

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

DOMESTIC STRUCTURES AND THE FORMATION OF BRAZILIAN POSITION AT THE MEETINGS OF THE PARTIES TO THE CARTAGENA PROTOCOL

Rafael Pons Reis

Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS, Doutorando em Sociologia Política pela UFSC.

Resumo

Este artigo 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 em tais reuniões.

Argumenta-se que o desempenho brasileiro 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. Entretanto, vínculos entre a burocracia governamental e entidades da sociedade civil constituíram-se de forma desigual em diferentes momentos. Disso resultou a contribuição para que o Brasil apresentasse posições diferenciadas nessas reuniões.

Palavras-chave: Negociações internacionais. Política externa. Jogos de dois níveis. Protocolo de Cartagena. Biossegurança.

Abstract

This article aims to examine the performance of governmental agencies and interest groups in the formation of Brazilian official position at the meetings of the parties to the Cartagena Protocol. Thus, what follows is an attempt to analyze to what extent the domestic environment influenced Brazilian negotiators to adopt different positions in such meetings. It is argued that Brazil's performance can be explained considering the influence of domestic structures that filtered the representative bodies' preferences of different society segments on the issue of transgenic biosafety. However, the links between the government bureaucracy and civil society entities were built up unevenly in different moments. As a result, it contributed to the formation of different stands taken by Brazil in these meetings.

Key words: International Negotiations. Foreign Policy. Two level games. Cartagena Protocol. Biosafety. Introdução

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.

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 1 e 2), o Brasil participou de certas alianças que inviabilizaram o consenso sobre a implantação de normas internacionais de biossegurança, tornando o PC 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.

Já na COP/MOP 3, o Brasil consegue 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.

Sendo assim, o que segue é uma tentativa de analisar em que medida a arena política doméstica sobre biossegurança influenciou os negociadores brasileiros a agirem de formas diferenciadas ao longo das Reuniões das Partes do protocolo. Para tanto, é utilizada a abordagem conceitual conhecida por Jogos de Dois Níveis (JDN). Assim, na primeira seção é feita uma breve apresentação do modelo de análise dos JDN. Na segunda seção é feita uma análise da forma como as alianças e coalizões se estabelecem entre os diversos atores que compunham a arena política doméstica sobre biossegurança no período da negociação e da ratificação do Protocolo de Cartagena. Em seguida, a relevância econômica dada por Lula no setor do agronegócio brasileiro. E por fim, uma análise sobre a influência da arena política doméstica sobre a formulação do posicionamento brasileiro nas Reuniões das Partes do Protocolo de Cartagena.

INTERAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DOMÉSTICO E EXTERNO DE ANÁLISE

Na década de 1980, a abordagem focada no debate entre autores ocupará um precioso espaço nas Teorias das Relações Internacionais 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 instituições 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 ascensão 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 doméstica. 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.

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. Dessa forma, Putnam (199) entende que o nível doméstico deve ser considerado em igualdade de importância com o nível internacional para explicar os constrangimentos e os incentivos à cooperação.

A ARENA POLÍTICA DOMÉSTICA BRASILEIRA NO PERÍODO DA NEGOCIAÇÃO E DA RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE CARTAGENA

Na passagem das 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.

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, 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 infra-estrutura legal e institucional para a condução da política nacional de biotecnologia e biossegurança.

Durante os anos de vigência¹ da Lei nº 8.974, ocorreu uma verdadeira batalha jurídica entre determinados setores da sociedade contrários e os favoráveis à liberalização comercial

¹ 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 *Ius Gentium - Curitiba, ano 7, n. 13, p. 141 - 170, jan/jun 2013*

dos OGMs no Brasil. O imbróglio jurídico que se estabeleceu na sociedade brasileira tinha como cerne a falta de clareza da legislação então em vigor sobre as competências da CTNBio 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 (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 parecer² 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 transgênica³.

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).

² 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. 20012.

³ 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 desconfiças no âmbito da justiça e da opinião pública quanto a segurança da nova tecnologia (Pelaez e Schmidt, 2000).

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).

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.

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.

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.32):

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.

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.

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.

A RELEVÂNCIA ECONÔMICA DO SETOR DO AGRONEGÓCIO NO GOVERNO LULA

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 Transgênicos⁴” 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).

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 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 Silva⁵, para a pasta do Ministério do Meio Ambiente, e Miguel Rossato, 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

⁴ 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.

⁵ 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).

Precaução como base para defender o patrimônio genético brasileiro e a segurança para a saúde humana.

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 ruralista⁶, eram ambas as principais razões da força política daquela pasta dentro do governo.

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. 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.

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

⁶ 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.

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% em sua composição.

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 patronal⁷. 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).

PREFERÊNCIAS DO GOVERNO E A ARENA POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE BIOSSEGURANÇA

Apesar de Lula ter iniciado a campanha para que o Brasil ratificasse o Protocolo, 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,

⁷ A agricultura patronal refere-se ao agronegócio, isto é, os grandes empreendimentos agropecuários destinados a produção em larga escala.

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 brasileira – 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 MDIC⁸ e sua capacidade de formular e coordenar uma política voltada à indústria, provocando uma reengenharia institucional e restabelecendo os instrumentos

⁸ 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 2012.

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-Platiau (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.

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.

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 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.

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. 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 Brasil⁹ 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.

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

⁹ 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.

Ius Gentium - Curitiba, ano 7, n. 13, p. 141 - 170, jan/jun 2013

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 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.

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. 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 país¹⁰. Entretanto, em 2006, com a promulgação do Protocolo de Cartagena¹¹ 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. 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.

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

¹⁰ Governo tenta boicotar Protocolo de Cartagena. 08/06/2005. Disponível em: http://www.edsonduarte.com.br/noti_governo_tenta_boicotar.htm. Acesso em: 10 de maio de 2012.

¹¹ Com a promulgação do Decreto nº 5.705/06, publicado no Diário Oficial da União em 17/02/2006, o Protocolo de Cartagena passou a integrar no ordenamento jurídico doméstico.

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 Lisboa¹², 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 brasileira¹³ 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”.

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).

¹² 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 2011. Marijane Lisboa, representante do IDEC, participou da delegação brasileira enviada à Montreal com o status de observadora.

¹³ 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 2012.

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. 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 presidencial¹⁴ instituindo a Comissão Nacional Preparatória das Conferências COP8/MOP3, 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 Brasileira¹⁵ 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 Brasil no Protocolo: foi o caso das ONGs ambientalistas. Essas organizações criaram um site

¹⁴ Publicado no Diário Oficial da União em 17 de novembro de 2005. Decreto de 16 de novembro de 2005.

¹⁵ 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 2012.

de internet (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 Civil¹⁶, 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 MAPA¹⁷, 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)¹⁸:

¹⁶ 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>.

¹⁷ 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. Acesso em: 15 de março de 2012.

¹⁸ Disponível em: http://www.cib.org.br/em_dia.php?id=677. Acesso em: 15 de março de 2012.

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.

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 transgênicos¹⁹.

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 [?]”.

A figura de Marina Silva é um elemento importante para a composição do grupo negociador para a COP/MOP 3. Segundo Eliana Fontes²⁰, 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 COP²¹, “porque traz à tona o ambiente

¹⁹Disponível em:

<http://www3.pr.gov.br/meioambiente/noticias/portal/noticiascompletas.php?noticiabanco=866>. Acesso em: 15 de maio de 2012.

²⁰ 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.

²¹ 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.

Ius Gentium - Curitiba, ano 7, n. 13, p. 141 - 170, jan/jun 2013

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:

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 Silva²²: "Quando optamos claramente pelo 'contém' e estabelecemos um período de transição para ele entrar em vigor, estamos possibilitando a identificação imediata nos países que já fazem a segregação e permitindo a adaptação daqueles que não fazem".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

²² Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/materia.phtml?materia=259394&q=1>. Acesso em 01 de dezembro de 2011.

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.

REFERÊNCIAS

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.

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.

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.

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

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 2009.

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

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.

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

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

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

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

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

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

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.

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.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and Domestic Politics**. International Organization. v. 42, 1988.
SILVA, Gabrielle. **O Pluralismo na Formação do Interesse Brasileiro em Biossegurança**. Dissertação de Mestrado, UNB, 2002.

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

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.

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.

THUSWOHL, Maurício. **Diferença entre governo e ONGs antecede cúpulas ambientais**. Agência Carta Maior, 02/01/2006.