo por meio de notificação escrita ao Depositário.

2. Essa denúncia tem efeito um ano após a data de seu recebimento pelo Depositário, ou em data posterior se assim for estipulado na notificação de denúncia.

#### Artigo 40 TEXTOS AUTÊNTICOS

O original do presente Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

EM TESTEMUNHA DO QUAL os abaixo assinados, devidamente autorizados para esse fim, assinaram o presente Protocolo.

FEITO em Montreal neste vigésimo nono dia de janeiro do ano de dois mil.

#### Anexo I

INFORMAÇÕES EXIGIDAS NAS NOTIFICAÇÕES DE ACORDO COM OS ARTIGOS 8º, 10 E 13

(a) Nome, endereço e detalhes de contato do exportador.

(b) Nome, endereço e detalhes de contato do importador.

(c) Nome e identidade do organismo vivo modificado, bem como da classificação nacional, se houver, do nível de biossegurança do organismo vivo modificado no Estado de exportação.

(d) Data ou datas previstas do movimento transfronteiriço, se conhecidas.

- (e) Situação taxonômica, nome vulgar, ponto de coleta ou de aquisição e características do organismo receptor ou dos organismos parentais relacionadas à biossegurança.
- (f) Centros de origem e centros de diversidade genética, se conhecidos, do organismo receptor e/ou dos organismos parentais e uma descrição dos habitats onde os organismos podem persistir ou proliferar.
- (g) Situação taxonômica, nome vulgar, ponto de coleta ou aquisição e características do organismo ou organismos doadores relacionadas à biossegurança.
- (h) Descrição do ácido nucleico ou da modificação introduzidos, da técnica usada e das características resultantes do organismo vivo modificado.
- (i) Uso previsto do organismo vivo modificado ou produtos dele derivados, a saber, materiais beneficiados que têm como origem um organismo vivo modificado, contendo combinações novas detectáveis de material genético replicável obtido pelo uso de biotecnologia moderna.
- (j) Quantidade ou volume do organismo vivo modificado a ser transferido.
- (k) Um relatório anterior e existente da avaliação de risco de acordo com o Anexo III.
- (l) Métodos sugeridos para a manipulação, armazenamento, transporte e uso seguros, inclusive embalagem, rotulagem, documentação, e procedimentos de eliminação e emergência, quando apropriados.
- (m) Situação regulamentar do organismo vivo modificado no Estado exportador (por exemplo, se está proibido no Estado exportador ou se está sujeito a outras restrições ou se foi aprovado para liberação geral) e se o organismo vivo modificado tiver sido proibido no Estado de exportação, as razões dessa proibição.
- (n) O resultado e o propósito de qualquer notificação do exportador a outros Estados em relação ao organismo vivo modificado a ser transferido.
- (o) Uma declaração de que os dados incluídos nas informações mencionadas acima estão corretos.

## Anexo II

### INFORMAÇÕES EXIGIDAS SOBRE OS ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS DESTINADOS AO USO DIRETO COMO ALIMENTO HUMANO OU ANIMAL OU AO PROCESSAMENTO DE ACORDO COM O ARTIGO 11

- (a) O nome e detalhes de contato do requerente de uma decisão para uso nacional.
- (b) O nome e detalhes de contato da autoridade responsável pela decisão.
- (c) O nome e identidade do organismo vivo modificado.

- (d) Descrição da modificação genética, da técnica usada e das características resultantes do organismo vivo modificado.
- (e) Qualquer identificação exclusiva do organismo vivo modificado.
- (e) Situação taxonômica, nome vulgar, ponto de coleta ou aquisição e características do organismo receptor ou dos organismos parentais relacionadas à biossegurança.
- (f) Centros de origem e centros de diversidade genética, se conhecidos do organismo receptor e/ou dos organismos parentais e uma descrição dos habitats onde os organismos podem persistir ou proliferar.
- (g) Situação taxonômica, nome vulgar, ponto de coleta ou aquisição e características do organismo ou organismos doadores relacionadas à biossegurança.
- (i) Usos aprovados do organismo vivo modificado.
- (j) Um relatório de avaliação de risco de acordo com o Anexo III.
- (l) Métodos sugeridos para a manipulação, armazenamento, transporte e uso seguros, inclusive embalagem, rotulagem, documentação, e procedimentos de eliminação e emergência, quando apropriados.

### Anexo III AVALIAÇÃO DE RISCO

#### Objetivo

1. O objetivo da avaliação de risco, no âmbito do presente Protocolo, é o de identificar e avaliar os efeitos adversos potenciais dos organismos vivos modificados na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, no provável meio receptor, levando também em conta os riscos para a saúde humana.

#### Uso da avaliação de risco

2. A avaliação de risco é, entre outros, usada pelas autoridades competentes para tomar decisões informadas sobre os organismos vivos modificados.

#### Princípios gerais

3. A avaliação de risco deverá realizar-se de maneira transparente e cientificamente sólida e poderá levar em conta o assessoramento especializado de organizações internacionais relevantes e de diretrizes elaboradas por essas.

4. A falta de conhecimentos científicos ou de consenso científico não será necessariamente interpretada como indicativo de um nível determinado de risco, uma ausência de risco ou a existência de um risco aceitável.

5. Os riscos associados aos organismos vivos modificados ou aos produtos deles derivados, a saber, materiais beneficiados que têm como origem um organismo vivo modificado, contendo

combinações novas detectáveis de material genético replicável obtido por meio do uso de biotecnologia moderna, devem ser considerados no contexto dos riscos apresentados pelos receptores não-modificados ou organismos parentais no provável meio receptor.

6. A avaliação de risco deverá realizar-se caso a caso. As informações requeridas podem variar em natureza e nível de detalhe de caso a caso, dependendo do organismo vivo modificado em questão, seu uso previsto e o provável meio receptor.

#### Metodologia

7. O processo de avaliação de risco poderá, por um lado, dar origem à necessidade de maiores informações sobre aspectos específicos, que podem ser identificados e solicitados durante o processo de avaliação, enquanto por outro lado, informações sobre outros aspectos podem não ser relevantes em certos casos.

8. Para alcançar seu objetivo, a avaliação de risco compreende, conforme o caso, os seguintes passos:

(a) uma identificação de qualquer característica genotípica ou fenotípica nova associada ao organismo vivo modificado que possa ter efeitos adversos na diversidade biológica, no provável meio receptor, levando também em conta os riscos para a saúde humana;

(b) uma avaliação da probabilidade desses efeitos adversos se concretizarem, levando em conta o nível e tipo de exposição do provável meio receptor ao organismo vivo modificado;

(c) uma avaliação das conseqüências caso esses efeitos adversos de fato ocorram;

(d) uma estimativa do risco geral apresentado pelo organismo vivo modificado com base na avaliação da probabilidade e das conseqüências dos efeitos adversos identificados se estes ocorrerem;

(e) uma recomendação sobre se os riscos são aceitáveis ou manejáveis ou não, inclusive, quando necessário, a identificação de estratégias para manejar esses riscos; e

(f) quando houver incerteza a respeito do nível de risco, essa incerteza poderá ser tratada solicitando-se maiores informações sobre aspectos preocupantes específicos ou pela implementação de estratégias apropriadas de manejo de risco e/ou monitoramento do organismo vivo modificado no meio receptor.

#### Aspectos a considerar

9. Dependendo do caso, a avaliação de risco leva em consideração os detalhes científicos e técnicos relevantes sobre as características dos seguintes elementos:

(a) organismo receptor e organismos parentais. As características biológicas do organismo receptor ou dos organismos parentais, inclusive informações sobre a situação taxonômica, nome vulgar, origem, centros de origem e centros de diversidade genética, se conhecidos, e uma descrição de onde os organismos podem persistir ou proliferar;

- (b) organismo ou organismos doadores. Situação taxonômica, nome vulgar, fonte e as características biológicas relevantes dos organismos doadores;
- (c) vetor. Características do vetor, inclusive, se houver, sua fonte ou origem e área de distribuição de seus hospedeiros;
- (d) inserção ou inserções e/ou características de modificação. As características genéticas do ácido nucleico inserido e da função que especifica, e/ou as características da modificação introduzida;
- (e) organismo vivo modificado. Identidade do organismo vivo modificado, e as diferenças entre as características biológicas do organismo vivo modificado e daquelas do organismo receptor ou dos organismos parentais;
- (f) detecção e identificação do organismo vivo modificado. Métodos sugeridos para a detecção e identificação e sua especificidade, sensibilidade e confiabilidade;
- (g) informações sobre o uso previsto. As informações sobre o uso previsto do organismo vivo modificado, inclusive usos novos ou modificados comparados ao organismo receptor ou organismos parentais; e
- (h) meio receptor. Informações sobre a localização, características geográficas, climáticas e ecológicas, inclusive informações relevantes sobre a diversidade biológica e centros de origem do provável meio receptor.