



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

Fontoura, Yuna; Guedes, Ana Lucia

Governança global e transferência de política: influências do Protocolo de Cartagena na Política
Nacional de Biossegurança

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 1, enero-febrero, 2013, pp. 3-23

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241025749001>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Governança global e transferência de política: influências do Protocolo de Cartagena na Política Nacional de Biossegurança

Yuna Fontoura

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV)

Ana Lucia Guedes

Universidade UNIGRANRIO

No contexto de governança global, analisamos o tema da transferência de política, no qual a formulação de políticas públicas é influenciada por experiências de contextos políticos diferentes. Neste sentido, questionamos de que forma o Protocolo de Cartagena influenciou a formulação da Política Nacional de Biossegurança (PNB). A pesquisa empírica foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com respondentes qualificados, que atuaram direta ou indiretamente na formulação da PNB. No tratamento dos dados adotamos uma abordagem qualitativa, por meio da utilização da análise de conteúdo. Os resultados revelam que houve transferência de política no formato de aprendizado (ou *lesson drawing*) do Protocolo de Cartagena à PNB.

PALAVRAS-CHAVE: governança global; transferência de política; Protocolo de Cartagena; Política Nacional de Biossegurança.

Gobernanza global y transferencia de la política: influencias del Protocolo de Cartagena en la Política Nacional de Bioseguridad.

En el contexto de la gobernanza global, se analiza el tema de la política de transferencia, en que la formulación de la política pública está influenciada por las experiencias de los diferentes contextos políticos. En este sentido, nos preguntamos cómo el Protocolo de Cartagena ha influido en la formulación de la Política Nacional de Bioseguridad (PNB). La investigación empírica se realizó a través de entrevistas semi-estructuradas con informantes calificados, que trabajaban directa o indirectamente en la formulación de la PNB. En el procesamiento de los datos seguimos un enfoque cualitativo, a través del uso de análisis de contenido. Los resultados muestran que ocurre una política de transferencia en la forma de aprendizaje (o *lesson drawing*) del Protocolo de Cartagena sobre PNB.

PALABRAS CLAVE: gobernanza global; transferencia de política; Protocolo de Cartagena; Política Nacional de Bioseguridad.

Artigo recebido em 29 mar. 2012 e aceito em 2 out. 2012.

Global governance and transfer policy: influences of the Cartagena Protocol on Brazilian National Policy on Biosafety

In the context of global governance, we analyze the topic of policy transfer in which the formulation of public policies is influenced by experiences of different political contexts. Thus, we question how the Cartagena Protocol influenced the formulation of the Brazilian National Biosafety Policy (PNB). The empirical research was accomplished through semi-structured interviews with qualified respondents who worked directly or indirectly in the PNB's formulation process. In order to analyze the data we adopted a qualitative approach, through the use of content analysis. The results reveal that there was a policy transfer in the form of lesson drawing from the Cartagena Protocol to the PNB.

KEY WORDS: global governance; policy transfer; Cartagena Protocol; Brazilian National Biosafety Policy.

1. Introdução

O processo de globalização das últimas décadas ocasionou mudanças cujos efeitos repercutiram ao redor do mundo, ampliando a percepção de que fazemos parte de uma “comunidade global” e, portanto, temos o compromisso de partilhar valores universais e solidariedade entre os povos (OIT, 2004). Impulsionada pela globalização econômica e dadas a complexidade da sociedade contemporânea e a importância das relações entre os diferentes atores que operam no âmbito mundial, a comunidade internacional passou a reforçar e a defender uma tentativa de governança em âmbito global (Lohbauer, 1999). A governança global pode ser definida como um sistema de valores, políticas e instituições que possibilita que as sociedades se organizem para tomar decisões coletivas e exerçam ações de ordem política, econômica, sociocultural e ambiental por meio da interação entre Estado, sociedade civil e setor privado (UNDP, 2002). Tal processo pode ser realizado de diferentes formas: ações estatais unilaterais no próprio território; ações unilaterais fora dos Estados; cooperação regional e multilateral por meio da criação de regimes internacionais; e cooperação transnacional e transgovernamental sem a ação do Estado (Keohane e Nye, 2001).

Destacamos aqui o papel dos organismos internacionais — OI (como as Organizações das Nações Unidas — ONU) na definição de uma agenda de desenvolvimento econômico e social para governos nacionais. Não apenas a ONU, mas também outras organizações supranacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), oferecem relevante contribuição para o processo de globalização por meio de práticas de transferência de política e governança global. Como exemplo, destacamos o estabelecimento de regimes internacionais no marco do sistema ONU para definir e legitimar normas, princípios, procedimentos e regras, com a finalidade de institucionalizar um conhecimento consensual sobre necessidades domésticas e internacionais de responsabilidades políticas, visando fomentar o desenvolvimento dos governos nacionais (Keohane e Nye, 2001; Held, 2004; Stone, 2004). Tais regimes servem como instrumentos para a “transferência de política”, na qual a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento social é influen-

ciada por experiências em contextos políticos externos às fronteiras do Estado (Dolowitz e Marsh, 1996, 2000; Evans, 2004, 2006; Hulme, 2006).

Neste caso, considerando tanto a governança global quanto a transferência de política, temas amplos e com repercussões diretas para a academia de administração pública, buscamos neste estudo analisar como uma política internacional impacta a formulação de uma política pública nacional. Para isto, questionamos: de que forma o Protocolo de Cartagena influenciou a formulação da Política Nacional de Biossegurança (PNB)¹ brasileira, com base na Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, no que se refere aos alimentos transgênicos no período de 2000-09? Ressaltamos que o Protocolo foi o principal documento da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) (ONU, 2000), adotado pelo Brasil e diversos países ao redor do mundo, com medidas internas para cumprir os acordos previamente definidos. Nesse instrumento legal consta como tema central a biossegurança com base na conservação da diversidade biológica, no uso sustentável de seus componentes e na regulamentação sobre saúde, segurança e riscos ambientais de Organismos Geneticamente Modificados² (OGM) (Gupta e Falkner, 2006; Benthien, 2010).

Assim, além de problematizar o processo de transferência de política no contexto de governança global, retomamos neste artigo a importância dos temas de biodiversidade e biossegurança, cada vez mais relevantes para o Brasil, uma vez que em 2010 o país passou a ocupar a segunda posição na produção de cultivos transgênicos no mundo, com 25,4 milhões de hectares plantados (Sindag, 2011), o que ressalta a importância do tema em administração.

2. Governança global e transferência de política

A globalização econômica proporcionou uma nova distribuição do poder entre estados, mercados e sociedade civil. Junto a isso, novos modelos de tecnologias de informação auxiliaram a expansão das redes de empresas, cidadãos, sindicatos, organizações internacionais e organizações não governamentais (ONGs), que atualmente compartilham aspectos de poder com os governos. Como consequência disto, o lócus do poder político efetivo não é mais exclusivo dos governos nacionais. Ao contrário, esse poder político é compartilhado, trocado e contestado por diversas forças e organismos, públicos e privados, que atravessam os domínios nacionais, regionais e internacionais (Held, 2004), compreendendo, desta forma, um novo modelo de governança global.

Dada a complexidade da sociedade contemporânea e a importância das relações entre os diferentes atores que a constituem em nível mundial, emergem questionamentos quanto à necessidade de um modelo de governança em âmbito global para a resolução de problemas

¹ A Política Nacional de Biossegurança tem como base principal a Lei nº 11.105, que estabelece as normas de segurança e os mecanismos de fiscalização dos OGM (Brasil, 2005).

² Os OGM podem ser definidos como organismos cujo material genético (DNA) foi alterado de uma forma que não ocorre naturalmente, ou seja, por acasalamento sexual e recombinação genética (Nodari e Guerra, 2001).

que atingem todos os governos nacionais, como o crescimento populacional e da pobreza, conflitos étnico-religiosos com repercussões internacionais, terrorismo, desenvolvimento econômico e proteção dos recursos naturais (Lohbauer, 1999).

Esta governança, evidenciada no processo de globalização econômica, se daria por meio de diferentes formas, como ações estatais unilaterais no próprio território; cooperação multilateral em nível global por meio da criação de regimes internacionais; ações unilaterais fora dos territórios dos estados e dos blocos; cooperação regional para aumentar a efetividade das políticas; e, por fim, cooperação transnacional e transgovernamental sem envolver a ação do Estado (Keohane e Nye, 2001).

Assim, neste processo de governança global, o papel das instituições nos estados é enfatizado, uma vez que elas estabelecem quais assuntos são de competência dos estados e quais são de ordem geopolítica. Os problemas globais se devem à riqueza e à complexidade das interconexões que agora vão além das fronteiras dos estados e das sociedades na ordem global, o que fez emergirem nos últimos anos múltiplas esferas políticas e de autoridade em uma nova configuração internacional (Keohane e Nye, 2001; Held, 2004).

Existem distintas definições para governança global, sem que algum consenso tenha sido alcançado na esfera acadêmica, embora se mantenha a importância do tema. Para Ronit (2001), o uso do fator “cooperação” na governança global serve como meio para a resolução de problemas globais pela atuação não apenas do Estado, mas de uma complexa rede social, liderada, principalmente, por organizações governamentais e não governamentais, tanto nacionais quanto internacionais, além da contribuição direta de comunidades epistêmicas. Por sua vez, essas relações de parceria, cooperação ou dependência resultam de muitos fatores, como o poder material, financeiro e tecnológico, sem contar as questões ideológicas que cercam estes intercâmbios (Santos e Carrion, 2011).

Ao analisarmos o tema da biossegurança, verificamos que essa também é parte de uma configuração de governança global na qual diferentes atores estão envolvidos e que suas repercussões impactam os seres humanos como um todo. Isto porque o acirramento da crise ambiental nas últimas décadas e as transformações naturais do planeta despertaram a humanaidade, principalmente, estados, instituições e organizações, para a necessidade de uma governança global, com foco na garantia futura dos recursos naturais (bióticos e abióticos) e da espécie humana (Guimarães, 2004). Neste contexto, ressaltamos o processo de transferência de política como um dos instrumentos de governança global que vai influenciar diretamente a garantia do futuro da biodiversidade ao redor do mundo. Para melhor compreendermos o que significa transferência de política e suas repercussões em um processo mais amplo de governança global, é necessário refletirmos sobre esse conceito.

A transferência de política torna-se facilitada pelo processo de globalização econômica das últimas décadas, pela governança global e pelos avanços tecnológicos. Nesse processo, a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento social é influenciada por experiências em contextos políticos diferentes (Dolowitz e Marsh, 1996, 2000; Evans, 2004, 2006; Stone, 2004; Hulme, 2006). Para Dolowitz e Marsh (2000), esse processo se refere ao modo como políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político

(passado ou presente) são utilizados como modelo para o desenvolvimento de práticas políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político distinto.

A transferência de ideias ou programas, muitas vezes, é sustentada por um profundo e precedente processo de aprendizagem, no qual os formuladores de políticas ajustam seus entendimentos cognitivos sobre o desenvolvimento político e modificam as políticas adotadas ante os conhecimentos advindos de experiências anteriores. A esse tipo voluntário de transferência de política aplica-se o termo *lesson drawing* (ou aprendizagem),³ no qual certas “lições” de um lugar e tempo determinado suscitam mudanças políticas e institucionais em outro local e tempo (Stone, 2004). Segundo Rose (1993), o processo de aprendizagem ocorre com base no passado ou em experiências externas à organização. Neste caso, lições malsucedidas em um ambiente externo servem de exemplo negativo, ou seja, de como não proceder (Rose, 1991, 1993; Dolowitz e Marsh, 1996; Evans, 2006). Como exemplos de transferência de política no campo da administração pública podemos ressaltar as ideias defendidas pelo New Public Management, como estratégias de reformas do Estado ao redor do mundo pelos países desenvolvidos e OI (Mossberger e Harold, 2003).

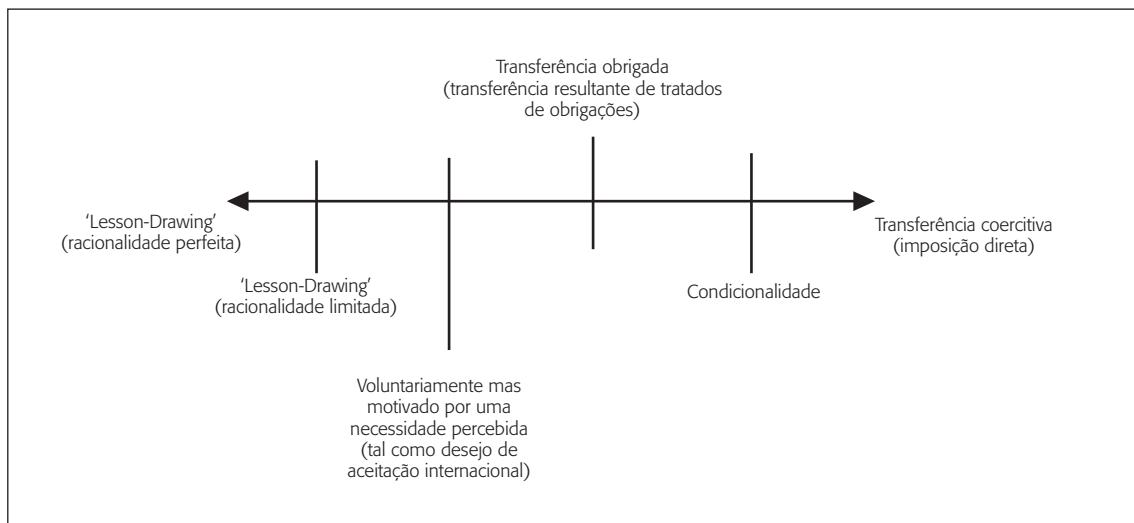
A transferência de política pode ser voluntária ou coerciva. Evans (2006) destaca que a economia política de desenvolvimento proposta para países mais pobres se caracteriza pela adoção de políticas de ajuste estrutural como contrapartida de investimentos financeiros diretos do FMI ou do Banco Mundial, caracterizando-se como um modelo de transferência coerciva. Em casos mais diretos de coerção, os governos são forçados a adotar mudanças sociais, constitucionais e políticas mesmo contra a sua vontade e da população. Esse modelo de transferência foi mais expressivo em períodos imperialistas e teve repercussões que até hoje podemos observar em países como Quênia, Índia, Paquistão, Sri Lanka, África do Sul e Zimbábue (Evans, 2006).

Ao elaborarem a figura 1, Dolowitz e Marsh (2000) esclarecem que o conceito de transferência de política é um processo contínuo, que vai do aprendizado até a imposição direta de um programa, de um arranjo institucional de um sistema político para outro, ou até mesmo de uma política.

Não existe um caminho único pelo qual as transferências acontecem. Elas podem ocorrer entre estados e OI, bilateralmente entre os estados, ou, inclusive, entre estados e atores não estatais (ANEs) transnacionais. Embora os burocratas, políticos e especialistas de governos das agências oficiais tenham tido destaque nessa literatura, eles compreendem apenas parte de uma categoria mais ampla de indivíduos, redes e organizações. Os principais atores na transferência de política são as organizações internacionais e os ANEs, como grupos de interesse, ONGs, *think tanks*, empresas de consultoria, escritórios de direito e bancos (Stone, 2004). Já os objetos de transferência podem incluir ideologias, atitudes, políticas públicas, instituições, além de aprendizados negativos (Dolowitz, 1997; Stone, 2004).

³ O termo “aprendizagem” não foi utilizado diretamente em português porque o termo em inglês expressa mais claramente o caráter voluntário envolvido na busca e seleção de lições pelo adotante (Farah, 2008).

Figura 1
Da aprendizagem política à transferência coerciva



Fonte: Adaptado de Dolowitz e Marsh (2000:13).

Dolowitz e Marsh (2000) propõem um conjunto de perguntas que auxiliam o entendimento e estudo deste fenômeno de transferência de política⁴ (essas perguntas servirão como categorias de análise para a obtenção de possíveis resultados e análises da presente pesquisa):

- a) Por que os atores se engajaram na transferência de política?;
- b) Quem são os atores-chave envolvidos no processo de transferência de política?;
- c) O que está sendo (ou foi) transferido?;
- d) De onde parte o aprendizado?;
- e) Quais são os diferentes graus de transferência?;
- f) O que restringe ou facilita o processo de transferência de política?;
- g) Como evidenciar a transferência de política?;
- h) Como o processo de transferência de política está relacionado ao sucesso político ou à falha política?

Para Dolowitz e Marsh (2000), os OI, como a ONU e suas agências, são os principais responsáveis pela propagação de ideias e programas ao redor do mundo, influenciando for-

⁴ Tradução livre das autoras deste artigo com base em Dolowitz e Marsh (2000:8).

temente os formuladores de política por meio de condições políticas de contrapartida para concessão de empréstimo ou por intermédio da divulgação de informações e políticas em suas conferências e documentos. Neste contexto, destaca-se o papel da ONU no desenvolvimento de políticas em diversas áreas por meio da organização de conferências, encontros e agendas, entre outros. Entre diversas iniciativas, o Protocolo de Cartagena sobre biossegurança elaborado pela CDB (um dos secretariados da ONU) representa o resultado de uma ação multilateral que tem por objetivo a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável de seus componentes. Tal Protocolo, juntamente com os temas de biossegurança e transgênico, serão analisados no próximo tópico.

3. Biossegurança, transgênicos e Protocolo de Cartagena

A diversidade biológica está diretamente ligada à variação que ocorre em todas as espécies de plantas e animais, em seus materiais genéticos e no ecossistema em que se encontram. Ela pode ocorrer em três níveis: (a) diversidade genética — variação nos genes e nos genótipos; (b) diversidade de espécies — riqueza da diferença entre as espécies; (c) diversidade de ecossistema — comunidades de espécies em seus ecossistemas. Em um contexto em que as questões ambientais estão no centro de muitos debates ao redor do mundo, como é o caso dos efeitos das mudanças climáticas, emerge uma crise ambiental cujas repercussões podem ser (e, em alguns casos, já são) devastadoras, a exemplo da perda da biodiversidade (Rao e Hodgkin, 2002).

Para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 2010), em inglês Food and Agriculture Organization (FAO), a biossegurança é utilizada para descrever quadros que englobam a política de regulação, controle e gerenciamento dos potenciais riscos relacionados ao uso da biotecnologia moderna com o objetivo de contribuir para uma agricultura sustentável e para garantir a segurança alimentar. Dessa forma, a FAO (2010) comprehende biossegurança por meio de uma abordagem estratégica e integrada, com um conceito holístico diretamente relacionado à defesa do meio ambiente e da biodiversidade, o que inclui a introdução de zoonoses e pragas (tanto animais quanto vegetais), bem como a introdução e a liberação de OGM e seus produtos no meio ambiente. Neste artigo, nos voltaremos para esse último aspecto no que se refere à biossegurança.

Ao analisarmos a biossegurança, é importante verificarmos concomitantemente o papel da agricultura neste cenário. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a agricultura opera como um ator econômico de grande relevância no que se refere tanto ao consumo interno quanto à empregabilidade e às exportações. Entretanto, o modelo tradicional implantado em cada segmento agrícola está ameaçado pela inserção de tecnologia transgênica (introdução de OGM na agricultura) em práticas agropecuárias e alimentares, o que gera também reflexos negativos (mesmo que não exclusivamente) na diversidade dos ecossistemas, ou seja, na biodiversidade (Hall, Matos e Langford, 2008).

Os OGM podem ser definidos como organismos cujo material genético (DNA) foi alterado de uma forma que não ocorre naturalmente, ou seja, por acasalamento sexual e recombinação genética (Nodari e Guerra, 2001). A tecnologia adotada neste procedimento é chamada “biotecnologia moderna”, “tecnologia genética”, “tecnologia do DNA recombinante” ou, até mesmo, “engenharia genética”. Nesse caso, é possível selecionar individualmente os genes que devem ser transferidos de um organismo para o outro, e também entre espécies não relacionadas, tornando viável transferir genes não apenas entre seres da mesma espécie (eliminando etapas na transferência de caracteres desejados) (Araújo, 2001; UNWHO, 2006).

Por meio desta tecnologia e pela transferência dos genes são geradas plantas geneticamente modificadas, utilizadas no cultivo de alimentos transgênicos (UNWHO, 2006). De acordo com Nodari e Guerra (2001:83), a transformação genética de plantas consiste “na inserção no seu genoma de uma ou mais sequências, geralmente isoladas de mais de uma espécie, especialmente arranjadas, de forma a garantir a expressão gênica de um ou mais genes de interesse”. Tais conhecimentos advindos da engenharia genética, quando aplicados e instrumentalizados pela biologia molecular, permitem a modificação deliberada do genoma em uma direção predeterminada e possibilitam a abreviação e o direcionamento do processo de produção de organismos de forma programada (Araújo, 2001).

No Brasil, a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, determina que OGM é o organismo cujo material genético (ADN/ARN) tenha passado por modificações por meio de qualquer técnica de engenharia genética (Brasil, 2005). Neste estudo, será utilizado o termo “transgênico” como sinônimo de OGM, embora não haja consenso em torno dessa sinonímia (Nodari e Guerra, 2001).

Em 2003, o Brasil já era o quarto maior produtor de cultivos transgênicos do mundo (James, 2003). No ano de 2010, o país passou a ocupar a segunda posição, com 25,4 milhões de hectares plantados, representando um aumento de 19% em relação ao ano anterior (Sindag, 2011). Sua base de produtos geneticamente modificados reside na soja (71%), no milho (31%) e no algodão (16%) (Brasil se torna..., 2010).

Assim, é importante analisar os efeitos dos OGM sobre a biodiversidade e de que forma a PNB e o Protocolo de Cartagena influenciam esta questão. Conforme destacava Araújo (2001), “está nascendo uma nova geração de plantas e de animais”, o que limita a ideia de qual horizonte atingir. Neste caso, o princípio da precaução seria elemento indispensável na formulação de uma política de introdução de OGM, principalmente por ser o Brasil um país megabiodiverso,⁵ com uma das maiores biodiversidades do mundo, com a flora mais diversa do mundo (Amazônia, Mata Atlântica e Cerrado), com alguns dos biomas mais ricos do planeta em relação ao número de espécies vegetais, além de possuir também a maior riqueza de espécies da fauna mundial (MMA, 2010).

⁵ Países “megabiodiversos” possuem em seu território mais de dois terços da biodiversidade do planeta. No total, são 17 países com esta classificação, entre eles Brasil, México, Colômbia, Peru, Estados Unidos, Madagascar, Indonésia, Filipinas e Austrália (Conservation International, 2012).

Elaborada em 1992 durante a Conferência do Rio, foi no dia 29 de dezembro de 1993 que a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) entrou em vigor, com três principais objetivos — conservação da diversidade biológica; partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos; uso sustentável dos componentes da diversidade biológica —, constituindo o primeiro tratado internacional a defender a garantia da biodiversidade no desenvolvimento sustentável. Desta forma, a CDB reconhece que os seres humanos são partes integrantes essenciais do ecossistema por meio da diversidade cultural que os une, destacando que “todos os povos e nações, ricos ou pobres, dividem o mesmo planeta e dependem da mesma reserva de biodiversidade” (CDB, 2006:10).

Entre os instrumentos elaborados pela CDB desde então, fixamos nossa atenção no Protocolo de Cartagena sobre biossegurança. Trata-se do principal instrumento legal independente desenvolvido em conformidade com a Convenção de 2000, em Montreal, que entrou em vigor em 11 de setembro de 2003, tendo o Brasil como um de seus signatários em 2004. Até 2011, 160 países se encontravam na lista das Partes do Protocolo (incluindo União Europeia) (CDB, 2011). Destaca-se o fato de que, em 2010, países grandes produtores de OGM, como Estados Unidos, Argentina, Canadá, Chile e Uruguai,⁶ não eram Partes do Protocolo (CDB, 2011).

O Protocolo representou um marco importante na regulamentação internacional sobre biossegurança ao levantar internacionalmente a questão de que os OGM diferem essencialmente dos organismos naturais, tornando-se a primeira norma internacional de regulamentação sobre segurança, saúde e riscos ambientais de OGM (Gupta e Falkner, 2006; Benthien, 2010).

O principal objetivo do Protocolo é contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no domínio da transferência segura, da manipulação e da utilização dos OGM resultantes da biotecnologia moderna que possam vir a ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, considerando, inclusive, os riscos à saúde humana e, especificamente, com ênfase nos movimentos transfronteiriços. O documento também adota o chamado princípio da precaução⁷ (ONU, 2000).

O Protocolo de Cartagena possui um procedimento por consentimento prévio com uma avaliação de risco científicamente testada caso a caso que possibilita às Partes decidirem se devem ou não aceitar a importação de OGM destinados à introdução com consentimento no meio ambiente. O Protocolo incorpora também a gestão de riscos que inclui medidas específicas para redução ou prevenção de possíveis efeitos adversos identificados por avaliações de risco (Hill e Sendashonga, 2006).

Diante disto, cabe às Partes adotar medidas legais e administrativas necessárias à adoção das obrigações exigidas pelo Protocolo. Por outro lado, esse instrumento internacional

⁶ Entre os países do Miami Group, o Uruguai é o único que é signatário do Protocolo de Cartagena, decisão firmada apenas em 2 de novembro de 2011 (oito anos após o Protocolo ter entrado em vigor).

⁷ Consta na Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992:157) que na “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”.

não tem caráter restritivo no sentido de impedir que as Partes definam ações internas que visem à proteção, à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade biológica (ONU, 2000).

As decisões pertinentes à Convenção e as decisões acordadas na Conferência das Partes (Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties — COP-MOP) são transferidas para o nível nacional sob a forma de ações e por meio de planos e estratégias nacionais de ação para a biodiversidade (National Biodiversity Strategies and Action Plans — NBSAPs). O NBSAPs estabelece que cabe às Partes a elaboração de estratégias, planos ou programas referentes à biossegurança e ao uso sustentável da biodiversidade biológica, de forma que esses reflitam as medidas estabelecidas na Convenção. Portanto, estes conceitos precisam estar refletidos nos planos e programas de governo, assim como nas políticas públicas setoriais ou transsetoriais relevantes, sendo estes fundamentais ao atingimento das metas da Convenção (CDB, 2006). Este pressuposto fez com que o Protocolo de Cartagena impactasse diretamente a formulação de políticas públicas nacionais relacionadas à biodiversidade, mais especificamente à biossegurança, nos países Partes.

4. Política Nacional de Biossegurança (PNB)

A Lei nº 8.794, de 5 de janeiro de 1995, foi a primeira lei de biossegurança do Brasil e sua formulação teve por base o princípio da precaução. Sua finalidade era regular a manipulação e uso dos OGM, definindo as normas de pesquisa em contenção, experimentação em campo, importação, produção, armazenamento, transporte e comercialização. Neste sentido, todo produto destinado à comercialização e/ou industrialização de origem estrangeira que contivesse OGM só poderia ser introduzido no Brasil após autorização prévia da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e parecer do órgão de fiscalização competente, juntamente com pareceres técnicos de outros países, quando disponíveis. Cabia, portanto, às organizações públicas e privadas (nacionais, estrangeiras ou internacionais) que financiassem ou patrocinassem atividades ou projetos com OGM em território brasileiro a apresentação do Certificado de Qualidade em Biossegurança (Brasil, 1995).

A expansão da biotecnologia moderna ao redor do mundo e a Conferência do Rio, realizada em 1992 (a Rio-92), impulsionaram o governo brasileiro a formular esta lei. A criação dos direitos de propriedade intelectual no contexto internacional e a liberação comercial de cultivos transgênicos nos EUA foram fatores-chave para o rápido crescimento do mercado mundial de OGM. Por outro lado, a assinatura do Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) pelo Brasil na OMC levou as empresas privadas, detentoras de grande parte das patentes mundiais e do mercado agrícola, a pressionarem os governos a fim de obter base jurídica para cobrar o direito de propriedade intelectual de suas sementes geneticamente modificadas. Visto que o Brasil é um dos signatários do TRIPs, o mesmo aconteceu com os governantes brasileiros, que viram a necessidade de formular uma lei que viabilizasse o comércio seguro de OGM e que, ao mesmo tempo, garantisse a preservação ambiental e a saúde humana e animal (Benthien, 2010). Quanto à Rio-92, a conferência es-

tabeleceu uma aliança global de proteção ambiental por meio da cooperação entre estados, iniciativa privada e sociedade civil (UneP, 2011).

No ano de 2005, a Lei nº 8.974 foi revogada pela Lei nº 11.105, que estabeleceu o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) — formado por todos os ministros e vinculado à Presidência da República, sendo responsável pela assessoria à Presidência da República no que se refere à formulação e à implantação da PNB —, reestruturou a CTNBio (que deteve maior autonomia) e dispôs sobre a PNB. Essa lei estabeleceu normas de segurança e mecanismos de fiscalização dos OGM e derivados em diferentes etapas (construção, cultivo, produção, manipulação, transporte, transferência, importação, comercialização, consumo, liberação no meio ambiente, exportação, armazenamento, pesquisa e descarte), tendo como base o incentivo à pesquisa científica em biossegurança e biotecnologia, proteção à vida e à saúde humana, vegetal e animal, assim como a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente (Brasil, 2005).

A Lei nº 11.105 proíbe a liberação no meio ambiente de OGM (ou seus derivados), para fins de pesquisa e liberação comercial, que não possuam aprovação técnica da CTNBio. Assim, a CTNBio torna-se responsável pela emissão de parecer técnico sobre qualquer liberação de OGM no meio ambiente e pelo acompanhamento do desenvolvimento e do progresso técnico e científico em biossegurança no país. Por outro lado, são legalmente reconhecidos a fiscalização e o monitoramento dos OGM pelo Ministério da Saúde; pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA); e pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Brasil, 2005).

Segundo a legislação brasileira, todo e qualquer produto transgênico deve ter liberação prévia com diferentes etapas de pesquisa antes de ser liberado para a comercialização. Para isso, distintas instruções normativas estabelecem as diretrizes técnicas necessárias, como importação, comercialização, liberação, armazenamento, manipulação, transporte, consumo e descarte de produtos derivados de OGM. A Lei de biossegurança determina ainda a obrigatoriedade da criação de uma Comissão Interna de Biossegurança (CIBio) pelas instituições que utilizarem técnicas e métodos de engenharia genética ou realizarem pesquisas com OGM e seus derivados. Por fim, a lei prevê a criação de um Sistema de Informações em Biossegurança (SIB), “destinado à gestão das informações decorrentes das atividades de análise, autorização, registro, monitoramento e acompanhamento das atividades que envolvam OGM e seus derivados” (Brasil, 2005:12). O SIB deve conter todas as informações relacionadas às atividades de que trata a Lei nº 11.105, cabendo aos órgãos e entidades de fiscalização referidos nessa lei a alimentação dos dados e informações pertinentes.

5. Procedimento metodológico e delimitações do estudo

Partindo do pressuposto de que a epistemologia qualitativa defende o caráter construtivo e interpretativo do conhecimento, tomando o conhecimento como uma produção e não apenas como uma simples apropriação linear de uma realidade que se apresenta (Rey, 2005), adota-

mos uma metodologia com enfoque qualitativo, desenvolvida em duas etapas: análise sobre como os dados foram coletados e tratados; e descrição das limitações do estudo.

Nesta pesquisa, nos valemos de um processo investigativo que abordou assuntos teóricos e o próprio tema no qual ocorre o processo de transferência de política. Para isso, a coleta dos dados foi efetuada em duas etapas: (a) pesquisa documental comparativa entre o Protocolo de Cartagena⁸ e a Lei nº 11.105;⁹ e (b) entrevistas semiestruturadas com respondentes qualificados (especialistas, acadêmicos e ativistas).

Destacamos a perspectiva histórica na fase de análise documental, uma vez que, como descrito por Pieranti (2008), a adoção de documentos oficiais e escritos nessa abordagem assegura a credibilidade dos relatos, distinguindo, assim, o que é ficção literária de verdade histórica. Contudo, ressaltamos a importância do olhar crítico do pesquisador durante a análise do documento de forma a não reproduzir falsas “verdades” estabelecidas.

No que se refere às entrevistas semiestruturadas, estas enriqueceram o estudo com depoimentos de pessoas que participaram direta ou indiretamente do processo de formulação da PNB. Os respondentes qualificados foram: dois acadêmicos, o representante da CTNBio atual e o representante durante a formulação da Lei nº 11.105 (MCT), um representante do MMA, um representante do MDIC, um representante dos pesquisadores do Mapa e dois ativistas representantes da sociedade civil organizada (Programa de Políticas Públicas da Agricultura Familiar e Agroecologia — a AS-PTA — e Terra de Direitos). O processo de seleção dos respondentes teve por base o princípio da saturação, na qual o pesquisador decide o momento em que a coleta de dados deve terminar. Ou seja, quando não emergiram mais questões/situações novas e/ou dados significativamente novos, optamos por suspender a etapa de coleta de dados (Bertaux, 1997).

A análise dos dados foi efetuada com base na Análise de Conteúdo (AC), método escondido em função da natureza do problema da pesquisa. De acordo com Bardin (2009), compreende-se por AC um conjunto de técnicas de análise das comunicações a fim de se obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Como método de pesquisa, a AC não consiste em adivinhar ou criar observações de estudo, mas, sim, em observar no conteúdo apresentado ao pesquisador aquilo que é possível notar além do fenômeno, tornando visível o oculto. Ou seja, esse método requer do pesquisador um trabalho arqueológico de desconstrução para a construção, de forma a compreender que as palavras têm muito mais a dizer do que de fato dizem (Campos, 2007). Trata-se de uma técnica que produz inferências de um texto focal para o seu contexto social de maneira objetivada (Bauer, 2002).

⁸ Disponível em: <<http://bch.cbd.int/protocol/text/>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

⁹ Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm>. Acesso em: 21 mar. 2011.

Diante disto, o pesquisador precisa ter certa flexibilidade, uma vez que diversos dados coletados podem possibilitar diferentes interpretações. Neste caso, ele se torna mais um instrumento que se utiliza para compreender os fatos do que alguém que apenas manipula experimentos e variáveis para obter os fatos (Campos, 2007). Torna-se evidente, portanto, que, por trás de um discurso aparente, de uma observação dirigida, existe uma mensagem oculta que precisa ser revelada, um conteúdo a ser analisado (Bardin, 2009).

Neste estudo, efetuamos duas etapas de AC, com abordagem qualitativa e com a utilização de grades mistas, nas quais as categorias foram definidas *a priori* com base na pesquisa bibliográfica, mais especificamente com base na literatura de transferência de política (Dolowitz e Marsh, 2000), destacada anteriormente, a saber: (a) Por que os atores se engajaram na transferência de política?; (b) Quem são os atores-chave envolvidos no processo de transferência de política?; (c) O que está sendo (ou foi) transferido?; (d) De onde parte o aprendizado?; (e) Quais são os diferentes graus de transferência?; (f) O que restringe ou facilita o processo de transferência de política?; (g) Como evidenciar a transferência de política?; (h) Como o processo de transferência de política está relacionado ao sucesso político ou à falha política?

No que se refere às delimitações do estudo, destacamos que, devido à complexidade que o tema de biossegurança engloba tanto para o Brasil quanto para o mundo, nos aprofundamos exclusivamente na realidade brasileira, no período de 2000 a 2009.

A biodiversidade corresponde à variação que ocorre nos materiais genéticos de todas as espécies de plantas e animais, juntamente com a variação que acontece no ecossistema em que eles se encontram (Rao e Hodgkin, 2002). Diante de um conceito amplo e com várias esferas possíveis de estudo, abordamos nesta pesquisa apenas os OGM. Ou seja, de que forma o Protocolo de Cartagena influenciou a formulação da PNB no que se refere aos transgênicos.

Quanto às diferentes formas de governança global, nos voltamos para o processo de transferência de política, analisando os aspectos referentes aos OGM no Protocolo que foram adotados no Brasil. Para isso, nos restringimos a analisar teoricamente os principais aspectos da transferência de uma política internacional para o nível nacional, não analisando as políticas públicas de biossegurança de cada estado da federação, dadas a complexidade de fatores específicos influentes no processo de cada um e as limitações de tempo da pesquisa.

Por último, na análise final, privilegiamos na pesquisa os atores públicos, uma vez que esta pesquisa se encontra voltada para uma análise de transferência de política no âmbito público.

6. Resultados do estudo

Na análise documental do Protocolo de Cartagena e da Lei nº 11.105 (que remete à PNB), identificamos aspectos comuns (categorias comuns) entre esses instrumentos legais e constatamos similaridades em termos da ocorrência de transferência de política, uma vez que o Brasil é um dos países signatários do Protocolo. Tais similaridades foram encontradas nos segu-

tes aspectos: (a) instituições governamentais; (b) escopo; (c) efeitos adversos; (d) normas; (e) recursos humanos, conscientização, educação e participação do público; (f) mecanismos de informação; (g) penalização e responsabilização; (h) procedimentos.

Esta primeira etapa da análise evidenciou que as semelhanças destacadas entre a Lei nº 11.105 e o Protocolo de Cartagena constituem um forte indicador da transferência de política (do Protocolo para a atual Lei de Biossegurança), o que sugere a necessidade de maior aprofundamento de forma a confirmar essa proposição teórica.

Neste sentido, efetuamos uma segunda etapa da análise de dados para verificar se, na prática, ocorreu um processo de transferência de política, como identificado anteriormente após análise documental, ou seja, se de fato o Protocolo de Cartagena influenciou a formulação da PNB. Para isto, fizemos nove entrevistas, que foram analisadas por meio das categorias de análise definidas por Dolowitz e Marsh (2000) e destacadas no tópico anterior, com base na AC. A identificação de tais categorias nos depoimentos dos entrevistados nos possibilitou uma interpretação qualitativa mais aprimorada, contribuindo para as conclusões desta pesquisa.

Os depoimentos nos permitiram identificar os atores-chave envolvidos no processo de transferência de política: MCT, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério das Relações Exteriores (MRE) e as multinacionais produtoras de semente. O engajamento dos ministérios se deve ao fato de os transgênicos impactarem distintas questões, como meio ambiente, saúde, comércio e agricultura. Ou seja, para que o Brasil se tornasse signatário de um instrumento legal internacional que tratasse de OGM, era necessária a colaboração de diferentes ministérios. Em contrapartida, as multinacionais se engajaram por uma questão de interesse comercial.

Quanto ao que foi de fato transferido, as entrevistas ressaltam que mais de um elemento foi transferido do Protocolo de Cartagena para a PNB, enfatizando-se os aspectos de transparência e disseminação de informação; rotulagem e marco normativo; análise de risco e princípio da precaução; participação pública.

O processo de aprendizado, por sua vez, partiu do contexto internacional. Ou seja, o contexto internacional quanto ao uso e ao avanço da biotecnologia foi determinante para que o debate em torno dos transgênicos ganhasse força e repercutisse ao redor do mundo, inclusive no Brasil. Logo, o processo de transferência de política sob estudo foi caracterizado por um processo de “aprendizagem” (transferência indireta).

Partindo deste contexto, verificamos que os principais fatores impulsionadores foram: a expansão da tecnologia de transgênicos no mundo, que fez com que os países se voltassem para a regulamentação dos OGM; a pressão das multinacionais, que apoiavam uma legislação que as favorecesse; a Convenção do Rio (em 1992); e a globalização econômica.

Houve dois graus de transferência. O primeiro apresentou um profundo processo de aprendizagem quanto à adoção do princípio da precaução e à identificação dos transgênicos por meio do processo de rotulagem. Tais aspectos de transferência provocaram intensos debates nacionais antes de sua adoção na Lei nº 11.105. O segundo, com grau de aprendizagem mais brando, está relacionado com a transparência e a disseminação de informação,

o marco normativo, a análise de risco e a participação pública. Apesar de terem sido reforçados pelo Protocolo e, com isto, influenciado a formulação da Lei nº 11.105, estes tópicos foram mais facilmente aceitos no contexto nacional e houve maior consenso quanto à sua incorporação na lei.

Os principais fatores que facilitaram o processo de transferência de política foram: a insegurança a respeito da tecnologia; a globalização; o fato de o Brasil possuir forte conteúdo agrícola em sua pauta comercial; e a questão do fato consumado.¹⁰

A questão do fato consumado facilitou o processo de transferência de política, uma vez que o aumento do plantio da soja ilegal no Rio Grande do Sul fez com que o governo brasileiro buscassem uma regulamentação mais sólida, que resultaria futuramente na Lei nº 11.105, facilitando a transferência dos valores de biossegurança, bem como as diretrizes de transporte do Protocolo de Cartagena para esta lei.

Por outro lado, verificamos que os aspectos que restringiram o processo de transferência de política foram: a incapacidade administrativa de implementação do Protocolo; o paradoxo de o Brasil ser megabiodiverso e forte agroexportador de *commodities*; conflitos de interesse a favor do crescimento da tecnologia de OGM e do seu comércio, contra os que defendiam que a proteção da biodiversidade é mais importante do que a biotecnologia. Todos esses aspectos foram ressaltados como obstáculos para uma transferência de política mais efetiva do Protocolo de Cartagena para a PNB.

O processo de análise e interpretação das entrevistas efetuadas na pesquisa de campo nos possibilitou identificar três momentos importantes de influência do contexto internacional no Brasil, mais especificamente no que se refere à regulamentação dos OGM no país.¹¹

O primeiro momento é caracterizado pela influência da Rio-92, por meio da Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que estabelece como um de seus pilares o princípio da precaução, que passou a ser divulgado internacionalmente. O segundo momento foi marcado pela entrada do Brasil na OMC, em 1994, o que resultou na assinatura do TRIPs, que tratava dos Direitos de Propriedades Intelectuais no comércio internacional. A partir daí, as multinacionais que estavam no Brasil passaram a cobrar o direito de propriedade intelectual de suas sementes geneticamente modificadas. Por fim, o terceiro momento de influência do contexto internacional foi quando o Brasil passou a ser um dos signatários do Protocolo de Cartagena, em 2004. Um ano depois, o Brasil aprovou a atual Lei de Biossegurança, a Lei nº 11.105, que passou a refletir melhor as diretrizes firmadas no Protocolo.

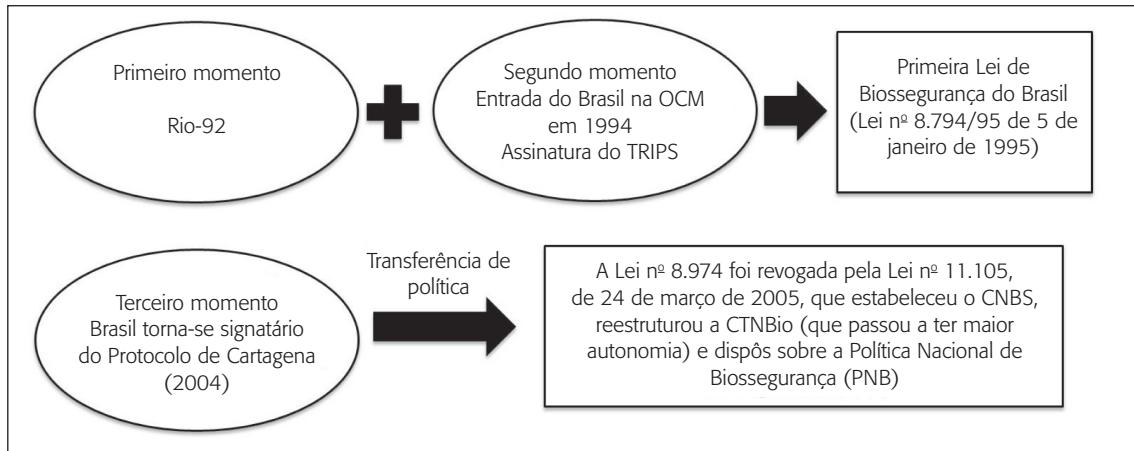
A compreensão destas três etapas de influência do contexto internacional na formulação da PNB nos possibilitou a demonstração do processo de transferência de política que

¹⁰ A inação do governo Fernando Henrique Cardoso diante do combate à ilegalidade à soja transgênica do Rio Grande do Sul advinda da Argentina contribuiu para que o governo Lula adotasse uma política de *fato consumado* como caminho para a aceitação da transgenia comercialmente no país (Brasil, 2005; Benthien, 2010).

¹¹ Esta constatação não exclui a possibilidade de que outros cenários externos tenham influenciado a regulamentação de transgênicos nacionalmente, mas, ao contrário, enfatiza os três momentos de maior relevância na visão das autoras.

ocorre em um terceiro momento, no qual o Protocolo de Cartagena influencia a atual Lei de Biossegurança (figura 2), mesmo que por meio de um processo de aprendizagem, como destacado anteriormente.

Figura 2
Três momentos de influência externa na questão dos OGM



Fonte: Elaborado pelas autoras.

A análise da pesquisa de campo verificou que nenhum dos entrevistados relacionou o fracasso da PNB ao Protocolo de Cartagena. Ao contrário, para a maioria deles, o Protocolo está mais relacionado com o sucesso da PNB, uma vez que suscitou positivamente os aspectos transferidos, que foram: transparência e disseminação de informação; rotulagem e marco normativo; análise de risco e princípio da precaução; e participação pública.

7. Considerações finais

Ao retomarmos o problema da pesquisa (“de que forma o Protocolo de Cartagena influenciou a formulação da PNB brasileira no que se refere aos alimentos transgênicos no período de 2000-09?”) e analisarmos os resultados obtidos neste estudo teórico/empírico, afirmamos que existem evidências da ocorrência do processo de transferência de política do Protocolo de Cartagena para a PNB (com base na Lei nº 11.105), caracterizando-se, desta forma, a transferência de política como um dos instrumentos de governança global que vai influenciar diretamente decisões legais e de administração pública no âmbito das decisões locais.

O processo de transferência de política do Protocolo de Cartagena para a PNB foi identificado por meio da AC durante a análise dos dados. Primeiramente, verificamos, com a adoção desse método, que existem muitas similaridades entre os textos da Lei nº 11.105 e do Proto-

colo de Cartagena no que se refere a: instituições governamentais; escopo; efeitos adversos; normas; recursos humanos, conscientização, educação e participação do público; mecanismos de informação; penalização e responsabilização; procedimentos. Tais similaridades constituem um forte indicador da transferência de política.

Em um segundo momento, identificamos, por meio da análise das entrevistas efetuadas na pesquisa de campo, que, de fato, ocorreu um processo de transferência de política. Ressaltamos que a seleção dos respondentes qualificados (especialistas, acadêmicos e ativistas) para a etapa de entrevistas levou em conta o critério da diversidade de opiniões ao reunir sujeitos de pesquisa de diferentes áreas — área acadêmica; agricultura; meio ambiente; indústria e comércio exterior; saúde, ciência e tecnologia —, bem como atores que representam a sociedade civil organizada, de forma a não ter resultados enviesados.

As categorias de análise propostas por Dolowitz e Marsh (2000) nos auxiliaram na compreensão do processo de transferência de política por meio da análise em profundidade das entrevistas realizadas. Assim, foram identificados diferentes aspectos relevantes de transferência, como: os atores-chave envolvidos no processo de transferência de política; o que está sendo (ou foi) transferido; de onde parte a transferência; o que facilitou e o que restringiu o processo de transferência. Um dos resultados mais importantes desta análise foi a elaboração de um esquema (figura 2) que destaca os três momentos de influência externa na questão dos OGM na PNB: a Conferência do Rio em 1992; a entrada do Brasil na OMC e assinatura do TRIPs; e a assinatura, pelo Brasil, do Protocolo de Cartagena. Esse último se refere ao momento em que ocorreu o processo de transferência de política sob investigação.

Embora muitos atores operem em uma rede globalizada de governança na área ambiental, os entrevistados da pesquisa não destacaram essa pluralidade de agentes no processo de transferência de política em questão. Ao contrário, apenas foram apontados o MCT, MMA, Ministério da Saúde, Mapa, MRE e as multinacionais produtoras de semente. Neste sentido, é relevante apontar como um dos resultados da pesquisa o fato de ANEs terem tido menor relevância neste processo de transferência, na visão dos entrevistados.

Os resultados do estudo apontam a ocorrência do processo de transferência de política, porém de forma indireta e como um processo de aprendizado, ou seja, *lesson drawing*. Isso torna ainda mais evidente que o processo de transferência de política pode ocorrer de diferentes formas, não somente pela transferência coerciva (Rose, 1991, 1993; Dolowitz e Marsh, 1996; Stone, 2004; Evans, 2006).

Outro aspecto encontrado ao longo da pesquisa de campo merecedor de destaque é a ausência de uma PNB “real”, apontada por alguns entrevistados. Para eles, o que hoje é conhecido como a PNB ainda está por ser implantado, ou seja, cabe ao Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) debater e efetuar propostas para a formulação de uma PNB efetiva.

Portanto, as etapas de análise dos dados executadas reforçaram a existência de um processo de transferência de política do Protocolo de Cartagena à PNB, embora a forma como se apresenta a atual PNB ainda seja questionável.

Referências

- ARAÚJO, José C. Produtos transgênicos na agricultura: questões técnicas, ideológicas e políticas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 18, n. 1, p. 117-145, 2001.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-217.
- BENTHIEN, Patrícia F. *Transgenia agrícola e modernidade: um estudo sobre o processo de inserção comercial de sementes transgênicas nas sociedades brasileira e argentina a partir dos anos 1990*. Tese (doutorado) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- BERTAUX, Daniel. *Les récits de vie*. Paris: Nathan, 1997.
- BRASIL se torna o segundo maior produtor de transgênicos do mundo. *Folha de S.Paulo*, 23 fev. 2010. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u697808.shtml>. Acesso em: 25 nov. 2010.
- BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Lei de Biossegurança. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, v. 162, n. 58, 28 mar. 2005. Seção I, p. 1-5.
- BRASIL. Lei nº 8.794/95, de 5 de janeiro de 1995. Estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, v. 133, n. 5, 6 jan. 1995. Seção I, p. 1-3.
- CAMPOS, Dinael C. A análise de conteúdo na pesquisa qualitativa. In: BAPTISTA, Makilim N.; CAMPOS, Dinael C. (Org.). *Metodologias de pesquisa em ciências: análises quantitativa e qualitativa*. Rio de Janeiro: LTC, 2007.
- CONSERVATION INTERNATIONAL. *Megadiversity: the 17 Biodiversity Superstars*, 2012. Disponível em: <www.conservation.org/documentaries/Pages/megadiversity.aspx>. Acesso em: 31 ago. 2012.
- CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). *CDB*, 2011. Disponível em: <<http://bch.cbd.int/protocol/parties/>>. Acesso em: 13 fev. 2011.
- CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). *Panorama da Biodiversidade Global 2*. Montreal: United Nations, 2006.
- DECLARAÇÃO do Rio. *Estudos Avançados*, v. 6, n. 15, 1992. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.
- DOLOWITZ, David. British employment policy in the 1980s: learning from the American experience. *Governance*, v. 10, n. 1, p. 23-42, 1997.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an international journal of policy and administration*, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44, p. 343-357, 1996.

EVANS, Mark. At the interface between theory and practice — Policy transfer and lesson drawing. Review of “Learning from comparative Public Policy: a practical guide”, by Richard Rose. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 479-515, 2006.

EVANS, Mark. *Policy transfer in global perspective*. Aldershot: Ashgate, 2004.

FARAH, Marta. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. O&S, v. 15, n. 45, 2008. p. 107-126.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação*, 2010. Disponível em: <www.fao.org/ag/agn/agns/meetings_consultations_2006_en.asp>. Acesso em: 24 nov. 2010.

GUIMARÃES, Roberto P. Waiting for Godot: sustainable development, international trade and governance in environmental policies. *Contemporary Politics*, v. 10, n. 3-4, p. 203-225, 2004.

GUPTA, Aarti; FALKNER, Robert. The influence of the Cartagena Protocol on biosafety: comparing Mexico, China and South Africa. *Global Environmental Politics*, v. 6, n. 4, p. 23-55, 2006.

HALL, Jeremy; MATOS, Stelvia; LANGFORD, Cooper H. Social exclusion and transgenic technology: the case of Brazilian agriculture. *Journal of Business Ethics*, v. 77, p. 45-63, 2008.

HELD, David. *Global covenant*: the social democratic alternative to the Washington Consensus. Cambridge: Polity, 2004.

HILL, Ryan; SENDASHONGA, Cyrie. Conservation biology, genetically modified organisms, and the Biosafety Protocol. *Conservation Biology*, v. 20, n. 6, 2006. p. 1620-1625.

HULME, Rob. The role of policy transfer in assessing the impact of American ideas on British social policy. *Global Social Policy*, v. 6, n. 2, p. 173-195, 2006.

JAMES, Clive. Preview: global status of commercialized transgenic crops: 2002. *International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Application Brief*, Ithaca, NY: ISAAA, n. 30, 2003.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Nova York: Longman, 2001.

LOHBAUER, Christian. Governança global: regras para ordenar um mundo anárquico. In: NEVES, Carlos Augusto dos S. *Governança global: Reorganização da política em todos os níveis de ação*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). MMA, 2010. Disponível em: <www.mma.gov.br/sitio/index.php>. Acesso em: 25 nov. 2010.
- MOSSBERGER, Karen; HAROLD, Wolman. Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: challenges and recommendations. *Public Administration Review*, v. 63, n. 4, p. 428-440, 2003.
- NODARI, Rubens O.; GUERRA, Miguel P. Avaliação de riscos ambientais de plantas transgênicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 18, n. 1, p. 81-116, 2001.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity: text and annexes*. Montreal: United Nations, 2000.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *A fair globalization: creating opportunities for all*. Geneva: International Labour Office, 2004.
- PIERANTI, Octavio P. A metodologia historiográfica na pesquisa em administração: uma discussão acerca dos princípios e de sua aplicabilidade no Brasil Contemporâneo. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 6, n. 1, 2008. p. 1-12.
- RAO, Ramanatha; HODGKIN, Toby. Genetic diversity and conservation and utilization of plant genetic resources. *Plant Cell, Tissue and Organ Culture*, v. 68, p. 1-19, 2002.
- REY, Fernando G. *Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- RONIT, Karsten. Institutions of private authority in global governance: linking territorial forms of self-regulation. *Administration & Society*, v. 33, n. 5, p. 555-578, 2001.
- ROSE, Richard. *Lesson drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham, NJ: Chatham House, 1993.
- ROSE, Richard. What is lesson drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.
- SANTOS, Claire G. dos; CARRION, Rosinha da S. M. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1847-1868, 2011.
- SINDAG. *Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola*. Disponível em: <www.sindag.com.br/noticia.php?News_ID=2147>. Acesso em: 20 jan. 2011.
- STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European Public Policy*, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). UNEP, 2011. Disponível em: <www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=en>. Acesso em: 25 fev. 2011.
- UNITED NATIONS WORLD HEALTH ORGANIZATION (UNWHO). *International debates*. March, 2006.

WORK, Robert. Overview of descentralisation worldwide: a stepping stone to improved governance and human development. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DECENTRALIZATION, 2ND, Manila, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030965.pdf>>.

Yuna Fontoura é doutoranda em administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape/FGV). E-mail: Yuna.Fontoura@fgv.br.

Ana Lucia Guedes é professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade UNIGRANRIO. E-mail: almguedes@gmail.com