

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA: DO PROTOCOLO DE CARTAGENA À POLÍTICA NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA

POLICY TRANSFER: FROM CARTAGENA PROTOCOL TO THE BRAZILIAN NATIONAL BIOSAFETY POLICY

Yuna Souza dos Reis da Fontoura *
Doutoranda na EBAPE/FGV/RJ
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: yuna.fontoura@fgv.br

Ana Lucia Malheiros Guedes
Coordenadora do Grupo de Estudos Internacionais (GEI) - FGV/RJ
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: ana.guedes@fgv.br

RESUMO

O processo de globalização das últimas décadas evidenciou que as atividades estatais no âmbito internacional são desagregadas em favor de uma estrutura de relações entre diferentes atores que operam em um contexto global. Destacamos dentro deste contexto de globalização, aspectos relevantes de governança global, mais especificamente, a transferência de política, na qual a formulação de políticas públicas é influenciada por experiências de contextos políticos distintos. Dada a carência de estudos no Brasil voltados para este tema, este ensaio está focado em um dos instrumentos de governança - a transferência de política. A análise de um modelo de transferência por meio de pesquisa documental demonstra como o Protocolo de Cartagena influenciou a formulação e a implementação da Política Nacional de Biossegurança (PNB) brasileira (com base na Lei nº 11.105) no que se refere aos alimentos transgênicos no período de 2000-2009. Os resultados analíticos revelam que houve um processo de transferência de política do Protocolo de Cartagena à PNB, no formato de aprendizado (ou *lesson drawing*).

Palavras-chave: Governança global. Transferência de política. Protocolo de Cartagena. Política Nacional de Biossegurança.

ABSTRACT

The process of globalization that took place in the last decades showed that the state activities at the international level are disaggregated in favor of a structure of relationships between different actors operating in a global context. We emphasize in this context of globalization relevant aspects of global governance, more specifically, the policy transfer in which the formulation of public policy is influenced by experiences from different political contexts. Given the lack of studies in Brazil with focus on this issue, this paper focuses on one of the instruments of governance - the policy transfer. The analysis of a transfer model through documentary research demonstrates how the Cartagena Protocol has influenced the formulation and implementation of the Brazilian National Biosafety Policy (PNB) (based on Law No. 11.105) with regard to GM foods in the 2000-2009 period. The analytical results reveal a policy transfer process of the Cartagena Protocol to the GNP, in the form of learning (or lesson drawing).

Keywords: Global governance. Policy transfer. Cartagena Protocol. National Biosafety Policy.

Data de submissão: 27 jul. 2012.

Data de aprovação: 18 out. 2012.

INTRODUÇÃO

Tanto na ótica liberal ortodoxa quanto em uma visão crítica radical, os argumentos em torno da globalização possuem traços deterministas. Para ambos, a globalização é apresentada como um fenômeno que se submete ao império das leis econômicas e suas instituições (BANERJEE e LINSTAD, 2001; CARDOSO, 2008; CASTELLS e KISELYOVA, 2003; DINIZ, 2007; FARAZMAND, 2007; NYE, J., 2004; WOODS e HURRELL, 2002). Como consequência, os governos nacionais passam a ser analisados como objetos passivos que são vítimas de forças incontroláveis, sendo, portanto, reduzidos à impotência. Ou seja, a ação política se anula em relação à supervalorização dos mecanismos econômicos e reduz a responsabilidade dos governantes pelos erros e acertos das políticas adotadas (DINIZ, 2007).

Neste sentido, Held (2004) defende que a globalização proporcionou uma nova distribuição do poder entre Estados, mercados e sociedade civil. Em paralelo, novos modelos de tecnologias de informação e de comunicação auxiliaram a expansão das redes de empresas, cidadãos, sindicatos, organizações internacionais e organizações não-governamentais (ONGs), que atualmente compartilham poder e autoridade com os governos (STRANGE, 1996). Como consequência disto, o *locus* do poder político efetivo não é mais exclusivo dos governos nacionais. Ao contrário, este poder político é compartilhado, trocado e contestado por diversas forças e organismos, públicos e privados que atravessam os domínios nacionais, regionais e internacionais, compreendendo desta forma um novo modelo de governança global.

Em decorrência da globalização, da complexidade da sociedade contemporânea e da importância das relações entre os diferentes atores que atuam no âmbito mundial, emergiram questões a respeito da necessidade da resolução de problemas que atingem a todos os povos e nações, como: crescimento populacional; miséria, terrorismo, conflitos étnico-religiosos; desenvolvimento econômico; proteção da biodiversidade. Ou seja, a comunidade internacional passou a reforçar e a defender governança em âmbito global (LOHBAUER, 1999).

Neste contexto de governança global, destaca-se o papel dos organismos internacionais (como a Organização das Nações Unidas - ONU) no papel de definir a agenda de desenvolvimento econômico e social para governos nacionais, bem como de proteção ambiental e da biodiversidade. Tanto a ONU quanto outras organizações internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio contribuem para o processo de globalização por meio de práticas de transferência política e governança. A criação de regimes internacionais no marco do sistema ONU estabelece e legitima normas, princípios, regras e procedimentos, de forma a institucionalizar um conhecimento consensual sobre necessidades domésticas e as de responsabilidades políticas, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento dos governos nacionais (STONE, 2004; KEOHANE e NYE, 2001; HELD, 2004).

Tais regimes se inserem no processo de transferência de política no qual o conhecimento a respeito de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e idéias em um cenário político (passado ou presente) são utilizados como modelo para o desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e idéias em outro ambiente político (DOLOWITZ e MARSH, 2000; STONE, 2004). Por outro lado, a transferência de política também compreende a transferência de

idéias ou programas muitas vezes sustentados por um processo precedente de aprendizagem (DOLOWITZ e MARSH, 2000; STONE, 2004).

Diante deste contexto, o presente ensaio tem por objetivo promover o debate teórico acerca de transferência de política como um instrumento de governança global. Mais especificamente, o ensaio analisa o modelo de transferência do Protocolo de Cartagena para a Política Nacional de Biossegurança (PNB).

GOVERNANÇA GLOBAL E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA

Antes de analisarmos o conceito de transferência de política, é preciso compreendermos melhor o que vem a ser governança global dentro do contexto de globalização econômica das últimas décadas (BANERJEE e LINSTED, 2001; CARDOSO, 2008; CASTELLS e KISELYOVA, 2003; DINIZ, 2007; FARAZMAND, 2007; NYE, J., 2004; WOODS e HURRELL, 2002).

Dada a complexidade da sociedade internacional contemporânea e a importância das relações entre os diferentes atores que a constituem, emergem questionamentos quanto a necessidade da resolução de problemas que atingem a todos os governos nacionais. Questões como, crescimento populacional, pobreza, conflitos étnico-religiosos com repercussões internacionais, terrorismo, desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos naturais, ultrapassam as barreiras nacionais. Neste sentido, a comunidade internacional passou a enfatizar e defender uma tentativa de governança em âmbito global (LOHBAUER, 1999).

Arelado a essas discussões, retomamos o pensamento de Immanuel Kant em duas das mais influentes obras da segunda metade do século XVIII: a primeira, *Ideia para uma História Universal com um Propósito Cosmopolita*, escrita em 1784 e a segunda, *Para uma Paz Perpétua*, em 1795. Nestes ensaios, Kant analisou os caminhos para “a paz perpétua” (com a eliminação de qualquer hostilidade) e efetuou o exame das ações e dos comportamentos dos Estados que dificultam sua realização. Para Kant os caminhos se dariam pelo ideal cosmopolita característico de uma federação entre independentes repúblicas na qual todos respeitariam os direitos básicos dos cidadãos e por meio do estabelecimento de um espaço público que garantisse a liberdade de toda a população como parte de uma cidadania mundial governada pelo império da lei como um determinante da razão. Neste sentido, o ideal de paz permanente entre os povos se desenvolve em dois planos. Primeiramente pela interconexão da população global impulsionada pela “mão invisível” da prática do livre comércio (“espírito de comércio”) na qual todos os indivíduos seriam absorvidos e as probabilidades de guerra seriam reduzidas e incompatíveis com esta realidade. Já no segundo plano Kant ressalta que o caráter multidimensional e positivo da paz requer a existência de instituições advindas de um direito acima das leis nacionais, ou seja, um “Direito Global” de forma a homogeneizar a comunidade humana na crença de que um modelo de federalismo mundial correspondesse à necessidade vislumbrada de paz definitiva entre os Estados (CAMARGO, 1999).

Portanto, o filósofo alemão foi basicamente um dos precursores da necessidade de governança global como mecanismo para a adoção de uma forma democrática de “governo mundial” por meio da participação de todos os povos, com um sistema universal de Direito Institucional. Ao

transportar os ideais liberais kantianos para os dias atuais, constata-se que a paz permanente está longe de ser alcançada por vários motivos tais como, por exemplo, o efeito contrário do “espírito de comércio” que se transformou em “espírito de competição”, definido pelo individualismo e pelo excesso de hierarquia. Ressaltamos também que as possibilidades de guerra não foram evitadas e que a diversidade cultural e as identidades humanas não foram homogeneizadas, pelo contrário, foram exacerbadas, propiciando o surgimento de conflitos étnicos e fundamentalismos religiosos. No entanto, a ótica kantiana permitiu a ampliação do debate em torno de novas formas de governança global para a solução de problemas que afetam o planeta e a humanidade (CAMARGO, 1999). Acrescenta-se a isto, a obra de Robert Keohane e Joseph Nye (2001) na qual os autores evidenciavam a crescente importância da complexa interdependência entre os Estados, e a existência de múltiplos canais de relacionamento entre os países.

Ao longo do processo de globalização, torna-se mais evidente para os Estados e para os demais atores sociais que seus valores são cada vez mais afetados pela ação uns dos outros. Com isto, eles buscam regular os efeitos dessa interdependência. Isto é, tentam “governar a globalização”. Neste caso a governança se dá por meio de diferentes formas, como por exemplo: ações estatais unilaterais dentro do próprio território; ações unilaterais fora dos territórios dos Estados e dos blocos econômicos; cooperação regional; cooperação multilateral em nível global por meio da criação de regimes internacionais; e cooperação transnacional e transgovernamental sem que envolvam a ação do Estado (KEOHANE e NYE, 2001).

Para Keohane e Nye (2001), no processo de negociação política, faz-se necessário compreender como e por que ocorrem mudanças nos regimes internacionais. A complexidade deste tema se deve ao fato de que a interdependência entre os atores estatais e não-estatais no cenário global está enraizada em regras dos múltiplos níveis, nacionais e internacionais dos âmbitos público e privado. Após a Segunda Guerra Mundial conjuntos específicos de regras e procedimentos foram desenvolvidos para orientar os Estados e os atores transnacionais em diversas áreas, tais como: ajuda aos países menos desenvolvidos; proteção do meio ambiente; conservação da pesca; política alimentar internacional; coordenações meteorológicas internacionais; política monetária internacional; regulação de corporações multinacionais; políticas de transporte marítimo internacional; comércio internacional; entre outras.

Destacamos neste processo de governança global o papel das instituições domésticas nos Estados, uma vez que estabelecem quais assuntos são de competência dos Estados, como questões geopolíticas. Os problemas globais refletem a complexidade das interconexões que transcendem os Estados e as sociedades na ordem global. Como descrito anteriormente, nesta nova fase do capitalismo, a política global está ancorada não apenas nas tradicionais preocupações geopolíticas (comércio, energia, segurança), mas também em outras questões sociais e ecológicas. Temas como poluição, abastecimento de água, organismos geneticamente modificados e drogas encontram-se entre um número crescente de questões políticas que exigem cooperação internacional para a sua resolução. Isto justifica o fato de emergirem nas últimas décadas múltiplas esferas políticas e de autoridade (estatal e não-estatal) nesta nova configuração internacional (KEOHANE e NYE, 2001; HELD, 2004).

São muitas as indefinições e debate acerca da governança global (quais atores estariam envolvidos?, qual seria o papel dos Estados?), porém nenhum consenso foi alcançado na esfera acadêmica, embora não seja eliminada a importância que o tema requer. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (UNDP, 2002), governança é definida como um sistema de valores, políticas e instituições pelo qual a sociedade organiza uma tomada de decisão coletiva e as ações de ordem política, econômica, sociocultural e ambiental ocorrem por meio da interação entre Estado, sociedade civil e do setor privado. Soma-se a isto que, para este programa, a governança compreende os mecanismos, processos e instituições pelas quais os cidadãos e grupos organizados articulam seus interesses individuais, avaliam suas diferenças e exercem seus direitos e obrigações legais, tendo como princípios fundamentais para a “boa governança” o respeito pelos direitos humanos, a abertura política, a participação de diferentes atores da sociedade, a tolerância, a capacidade administrativa e burocrática, além da eficiência (UNDP, 2002).

Camargo (1999) amplia o debate do conceito de governança ao relatar que a forma como as principais instituições liberais internacionais (Banco Mundial, ONU, Fundo Monetário Internacional - FMI, entre outras) definem governança representa uma forma de legitimar suas orientações e seus projetos, além dos respectivos conceitos serem amplamente utilizados e divulgados com forte conotação ideológica. Para ilustrar este argumento, a autora descreve que, a partir de 1989, algumas organizações internacionais, como Banco Mundial, fizeram o uso do termo governança para qualificar a situação precária do continente africano como uma “crise de governança” (CAMARGO, 1999).

Embora seja um conceito impregnado de diferentes percepções e ideologias, Lohbauer (1999, p.42) defende a hipótese de que a ideia de governança global implica em “pensar caminhos para tornar o mundo um local melhor para a convivência dos povos”. Muito mais do que a criação utópica de um “governo mundial” a governança global implica em medidas que garantam a segurança dos povos, a organização da economia mundial, além do fortalecimento das leis universais, ou seja, prover instituições globais que melhor atendam as necessidades do mundo no pós-Guerra Fria. Isto não significa uma ênfase na uniformidade, ao contrário, prevalecem valores como diversidade, cooperação, colaboração, em um sistema descentralizado sob a base de valores compartilhados (LOHBAUER, 1999).

A governança global é um sistema multidimensional e de múltiplos atores. Também é multifacetada na medida em que o desenvolvimento e a implementação de políticas globais envolvem um processo de coordenação política entre as instituições transnacionais, internacionais e nacionais e, em muitos casos, instituições internas dos Estados. Sendo assim, a governança global é um complexo de múltiplos atores na qual atuam diversas instituições no desenvolvimento de uma política pública global. Ressalta-se, entretanto, que esta concepção essencialmente pluralista de governança global não pressupõe que todos os Estados ou grupos de interesse possuam a mesma voz, ou seja, a mesma influência nas agendas ou nos programas que atuam. As redes globais de política pública estão remodelando a base sobre a qual as normas nacionais e internacionais são feitas. Portanto, influenciam os sistemas de regulação. Já não existe uma separação rígida entre os domínios público e privado, o nacional e internacional, no que tange aos procedimentos e aos mecanismos legislativos e executivos, ou que sigam a lógica única dos Estados (HELD, 2004).

Para Ronit (2001) dois aspectos estão internalizados no conceito de governança global. Primeiro, existem inúmeros problemas mundiais que os países sozinhos ou em processos de cooperação regionais possam satisfatoriamente resolver. Segundo, a solução desses problemas não está na maior cooperação entre os países, nem nas transações econômicas do mercado. Logo, torna-se necessário envolver instituições globais para que estes problemas sejam resolvidos. Diferentes atores também podem contribuir em áreas onde a cooperação entre governos esteja funcionando e em áreas onde os conflitos tornaram tal cooperação impossível ou pouco eficiente (RONIT, 2001). Andrade (2009) reforça este argumento no que se refere às mudanças ambientais globais, uma vez que tais transformações se aceleram a cada ano, tornando-se cada vez mais amplos, requerendo, portanto, uma ação coletiva mundial que supere as fronteiras entre os Estados e as disciplinas. Ou seja, o fator “cooperação” deve ser enfatizado como meio para a resolução de problemas pela participação não apenas do Estado, mas de uma complexa rede social, composta principalmente por organizações governamentais e não-governamentais, tanto nacionais quanto internacionais, além da contribuição direta de comunidades epistêmicas¹.

Para isto, as políticas governamentais requerem não apenas a mobilização de instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e gerenciais, sob controle dos burocratas e tecnocratas para obterem êxito em suas ações, mas também de estratégias políticas, de articulações e de coalizões para conseguirem sustentabilidade e legitimidade nos processos de tomada de decisões. Estes requisitos devem ser considerados, independente da pessoa ou do grupo e/ou partido que representa (BENTO, 2003).

Com o objetivo de compreender melhor como se dá o processo de governança global, é preciso distinguirmos os termos “governança” e “governabilidade”. Em primeiro lugar, governança se refere aos pré-requisitos institucionais necessários para a otimização do desempenho administrativo, ou seja, ao conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que garante tanto a eficiência quanto a democratização das políticas públicas (BENTO, 2003). Isto é, o conceito está ligado à ação estatal na execução de políticas e suas metas coletivas por meio de mecanismos e procedimentos que abranjam os aspectos plurais e participativos da sociedade, o que acarreta, por sua vez, ampliar e aperfeiçoar os meios de interlocução e administração da gama de interesses (BENTO, 2003; DINIZ, 1996). Por outro lado, a governabilidade está relacionada com as condições do ambiente político que ocorrem (ou devem ocorrer) as ações administrativas em relação à legitimidade, credibilidade e imagens públicas da burocracia e do governo. Neste caso, a governabilidade se refere às condições materiais do exercício do poder, bem como à legitimidade e sustentação política de cada governo. Já a governança está relacionada com os aspectos mais instrumentais do exercício do poder e no cumprimento das metas governamentais definidas *a priori* (BENTO, 2003).

Sendo assim, em uma escala maior de governabilidade, a governança global reflete uma nova forma de organização entre os arranjos de autoridade já existentes e o processo de regulação política, nos âmbitos nacionais e internacionais, tanto nacionalmente quanto internacionalmente. Segundo Peters e Pierre (1998), surge na governança uma nova forma de governar, em contraponto

¹ “Uma rede de profissionais com competência e expertise em um domínio específico reconhecidas e com autoridade para reivindicar o conhecimento de políticas públicas relevantes dentro deste domínio ou área de estudo.” Tradução livre das autoras deste ensaio com base em Haas, 1992, p.3.

à administração pública tradicional, que emerge a partir de modificações na relação entre o governo e o setor privado. Tais alterações nos levam a refletir sobre o papel do Estado no contexto contemporâneo. Na atual conjuntura, o Estado passa de ator central das decisões democráticas para mediador e árbitro das articulações políticas, sociais e econômicas intergovernamentais e transnacionais, na qual se destaca o papel da sociedade civil organizada, dos organismos internacionais e das empresas transnacionais.

No entanto, Kehoane e Nye (2001) defendem que a instituição-chave para o futuro da governança global será o Estado-Nação. Em face à globalização e à interdependência econômica, é possível que medidas unilaterais sejam insuficientes. Portanto, os Estados estão dispostos a sacrificar sua liberdade de ação legal para fortalecer a cooperação no nível regional. O regionalismo atua tanto como uma resposta política interna quanto resposta para os desafios à globalização econômica. Com o regionalismo, os Estados conseguem alavancar barganha e representatividade na política internacional frente as demandas e pressões de corporações e outras organizações. A União Européia como um bloco, por exemplo, encontra-se mais equipada para responder as políticas unilaterais estadunidenses do que, individualmente, os países europeus (BARBOSA e SOUZA, 2010; CAMARGO, 2008; MEDEIROS e VIERA, 2007; HOFFMANN e SOUZA NETO, 2007).

Em paralelo as questões descritas acima, evidenciamos o processo de *transferência de política* como um dos poderosos instrumentos de governança global. Para melhor compreendermos a transferência de política e suas implicações dentro de um processo mais amplo de governança, apresentaremos a seguir nossas reflexões com base no caso de transferência política entre o Protocolo de Cartagena e a Política Nacional de Biossegurança (PNB).

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICA

Os processos contemporâneos de globalização econômica e governança global intensificaram o processo de transferência de políticas, na qual a formulação de políticas públicas no contexto nacional para fins do desenvolvimento é influenciada por experiências de contextos políticos diferentes (DOLOWITZ e MARSH, 1996; 2000; STONE, 2004; HULME, 2006; EVANS, 2004; 2006). De acordo com Dolowitz e Marsh (2000) a transferência de política é o processo pelo qual o conhecimento a respeito de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) são utilizados como modelo para o desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político.

Neste sentido, Stone (2004) defende que a transferência de ideias ou programas é, algumas vezes, sustentada por um profundo processo de aprendizagem. Ou seja, a transferência de política ocorre quando os formuladores de políticas ajustam seus entendimentos cognitivos sobre o desenvolvimento político e modificam as políticas adotadas à luz dos conhecimentos adquiridos de experiências anteriores. Para este tipo voluntário de transferência de política utiliza-se o termo *lesson drawing* (ou aprendizagem²) no qual determinadas “lições” de um local e tempo específico resultam

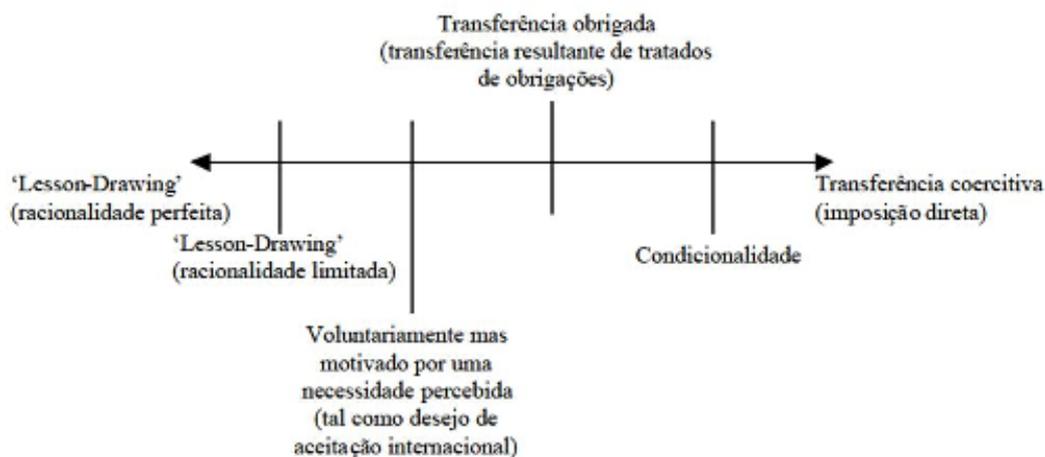
² O termo “aprendizagem” não foi utilizado diretamente em português porque o termo em inglês expressa mais esclarecidamente o caráter voluntário envolvido na busca e seleção de lições pelo adotante (FARAH, 2008).

em uma mudança política e institucional em outro local e tempo. De acordo com Rose (1993), o processo de aprendizagem ocorre a partir do passado ou de experiências externas à organização, além do adotante participar de forma ativa. Neste caso, as lições mal sucedidas servem de exemplo de como não proceder (ROSE, 1991; 1993; DOLOWITZ e MARSH, 1996; EVANS, 2006). Destacam-se como exemplos recentes de transferência de políticas no campo da Administração Pública, no que se refere a aprendizado entre Estados, a privatização e a propagação dos conceitos e das práticas denominadas de *New Public Management* como estratégias de reformas do Estado no contexto de países em desenvolvimento na década de 1990 (MOSSBERGER e HAROLD, 2003).

O termo transferência de política abrange tanto a transferência voluntária quanto a coerciva. Como exemplo, Evans (2006) destaca que a economia política de desenvolvimento para países mais pobres se caracteriza pela adoção de políticas de ajuste estrutural em troca de investimento do FMI ou do Banco Mundial. Já em casos de coerção mais direta, os governos são obrigados a adotar mudanças constitucionais, sociais e políticas contra a sua vontade e da população. Este tipo de transferência foi mais expressiva em períodos imperialistas e suas consequências podem ser observadas até hoje em países como Quênia, Índia, Paquistão, Sri Lanka, África do Sul e Zimbábue (EVANS, 2006).

A figura 1 evidencia o conceito de transferência de política como um processo contínuo que vai do aprendizado até a imposição direta de um programa, de uma política ou de um arranjo institucional de um sistema político para outro.

Figura 1 – Da aprendizagem política à transferência coerciva



Fonte: Adaptado de DOLOWITZ e MARSH, 2000, p.13.

As transferências podem ocorrer não apenas bilateralmente entre os Estados, mas também entre Estados e organizações internacionais, ou até mesmo, entre Estados e atores não-estatais transnacionais. Neste processo, embora os burocratas, os políticos e os especialistas de governos das agências oficiais tenham tido destaque nessa literatura, eles representam apenas parte de uma categoria mais ampla de indivíduos, redes e organizações. Os atores-chave na transferência de política são as organizações internacionais e os atores não-estatais, tais como: grupos de interesse,

ONGs, *think tanks*, empresas de consultoria, escritórios de direito e bancos (STONE, 2004). Já os objetos de transferência podem incluir políticas públicas, instituições, ideologias, atitudes, além de aprendizados negativos (DOLOWITZ, 1997; STONE, 2004).

Os diferentes graus de transferência são: Cópia, Emulação e Hibridação e Síntese. A Cópia ocorre quando um país adota um programa de um outro lugar sem qualquer alteração. A Emulação acontece quando um país rejeita a cópia por inteiro de uma política internacional em todos os detalhes, mas admite que um determinado programa externo ofereça o melhor padrão para a elaboração da política internamente. Por fim, a Hibridação e Síntese envolvem a combinação de elementos dos programas encontrados em dois ou mais países para desenvolver uma política que mais se adapta à realidade nacional (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

Para melhor compreensão de um determinado processo de transferência de política Dolowitz e Marsh (2000) propõem um conjunto de perguntas de forma que podem auxiliar os pesquisadores na análise. São elas³:

- 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 demonstrar a transferência de política?;
- h) Como o processo de transferência de política está relacionado ao sucesso político ou à falha política?

Dolowitz e Marsh (2000) destacam o papel das organizações internacionais, como a ONU e suas agências, como atores políticos que atuam na propagação de ideias e programas pelo mundo. Segundo os autores, estas organizações influenciam fortemente os formuladores de política, seja por meio de condições políticas de contrapartida para concessão de empréstimo; ou por meio de divulgação de informações e políticas nas suas conferências e documentos. Diante deste contexto, a ONU atua como instrumento de auxílio no desenvolvimento de políticas em diversas áreas e as suas principais formas de atuação neste processo se dão por meio da organização de conferências, encontros, agendas, entre outros. Dentre diversas iniciativas, o Protocolo de Cartagena sobre biossegurança elaborado pela Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), um dos secretariados da ONU, representa o resultado de uma ação multilateral para coordenar a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável de seus componentes, como destacaremos a seguir.

³ Tradução livre das autoras deste ensaio com base em Dolowitz e Marsh (2000, p. 8).

PROTOCOLO DE CARTAGENA

A CDB foi um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD (Conferência do Rio), em 1992, e seus três principais objetivos são: a conservação da diversidade biológica; a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos; e; o uso sustentável dos componentes da diversidade biológica; sendo o primeiro tratado internacional a defender a garantia da biodiversidade no desenvolvimento sustentável (CDB, 2006).

Desde então a CDB tem atuado como um dos mais importantes mecanismos internacionais na definição dos marcos políticos e legais relevantes ao redor do mundo a favor da biodiversidade, com adesão de 193 países como partes integrantes (CDB, 2011a).

Dentre outros instrumentos elaborados pela CDB, analisaremos no Protocolo de Cartagena sobre biossegurança. O Protocolo representa um instrumento legal independente desenvolvido em conformidade com a Convenção de Montreal, em 2000. No entanto, o Protocolo apenas entrou em vigor em 11 de setembro de 2003 e o Brasil tornou-se um de seus signatários em 2004. Atualmente, 160 países (incluindo União Europeia) constam na lista das Partes do Protocolo (CDB, 2011b). Destacamos o fato de que grandes produtores de OGM, tais como Estados Unidos, Argentina, Canadá, Chile e Uruguai não serem Partes do Protocolo (CDB, 2011b), e constituírem um grupo distinto: o *Miami Group*⁴ (GUPTA, 2000; UNEP, 2011a), que não trataremos neste ensaio.

O Protocolo de Cartagena representou um marco importante na regulamentação internacional sobre biossegurança ao destacar pela primeira vez que os OGM diferem essencialmente dos organismos naturais, tornando-se a primeira norma internacional sobre segurança, saúde e riscos ambientais de OGM (GUPTA e FALKNER, 2006; BENTHIEN, 2010). Gupta e Falkner (2006) reforçam tal argumento ao ressaltarem que

O Protocolo de Cartagena, na verdade, foi saudado por seus defensores como um dos principais acordos ambientais globais para institucionalização de uma abordagem preventiva à governança do risco.

(...)

Desde a sua negociação, tem havido um crescente interesse acadêmico nesse regime de biossegurança global. Tem-se, particularmente, dedicado muita atenção a potenciais conflitos com as regras de comércio mundial⁵ (GUPTA e FALKNER, 2006, p.24).

O principal objetivo do Protocolo é contribuir, com ênfase nos movimentos transfronteiriços, para assegurar um nível adequado de proteção no domínio da transferência segura, da manipulação e da utilização dos OGM (na versão original em inglês utiliza-se a sigla LMO - *living modified organisms*⁶) resultantes da biotecnologia moderna para evitar efeitos adversos na conservação, no

⁴ O *Miami Group* surge, principalmente, por causa das divergências entre alguns países que pertencem ao G-77, como a Argentina, o Uruguai e o Chile, cuja agricultura já era fortemente direcionada à produção de transgênicos. Tradução livre das autoras deste ensaio com base em GUPTA, 2000.

⁵ Tradução livre das autoras deste ensaio com base em GUPTA e FALKNER (2006, p.24).

⁶ Significa qualquer organismo que possui uma nova combinação do material genético obtido por meio do uso da biotecnologia moderna (Tradução livre das autoras deste ensaio com base no Protocolo de Cartagena, 2000). No português, o termo utilizado é Organismo Geneticamente Modificado – OGM.

uso sustentável da diversidade biológica, e os riscos à saúde humana. O Protocolo também adota o chamado princípio da precaução (ONU, 2000).

Este princípio tornou-se mais divulgado e internacionalizado após a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que resultou da Conferência do Rio - em 1992. Consta neste documento que o princípio da precaução

deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (UNEP, 2011b, princípio 15)⁷.

Após a Conferência do Rio, o princípio da precaução passou a ser uma referência importante para uma série de tratados e Protocolos internacionais (como é o caso do Protocolo de Cartagena e da Convenção sobre Diversidade Biológica).

O fato de constar no Protocolo o procedimento de consentimento prévio possibilita às Partes decidir se aceitam ou não a importação de OGM. Assim, a introdução intencional no meio ambiente está sujeita a uma avaliação caso a caso do risco. A gestão de riscos está também incorporada no Protocolo e inclui medidas específicas para reduzir ou prevenir os potenciais efeitos adversos identificados por avaliações de risco (HILL e SENDASHONGA, 2006).

Cabe, portanto, às Partes a adoção de medidas legais e administrativas necessárias e apropriadas para a implementação das obrigações exigidas pelo Protocolo. Por outro lado, este instrumento internacional não possui um caráter restritivo no sentido de impedir que as Partes estabeleçam ações nacionais que protejam ainda mais a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica (ONU, 2000).

Desde 2003, ano de vigência do Protocolo de Cartagena, as Partes do Protocolo já se reuniram cinco vezes para articular decisões importantes como avaliação de risco, responsabilidades e compensações, incremento de capacidade, bem como compartilhamento de informações e rotulagem. Durante o quinto *Meeting of the Parties* (MOP) realizado em 2010, na cidade de Nagoya, Japão, um novo tratado internacional foi desenvolvido e aprovado em uma das maiores reuniões intergovernamentais já realizadas a respeito do uso seguro da biotecnologia moderna: o Protocolo de Nagoya. Este Protocolo é suplementar ao Protocolo de Cartagena no que tange à Responsabilidade e Compensação. Entretanto, não analisaremos tal Protocolo, uma vez que este artigo trata da influência do Protocolo de Cartagena na PNB em vigor no Brasil.

Os arranjos pertinentes à Convenção e às decisões acordadas nas *Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties* (COP-MOP) são transferidas para o nível nacional por meio de planos e estratégias nacionais de ação para a biodiversidade (*National Biodiversity Strategies and Action Plans* - NBSAPs). O NBSAPs estabelece que as Partes desenvolvam estratégias, planos ou programas relacionados à biossegurança e ao uso sustentável da diversidade biológica, ao mesmo tempo em que reflitam as medidas estabelecidas na Convenção. Além disto, é preciso que estes conceitos estejam refletidos nos planos, nos programas e nas políticas públicas setoriais ou trans-

⁷ Tradução livre das autoras deste ensaio com base em UNEP (2011a).

setoriais relevantes, tornando-se essenciais para o atingimento das metas da Convenção (CDB, 2006). Desta forma, o Protocolo de Cartagena impacta diretamente a formulação de Políticas Públicas nacionais relacionadas à biodiversidade nos países Partes, como veremos no próximo item.

POLÍTICA NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA

A primeira lei de biossegurança do Brasil - Lei nº 8.794/95 de 5 de janeiro de 1995 - (sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso), foi formulada com base no princípio da precaução. Esta lei regulava a manipulação e uso dos OGM, estabelecendo as normas de pesquisa para contenção, experimentação em campo, transporte, importação, produção, armazenamento e comercialização. Sendo assim, todo produto contendo OGM destinados à comercialização ou industrialização, oriundos de outros países, só poderiam ser introduzidos no Brasil após o parecer prévio da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e a autorização do órgão de fiscalização competente, mediante também da consideração de pareceres técnicos, quando disponíveis, de outros países. Cabia, neste caso, às organizações públicas e privadas (nacionais e/ou internacionais), financiadoras ou patrocinadoras de atividades/projetos com OGM no território brasileiro a apresentação do Certificado de Qualidade em Biossegurança (BRASIL, 1995).

Esta lei foi influenciada pelo crescimento do mercado de biotecnologia no mundo, na década de 1990, bem como pela Conferência do Rio, em 1992. Os principais motivadores para o crescimento do mercado de OGM foram a proteção dos direitos de propriedade intelectual no contexto internacional e as liberações comerciais de cultivo de transgênicos nos EUA. A assinatura do *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) pelo Brasil em 1994, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), fez com que as empresas privadas, que possuíam grande parte das patentes mundiais e do mercado agrícola, obtivessem base jurídica para cobrar o direito de propriedade intelectual de suas sementes geneticamente modificadas. Como um dos signatários do TRIPs, os governantes brasileiros são compelidos para a formulação de lei que garantisse o comércio seguro de transgênicos no país, mas que, simultaneamente, garantisse a preservação ambiental, além da saúde humana e animal (BENTHIEN, 2010). Por outro lado, conforme citado anteriormente, a Convenção do Rio estabelecia em 1992 uma aliança global de proteção ambiental, por meio da cooperação entre os Estados, iniciativa privada e sociedade civil (UNEP, 2011b).

No ano de 2001, em 23 de agosto, a Medida Provisória (MP) nº 2.191-9, alterou a Lei de Biossegurança, criando a CTNBio que havia sido estabelecida pelo decreto nº 1.520 de 12 de junho de 1995 e cuja existência estava sendo questionada na época nos tribunais devido a ausência de amparo legal (BRASIL, 2001). Posteriormente, no dia 15 de dezembro de 2003, entra em vigor a Lei nº 10.814 que estabelecia normas para o plantio e a comercialização da produção de soja transgênica da safra de 2004 (BRASIL, 2003).

Em 2005, a Lei nº 8.974/95 foi revogada pela Lei nº 11.105, sancionada em 24 de março de 2005 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e esta nova Lei cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a CTNBio e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança –

PNB. Além disso, esta a Lei revogava a MP nº 2.191-9 de 23 de agosto de 2001 e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814 de 2003 (BRASIL, 2005).

Com isto, a lei estabelece as normas de segurança e os mecanismos de fiscalização dos OGM e derivados nas etapas de construção, cultivo, produção, manipulação, transporte, transferência, importação, exportação, armazenamento, pesquisa, comercialização, consumo, liberação no meio ambiente, e, por fim, no seu descarte. Também adota objetivo central o estímulo à pesquisa científica nas áreas de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, assim como a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente (BRASIL, 2005).

A Lei 11.105/05 determina ainda que organizações públicas e privadas (nacionais, estrangeiras ou internacionais) que financiem ou patrocinem as atividades científicas apresentem o Certificado de Qualidade em Biossegurança, emitido pela CTNBio sob pena de serem corresponsáveis caso haja o descumprimento desta Lei ou de sua regulamentação (BRASIL, 2005).

A CTNBio está diretamente ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e possui como objetivo final

prestar apoio técnico e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da PNB de OGM e seus derivados, bem como no estabelecimento de normas técnicas de segurança e de pareceres técnicos referentes à autorização para atividades que envolvam pesquisa e uso comercial de OGM e seus derivados, com base na avaliação de seu risco zootossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente (BRASIL, 2005, p. 5).

Acrescenta-se a isto que a CTNBio também apresenta como função o acompanhamento do desenvolvimento e do progresso técnico e científico em biossegurança, biotecnologia, bioética e atividades afins, de forma a ampliar a sua capacitação em proteger a saúde humana, animal, vegetal e do meio ambiente. Para que isto seja aplicado, a Lei nº 11.105/05 proíbe a implementação de projetos relativos a OGM caso não haja manutenção do registro de seu acompanhamento individual.

Torna-se também proibida pela Lei 11.105/05 a liberação no meio ambiente de OGM (ou seus derivados), para fins de pesquisa, que não detenha a decisão técnica favorável da CTNBio, bem como em casos de liberação comercial que não apresente o parecer técnico favorável da CTNBio ou sem o licenciamento ambiental emitido por um órgão responsável em casos de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, ou até mesmo, na ausência da aprovação do CNBS em casos de processos por ele avocados por esta Lei ou pela sua regulamentação (BRASIL, 2005).

Logo, cabe à CTNBio, essencialmente, a emissão de parecer técnico sobre qualquer liberação de OGM no meio ambiente, além do acompanhamento do desenvolvimento e do progresso técnico e científico no que se refere à biossegurança e às áreas afins (BRASIL, 2005)⁸.

⁸ Por outro lado, são legalmente reconhecidas no Brasil as competências do Ministério da Saúde; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); do Ministério do Meio Ambiente (MMA); e; da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, no que tange à fiscalização e o monitoramento das atividades com OGM (BRASIL, 2005).

De acordo com a legislação brasileira em vigor, todo e qualquer produto transgênico deve ter sido previamente avaliado com várias etapas de pesquisa antes de ser liberado para a comercialização. Neste caso, existem diversas instruções normativas que estabelecem as diretrizes técnicas que tratam de questões distintas, tais como a importação, a comercialização, o transporte, o armazenamento, a manipulação, o consumo, a liberação, e o descarte de produtos derivados de OGM (BRASIL, 2005).

Para uma melhor compreensão, torna-se importante evidenciar que a Lei de Biossegurança determina: a obrigatoriedade de investigação dos acidentes ocorridos ao longo dos projetos e das pesquisas em engenharia genética e do envio do relatório especificando o ocorrido; a notificação imediata à CTNBio e às autoridades legais de saúde pública, meio ambiente e defesa agropecuária sobre a possibilidade de um acidente disseminar OGM e derivados; a adoção de mecanismos necessários para comunicar e informar à CTNBio os possíveis riscos a que estão submetidos e quais são os procedimentos a serem tomados em casos de acidentes com OGM; assim como; a obrigatoriedade da criação de uma Comissão Interna de Biossegurança (CIBio) por toda instituição que utilizar técnicas e métodos de engenharia genética ou realizar pesquisas com OGM e seus derivados (BRASIL, 2005).

A Lei 11.105/05 estabelece ainda o CNBS formado por todos os ministros e vinculado à Presidência da República. O CNBS é responsável pela assessoria à Presidência da República no que se refere à formulação e a implantação da PNB. Neste caso, se faz necessária a fixação de princípios e diretrizes para a administração dos órgãos e entidades federais relacionados com o tema. Também compete ao CNBS a análise, à pedido da CTNBio, dos aspectos da conveniência, da oportunidade socioeconômica e do interesse nacional das solicitações de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados (BRASIL, 2005).

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, p. 12, 2005). Cabe aos órgãos e entidades de fiscalização, referidos nesta Lei, fornecer ao SIB com informações relacionadas às atividades de que trata a Lei (BRASIL, 2005).

ANÁLISE DOCUMENTAL COMPARATIVA ENTRE O PROTOCOLO DE CARTAGENA E A PNB

Nesta parte do ensaio destacamos as comunalidades entre o Protocolo de Cartagena⁹ e a Lei nº 11.105/05¹⁰, de forma a verificar possíveis similaridades que remetem à transferência de política, levando-se em conta que o Brasil é um dos países signatários do Protocolo.

As categorias de análise foram definidas, a priori, em: (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; e por fim; (h) Procedimentos.

⁹ Disponível em: <<http://bch.cbd.int/protocol/text/>>. Acesso em: 21 de março de 2011.

¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/lei/L11105.htm>. Acesso em: 21 de março de 2011.

Ao analisarmos as Instituições Governamentais (a), verificamos que a Lei cumpre com as principais determinações do Protocolo quanto a esta categoria, ao estabelecer instituições governamentais responsáveis por administrar as questões relacionadas a desenvolvimento, manipulação, transporte, utilização, transferência e liberação de OGM, de forma que estas ações se realizem de maneira que mitigue os riscos à biodiversidade, levando também em consideração os riscos para a saúde humana.

A Lei cumpre com as principais determinações do Protocolo quanto ao Escopo (b). Constatamos que o texto disposto no artigo primeiro da Lei é extremamente semelhante, senão igual, ao objetivo exposto no Artigo 1º do Protocolo, o que sugere a transferência de política. Destacamos ainda nesta categoria a adoção do princípio da precaução pela PNB, assim como defendido pelo Protocolo.

A categoria (c) Efeitos Adversos aponta para a necessidade de serem considerados os potenciais impactos negativos que um OGM pode causar na biodiversidade e na saúde humana conforme consta no artigo segundo da Lei. O Protocolo também estabelece a necessidade da elaboração de Normas (d) que subsidiem o objetivo da PNB, sendo esta demanda atendida pelos artigos 3º (Inciso I, II), 4º, 6º (Parágrafos 1, 2, 5, 6 e 7), e 7º da Lei.

Outra necessidade identificada na categoria (e) Recursos Humanos, Conscientização, Educação e Participação do Público é a de capacitar os recursos humanos e promover a conscientização, educação e a participação do público. Os artigos 17º e 18º (Parágrafos 1 e 2) estabelecem as diretrizes na Lei que remetem à esta categoria.

O Protocolo determina ainda a importância da criação de um sistema de informações (f) sobre biossegurança que foi implantado por meio do artigo 19º da Lei. Além disto, ele ressalta a relevância de se estabelecer mecanismos de responsabilização e punição (g) que foram adotados pela Lei em seus artigos 2º (Parágrafo 4), 20º, 21º, 22º, 23º, 27º, 28º e 29º. Por fim, no que tange às categorias adotadas para análise comparativa, uma das partes mais extensas, no Protocolo e na Lei, é o estabelecimento dos procedimentos (h) técnicos que delineiam as ações a serem tomadas, pelas instituições governamentais e pelas organizações públicas e privadas que desejarem trabalhar com OGM. Estes procedimentos se encontram na Lei nos artigos 14º e 16º.

As similaridades entre os textos da Lei nº 11.105/05 e o Protocolo de Cartagena indicam o processo de transferência de política do Protocolo para a Lei nº 11.105/05, de forma indireta e como um processo de aprendizado, ou seja, *lesson drawing* (Stone, 2004). Estas similaridades tornam evidente a proposição teórica de que o processo de transferência de política pode ocorrer de diferentes formas (como ilustra a figura 1.0) e não somente pela transferência coerciva. Desta forma, a literatura de transferência de política, ainda pouco explorada pela academia de Relações Internacionais brasileira e áreas correlatas, amplia o nosso entendimento a respeito de como o contexto internacional influencia, coercivamente ou como um processo de aprendizagem, a formulação de políticas públicas no nível nacional. Estudos anteriores já evidenciaram esta influência, sem contudo, utilizar esta literatura de transferência de política para sua fundamentação teórica (OLIVEIRA, 2007; BARBOSA e SOUZA, 2010; ANDRADE, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate a respeito de governança global reconhece múltiplos agentes em um contexto multidimensional e de múltiplos níveis, desta forma o desenvolvimento e a adoção de políticas “globais” envolvem a coordenação política entre agências supranacionais, transnacionais, nacionais e, em alguns casos, agências dentro do próprio Estado (HELD, 2004). Este ensaio está focado em um dos instrumentos da governança – a transferência de política.

Com base nos resultados de análise, constatamos que existem evidências da ocorrência do processo de transferência de política: do Protocolo de Cartagena para a PNB (com base na Lei nº 11.105/05). Desta forma, devemos reconhecer a transferência de política como um dos instrumentos de governança global que influencia diretamente legislações nacionais e a Administração Pública no âmbito doméstico dos Estados.

Como destacado por Dolowitz e Marsh (2000), a transferência é um processo contínuo que vai do aprendizado até a imposição direta de um programa, de uma política, ou até mesmo de um arranjo institucional que passa de um sistema político para outro. Neste sentido, a análise comparativa dos textos do Protocolo e da PNB reforçam que a transferência de política é, em determinados momentos, corroborada por um profundo e precedente processo de aprendizagem, correspondendo a um processo de *lesson drawing* no qual “lições” obtidas em um lugar e tempo específico resultam em uma mudança política e institucional em outro local e tempo determinado (ROSE, 1991; 1993; DOLOWITZ e MARSH, 1996; STONE, 2004; EVANS, 2006).

Contudo, a partir deste estudo, propomos uma análise deste tema na visão de diferentes atores que atuam na agenda ambiental, mais especificamente, na questão dos OGM, as ONGs ambientais, as multinacionais produtoras de sementes transgênicas, atores estatais (tais como Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República) de ampliar o debate em torno desta política e suas diferentes formas de atuação (para muitos, inclusive controversas).

Com base nos resultados obtidos, sugerimos estudos futuros focados em transferência de políticas para o Brasil, bem como em transferência de política cuja origem é o Brasil (OLIVEIRA, 2007).

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. Participação do setor privado na governança ambiental global: Evolução, contribuições e obstáculos. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 2, p. 215-250, 2009.
- BANERJEE, S. & LINSTAD, S. Globalization, Multiculturalism and Other Fictions: Colonialism for the New Millenium? **Organization**. v. 8, n.4, p. 683-722, 2001.
- BARBOSA, L.; SOUZA, M. Securitização das Mudanças Climáticas: O Papel da União Europeia. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 1, p. 121-153, 2010.
- BENTHIEN, P. **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 de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.
- 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, DF, v. 133, n. 5, 6 jan. 1995, Seção I, p. 1-3.
- _____. Medida provisória n. 2.191-9, de 23 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos da Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 138, n. 163, 24 de agosto de 2001, Seção I, p. 1.
- _____. Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003. Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 160, n. 244, 16 dez. 2003, Seção I, p. 1-2.
- _____. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Lei de Biossegurança. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 162, n. 58, 28 mar. 2005, Seção I, p. 1-5.
- CAMARGO, S. Governança global: utopia, desafio ou armadilha? In: **governança global - Reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 1999.
- _____. A União Européia: uma comunidade em construção. **Contexto Internacional**, v. 30, n. 2, p. 467-522, 2008.
- CARDOSO, F. H. Um mundo surpreendente. In: BARROS, O.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). **Brasil Globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CASTELLS, M.; KISELYOVA, E. **The Collapse of Soviet Communism**. Los Angeles: Figueroa Press, 2003.
- CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). **Panorama da Biodiversidade Global 2**. Montreal: United Nations, 2006.
- _____. CDB, 2011a. Disponível em: <<http://www.cbd.int/convention/parties/list/>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2011.
- _____. CDB, 2011b. Disponível em: <<http://bch.cbd.int/protocol/parties/>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2011.
- DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**. v.10, n. 4, out/dez, 1996.
- _____. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. **Political Studies**. v. 44, p.343-357, 1996.
- _____; _____. 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, Malden: Janeiro 2000.
- EVANS, M. **Policy transfer in global perspective**. Aldershot: Ashgate, 2004.
- _____. 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.
- FARAZMAND, A. Globalization: A theoretical analysis with implications for governance and public administration. In: FARAZMAND, A.; PINKOWSKI, J. **Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration**. Boca Raton: CRC Press, p. 4-23, 2007.
- GUPTA, A. Governing Trade in Genetically Modified Organisms: The Cartagena Protocol on Biosafety. **Environment**. v. 42, n. 4, p. 23-33, 2000.

- GUPTA, A; FALKNER, R. 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.
- HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- HELD, D. **Global Covenant: The social democratic alternative to the Washington Consensus**. Cambridge: Polity, 2004.
- HILL, R.; SENDASHONGA, C. Conservation Biology, Genetically Modified Organisms, and the Biosafety Protocol. **Conservation Biology**. v. 20, n. 6, December 2006.
- HOFFMANN, A.; SOUZA NETO, D. O processo de institucionalização da condicionalidade política na União Europeia e sua eficácia como um instrumento de promoção da democracia. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p.337-362, 2007.
- HULME, R. 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.
- KEOHANE, R.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2001.
- LOHBAUER, C. governança global: regras para ordenar um mundo anárquico. In: **governança global - Reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 1999.
- MEDEIROS, M.; VIEIRA, A. Lógicas de centro versus dinâmicas de margens: a questão subnacional na União Europeia. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 363-392, 2007.
- MOSSBERGER, K.; HAROLD, W. Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: challenges and recommendations. **Public Administration Review**. v. 63, n. 4, p. 428-440, Julho/Agosto 2003.
- NYE, J. **Soft Power: the Means to Success in World Politics**. Nova York: Public Affairs, 2004.
- OLIVEIRA, M. Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 7-38, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity: text and annexes**. Montreal: United Nations, 2000.
- PETERS, G.; PIERRE, J. Governace without government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 2, n. 8, p. 223-243, Macomb: April, 1998.
- RONIT, K. Institutions of Private Authority in Global Governance: Linking Territorial Forms of Self-Regulation. **Administration & Society**. v. 33, n. 5, p. 555-578, Novembro 2001.
- ROSE, R. What is lesson drawing? **Journal of Public Policy**. v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.
- _____. **Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space**. Chatham, NJ: Chatham House, 1993.
- STONE, D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European Public Policy**. v. 11, n. 3, p. 545-566, Junho 2004.
- STRANGE, S. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**. New York: Cambridge Univ. Press, 1996.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Overview of Globalisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. **2nd International Conference on Decentralization**. p. 25-27, Manila, Philippines: July 2002.
- United Nations Environment Programme (UNEP). **UNEP**, 2011a. Disponível em: <<http://www.unep.org/ourplanet/imgversn/102/viewpoint.html>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2011.
- _____. **UNEP**, 2011b. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=en>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2011.
- WOODS, N.; HURRELL, A. **Inequality, Globalization and World Politics**. New York: Oxford University Press Inc., 2002.