



**Consultoria Legislativa do Senado Federal**

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**GRUPOS DE PRESSÃO E A TRAMITAÇÃO DO  
PROJETO DE LEI DE BIOSSEGURANÇA NO  
CONGRESSO NACIONAL**

Gustavo Henrique Fideles Taglialegna

**TEXTOS PARA DISCUSSÃO 28**

Brasília, dezembro / 2005

**Contato:** *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:  
*[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)*

# GRUPOS DE PRESSÃO E A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE BIOSSEGURANÇA NO CONGRESSO NACIONAL<sup>1</sup>

*Gustavo Henrique Fideles Taglialegna*

## RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação de grupos de pressão na formulação de políticas públicas no Congresso Nacional. Mais especificamente, faz o estudo de caso da tramitação do Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 11.105, de 2005, a nova Lei de Biossegurança. O objetivo geral deste trabalho é discutir o papel desempenhado pelos grupos de pressão na formulação da nova Lei de Biossegurança, em face das teorias que tratam do processo de construção de políticas públicas, que é dividido nas fases de construção da agenda, formulação, implementação e avaliação. Com relação às teorias sobre a fase formulação das políticas públicas, este texto aborda as teorias pluralista, elitista, neocorporativista e neo-institucionalista. O estudo de caso da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança mostra que houve forte atuação de grupos de pressão, tanto contrários quanto favoráveis à liberação dos organismos geneticamente modificados, e que estes grupos possuem vínculos com setores

---

<sup>1</sup> Este artigo faz parte do texto de Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação Multinstitucional em Agronegócios da UNB/UFMS/UFG, tendo como orientador o Prof. Dr. Paulo Afonso Francisco de Carvalho, da Universidade de Brasília (UNB).

do Governo Federal, em consonância com a teoria neocorporativista. O trabalho conclui, ainda, que, conforme preconiza o Neo-Institucionalismo, os grupos de pressão utilizam-se do arcabouço institucional que regula o processo legislativo para pautar suas estratégias de atuação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei de Biossegurança; grupos de pressão; biotecnologia; organismos geneticamente modificados; transgênicos; políticas públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

A discussão causada pelos alimentos geneticamente modificados ou transgênicos é de longa data, seja no Brasil, seja em âmbito internacional. A intensa polêmica que se observa abarca componentes de saúde pública, de proteção ao meio ambiente e de segurança alimentar, além de relevantes aspectos econômicos.

A legislação brasileira conceitua Organismo Geneticamente Modificado (OGM) como organismo cujo material genético tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética, definida, por sua vez, como atividade de manipulação de moléculas ADN/ARN (Ácido Desoxirribonucleico / Ácido Ribonucleico) recombinantes.

Até a aprovação da nova Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005), as atividades que envolvem o uso de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) e seus derivados estavam disciplinadas pela Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, com as alterações decorrentes da Medida Provisória (MPV) 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).

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente regulamenta o art. 225, sobre o meio ambiente, da Constituição Federal, inclusive no que tange à exigência de estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, como condição para a obtenção de licenciamento ambiental, a ser emitido pelo Ministério do Meio Ambiente.

Contudo, a Lei nº 8.974, de 1995, concedia à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) competência para autorizar a liberação, no meio ambiente, de organismos geneticamente modificados,

sem a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental. Essa divergência entre uma lei geral e uma lei específica era, segundo Victorino (2004), a fonte do impasse com os ambientalistas. Para Custódio (2001), a Lei nº 8.974, de 1995, não obstante tratar de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, omitia, sem justificativa, a exigência do estudo prévio de impacto ambiental, o que, em sua opinião, ofendia flagrantemente as normas constitucionais.

Durante os anos de vigência de Lei nº 8.974, de 1995, travou-se uma batalha jurídica entre os atores da sociedade favoráveis e os contrários à adoção dos OGM no Brasil. A confusão jurídica que se estabeleceu nos tribunais brasileiros tinha como foco a falta de clareza da legislação então em vigor com respeito às competências da CTNBio e do Ministério do Meio Ambiente, para emitir a decisão final sobre a autorização do plantio e da comercialização de organismos geneticamente modificados.

Concretamente, a disputa jurídica iniciou-se quando, em 1998, a CTNBio emitiu parecer técnico conclusivo favorável ao uso comercial da soja *Roundup Ready*, da Monsanto. Segundo o parecer, não há risco ambiental no cultivo, nem risco para a segurança alimentar, no consumo da soja geneticamente modificada. Em seguida, o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e a organização não-governamental Greenpeace ingressaram com ação civil pública, e obtiveram liminar que proibia a União de autorizar o plantio da soja transgênica sem o licenciamento ambiental emitido pelo Ministério do Meio Ambiente, o que dependia da elaboração, pela Monsanto, de estudo e relatório prévio de impacto ambiental (EIA-RIMA).

Para Dolabella, Araújo e Faria (2005), a Lei nº 8.974, de 1995, não foi capaz de estabelecer um processo normativo adequado para a regulação do uso de Organismos Geneticamente Modificados. Os autores

consideram que “conflitos a partir de sua regulamentação desembocaram em contenciosos judiciais, com o deferimento de liminar que suspendeu a liberação da soja resistente ao herbicida glifosato”, o que gerou “inúmeros impasses administrativos, políticos e legais, assim como um processo de letargia nas instituições brasileiras de pesquisa e desenvolvimento em biotecnologia”.

Em paralelo a toda essa discussão jurídica, os agricultores brasileiros, ao perceberem os benefícios econômicos da soja geneticamente modificada, passaram a plantar, ilegalmente, sementes clandestinas da soja *Roundup Ready*. Os primeiros plantios se iniciaram no Estado do Rio Grande do Sul, ainda no final da década de 1990, sendo que a primeira apreensão de soja transgênica ocorreu naquele Estado, em 1998. Na safra 2002/2003, a soja geneticamente modificada representava cerca de 70% da produção de soja do Rio Grande do Sul (EMBRAPA, 2003). Segundo Buainain & Silveira (2003), a adoção da soja *Roundup Ready* pelos agricultores do Rio Grande do Sul deve-se à facilitação do processo produtivo, o que favorece a gestão da propriedade e a redução de custos.

Com efeito, essa era uma situação de fato que colocou na agenda nacional a necessidade de reformulação da legislação sobre os organismos geneticamente modificados. Porém, enquanto a reforma da legislação ainda estava em discussão, o Governo Federal se viu obrigado a editar medidas provisórias nos anos de 2002, 2003 e 2004, para permitir, excepcionalmente, o plantio e a comercialização da soja transgênica.

A polêmica e o interesse da sociedade pelo tema possibilitaram o surgimento, nos últimos anos, de uma vasta literatura a respeito dos organismos geneticamente modificados, das implicações de sua liberação sobre o meio ambiente e a saúde humana e dos possíveis impactos econômicos, além de reflexões sobre o direito do consumidor.

Rodrigues (2001) mostra que a discussão sobre os possíveis riscos dos alimentos geneticamente modificados provoca a manifestação de diversos segmentos sociais, como a Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC), os PROCONs, organizações não-governamentais de defesa do consumidor, como o IDEC, e até de órgãos governamentais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA).

Faria (2003) destaca a divergência de opiniões entre organizações ambientalistas, de defesa do consumidor, institutos de pesquisa, associações de classe, a comunidade científica, sindicatos rurais, agricultores, cooperativas agropecuárias e empresas de biotecnologia. A autora cita como exemplo de entidades contrárias à liberação dos transgênicos as organizações integrantes do movimento “Por um Brasil Livre de Trâns-gênicos”, e o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC). Entre as entidades que atuam favoravelmente à liberação do plantio e da comercialização de OGM, a autora cita a Associação Brasileira de Agribusiness, além das empresas de biotecnologia, apoiadas por entidades de classe do setor agropecuário. Segundo Faria (2003), há, dentro do próprio Governo Federal, divergências frontais entre o Ministério do Meio Ambiente e o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a respeito da pertinência da produção de alimentos geneticamente modificados.

Também no Congresso Nacional, as discussões sobre o tema fizeram parte da agenda política nos últimos anos. Desde 1996, foram realizadas onze audiências públicas no Senado Federal, e sete na Câmara dos Deputados. Nessas audiências públicas, tratou-se de assuntos polêmicos, como a rotulagem de alimentos geneticamente modificados, os possíveis danos ao ambiente e à saúde humana, além dos impactos socioeconômicos que poderiam resultar da liberalização do plantio e da comercialização de organismos geneticamente modificados. Além disso, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara

dos Deputados criou, em 2003, uma subcomissão especial, destinada a analisar, especificamente, a situação dos alimentos transgênicos.

No período de 1997 a 2003, conforme levantamento feito por Faria (2003), diversos projetos de lei com propostas de alteração na legislação sobre biossegurança foram apresentados no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, o primeiro desses projetos foi o PL nº 2.905, de 1997, de autoria do Deputado Fernando Gabeira. A esse projeto foram apresentadas outras vinte proposições versando sobre os seguintes temas: vedação de cultivo comercial, estabelecimento de moratória por período de dois e três anos, obrigatoriedade de rotulagem, normas para utilização e comercialização, no País, de sementes geneticamente modificadas.

No Senado Federal, foram apresentados os seguintes projetos de lei (FARIA, 2003):

a) Projeto de Lei do Senado nº 216, de 1999, de autoria da Senadora Marina Silva, que proíbe, em todo o território nacional, por um período de cinco anos, o cultivo de transgênicos, bem como a importação, a exportação e a comercialização, para consumo humano e animal, de alimentos geneticamente modificados;

b) Projeto de Lei do Senado nº 271, de 2000, apresentado pelo Senador Antônio Carlos Valadares, que suspende, até o ano de 2004, todas as ações que legalizem a produção e a comercialização de organismos geneticamente modificados, quer sejam nacionais ou internacionais;

c) Projeto de Lei do Senado nº 47, de 2003, que dispõe sobre a produção e comercialização da soja geneticamente modificada;

d) Projeto de Lei do Senado nº 188, de 1999, de autoria do Senador Carlos Patrocínio, que obriga a rotulagem de produtos contendo organismos geneticamente modificados ou derivados de OGM;

e) Projeto de Lei do Senado nº 422, de 1999, de autoria do Senador Romero Jucá que dispõe sobre a rotulagem de produtos transgênicos.

Os diversos segmentos da sociedade, tanto os favoráveis, quanto os contrários à liberalização dos transgênicos, diante da insegurança jurídica decorrente da Lei nº 8.974, de 1995, apontavam para a necessidade de uma nova Lei de Biossegurança. Nesse sentido, em 31 de outubro de 2003, o Governo Federal encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto Lei nº 2.401, de 2003.

Como se trata de um tema polêmico, que divide as opiniões da sociedade brasileira, é esperada a atuação, junto ao Congresso Nacional, de grupos de pressão, com a finalidade de participar da formulação da nova política pública para a biossegurança. Essa participação de segmentos da sociedade nas decisões políticas é legítima e faz parte do sistema democrático de direito. Aliás, após a redemocratização do Brasil, em 1985, o Congresso Nacional passou a ser a porta para a participação da sociedade na formulação de políticas públicas relevantes para o país.

Para Toledo (1997), o Congresso Nacional é o centro e o receptáculo de uma enorme variedade de grupos de interesse e grupos de pressão, compostos por segmentos da sociedade e que podem ser classificados em várias categorias: grupos de ordem profissional, sindicatos patronais, sindicatos de empregados, entre outros. O autor afirma, ainda, que há, grupos de interesse que representam órgãos do próprio Estado, tanto da administração direta (ministérios), quanto da indireta, como é o caso dos centros de pesquisa e do Ibama.

A atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional perdeu impulso após o golpe militar de 1964, frente ao deslocamento das decisões políticas para o Executivo. Os grupos de pressão retornaram ao Parlamento somente a partir do final da década de 70, com o início da abertura política (ARAGÃO, 1994).

Segundo Lamounier (1994), durante o período autoritário (1964-1984), o processo decisório sobre a política agrícola era fortemente centralizado pelas agências governamentais, que detinham significativa capacidade de iniciativa na definição e na implementação das ações de governo. Nesse modelo, não havia lugar para as instituições políticas representativas e para a política partidária. As principais decisões de governo não passavam pelo Congresso Nacional. Após a redemocratização, o Congresso Nacional ganhou poder, tanto por meio da nova Constituição, como por meio do interesse de grupos privados em transformá-lo em centro de decisão, em contrapeso com o Poder Executivo.

Com relação aos grupos de representação que exercem influência sobre a política agrícola, Lamounier (1994) destaca a existência de associações “por produto” e as organizações de abrangência nacional, como a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB).

A influência dos grupos de pressão no processo legislativo foi estudada por Aragão (1994). O autor verificou a participação de grupos de pressão na elaboração de diversas leis aprovadas pelo Congresso Nacional a partir de 1980. Como exemplo, pode-se citar a aprovação do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, que teve, segundo o autor, a participação dos seguintes grupos: FIESP, CNC, CNI, ABERT, ANJ, ANER, Federação do Comércio de São Paulo, grupos de defesa dos consumidores, promotores públicos de São Paulo, entre outros.

Durante o processo constituinte, também foi relevante a participação de grupos de pressão. Aragão (1994) identificou a participação de 383 grupos e entidades associativas atuantes na defesa de seus interesses na Assembléia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988.

A aprovação da Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 1991) no Congresso Nacional é um exemplo da ampla participação de diversos segmentos do setor agropecuário no processo legislativo. Lamounier (1994) explica que o processo de discussão da Lei Agrícola implicou vasta negociação com o Ministério da Agricultura, secretarias estaduais de agricultura, associações nacionais de produtores e de trabalhadores rurais, associações profissionais e organizações de defesa do meio ambiente.

A atuação de grupos de pressão e sua interação com o ambiente institucional foram analisadas por Ramos (2005), em estudo de caso sobre a tramitação da reforma da previdência do Governo Fernando Henrique Cardoso. A autora conclui que a atuação dos grupos de pressão é dependente das instituições e dos espaços de oportunidade abertos por elas para sua participação no processo decisório.

A literatura sobre a atuação de grupos de pressão no Congresso Nacional mostra que, sobretudo a partir do fim da ditadura militar, em meados da década de 80, houve um aumento da participação de segmentos da sociedade, quando da discussão de projetos de seus interesses no Congresso Nacional. Por outro lado, a discussão sobre os organismos geneticamente modificados tem sido marcada por divergências entre grupos favoráveis e contrários à liberação comercial dos transgênicos. Partindo-se da hipótese de que esses grupos tiveram participação ativa na tramitação do projeto de lei de biossegurança, o estudo do processo legislativo que levou à aprovação da nova Lei de Biossegurança pode contribuir para aprofundar o conhecimento sobre a formulação de políticas públicas e sobre a atuação de grupos de pressão no Congresso Nacional.

Para delimitar o escopo desta pesquisa, parte-se da teoria que trata do processo de construção de políticas públicas. Segundo Viana (1996), o processo de políticas públicas está dividido nas fases de construção da agenda, formulação, implementação e avaliação. Esta pesquisa tem por objeto, especificamente, o estudo da fase de formulação, no Congresso Nacional, da nova política pública para a biossegurança. Para tanto, a pesquisa também avançará no estudo da fase de construção da agenda, na medida do necessário para a melhor compreensão da etapa de formulação da política pública.

A teoria de ciência política tenta explicar como se processa a construção de políticas públicas. Especificamente, a teoria mostra como a sociedade e os grupos que a representam interagem com os poderes constituídos, de forma a interferir na formulação das políticas públicas. A tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança, por sua vez, é um exemplo concreto de formulação de política pública – no caso a Política Nacional de Biossegurança – em que diversos atores, com opiniões divergentes, atuaram diretamente junto ao Congresso Nacional, com o objetivo de moldar o Projeto de Lei de Biossegurança de acordo com suas opiniões e interesses. De acordo com o que propõe a teoria neo-institucionalista, a atuação dos grupos de pressão depende do ambiente institucional do Congresso Nacional, tanto no que se refere às suas instituições internas – normas que regulamentam o processo legislativo – quanto no que tange às instituições externas, relativas principalmente ao sistema eleitoral e ao apoio da opinião pública.

Nesse sentido, surge como problema de pesquisa o estudo da forma como, no caso da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança, a participação de grupos de pressão no processo e sua interação com o ambiente institucional pode ser explicada pelas teorias que tratam do processo de formulação de políticas públicas.

## 2. FASES DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A construção de políticas públicas é um processo contínuo, que se inicia com a colocação de um determinado tema na agenda de discussões do país, passa pela formulação das normas que instituem a nova política pública e por sua implementação propriamente dita, e se completa com a avaliação de sua eficiência. Segundo Pedone (1986), “nenhuma dessas atividades internas do processo de políticas públicas é independente das outras, e menos ainda independente do ambiente da cultura política e dos grupos ao redor da política específica”. Não obstante a interdependência dessas etapas, o processo de políticas públicas é didaticamente dividido nas fases de construção da agenda, formulação, implementação e avaliação.

Cobb e Elder (1971) consideram que o estudo da construção da agenda é importante porque mostra a natureza da relação entre o meio social e o processo governamental. A fase de construção da agenda é a etapa do processo de políticas públicas em que um determinado tema adquire certo grau de importância, de forma que passa despertar o interesse da sociedade, da mídia, dos legisladores e de grupos privados específicos, além do próprio governo.

Kingdon (1984 *apud* VIANA, 1996) define agenda como “o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos”. Segundo o autor, há três tipos de agenda, a sistêmica, a governamental e a de decisão. A primeira é composta pelos temas que são preocupação da sociedade há anos, mas sem merecer a atenção do governo. A segunda é formada pelas questões que merecem a atenção do governo, e a terceira contém as matérias a serem decididas. Segundo Cobb e Elder (1971), para que um tema adquira o **status** de agenda, é necessário que “seja alvo de atenções, o que está relacionado com

a mobilização de tendências e com as influências e reações das comunidades políticas, referendadas por um consenso geral das elites”.

Para Kingdon (1984 *apud* VIANA, 1996), há dois grupos de participantes ativos que influenciam a construção da agenda os atores governamentais e os atores não-governamentais. O primeiro grupo é formado pelas autoridades governamentais, pelos parlamentares e pelos funcionários de carreira do Executivo e do Legislativo. As autoridades governamentais (presidentes, ministros) são vitais para a construção da agenda, mas apresentam menor influência nas fases de formulação e implementação. Os funcionários de carreira, por sua vez, possuem maior influência nas fases de formulação e implementação das políticas públicas, e pouca influência na construção da agenda. Por outro lado, os parlamentares participam ativamente da fase de construção da agenda, graças a sua própria autoridade legal, ao acesso à mídia e à experiência na política.

A formulação de políticas públicas é a fase em que, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, são discutidas as alternativas, e uma delas é escolhida para compor a política pública. Para Hoppe e Dijk (1985 *apud* VIANA, 1996), a fase da formulação de políticas públicas ocorre em um espaço político de trocas, indeterminações, conflito e poder, enquanto a fase de implementação se define em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas.

A fase de implementação é a etapa em que o Poder Executivo literalmente executa as políticas públicas. Segundo Pedone (1986), a implementação é o momento em que a administração pública age a fim de atender diretrizes estabelecidas pelo Legislativo ou pelo próprio Executivo. Kiviniemi (1985 *apud* VIANA, 1996) define a implementação como sendo a fase em que se implantam intenções, para se obterem impactos e conseqüências, sendo que o sujeito das ações é o governo, e o objeto são os

cidadãos e os grupos privados. Dessa forma, a implementação é vista como ação social, manifestada no encontro de diferentes intenções e de diferentes atores.

A avaliação, outra fase do processo de políticas públicas, tem por objetivo a comparação das situações verificadas antes e após a implementação de um projeto. A Organização das Nações Unidas (ONU) define avaliação de políticas públicas da seguinte forma:

(...) processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisão. (COHEN; FRANCO, 1994)

Como o objeto deste trabalho está focado na fase de formulação da nova Política Nacional de Biossegurança, as teorias que tratam da fase de formulação de políticas públicas serão estudadas com maior profundidade nos capítulos que se seguem.

### **3. A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A formulação de políticas públicas é a fase em que, sob intensa politização, se analisam inúmeras alternativas para o problema, levando-se em conta diversos fatores e contextos. Nessa fase, ouvem-se opiniões diversas e contraditórias, e há disputa de interesses para avançar ou bloquear a proposta (PIOVESAN, 2002).

Com relação ao processo de formulação de políticas públicas em si, Hoppe, e Dijk (1985 *apud* VIANA, 1996) dividem a formulação em três subfases. A primeira trata de transformar uma massa de dados em

informações relevantes; na segunda, valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e na terceira, o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas.

Os formuladores oficiais de políticas públicas são o Legislativo, o Executivo, as agências administrativas e o Judiciário. Já os formuladores não-oficiais são os grupos de interesse, os partidos políticos e os simples indivíduos (ANDERSON, 1975, *apud* VIANA, 1996). Quanto ao comportamento, Anderson (1975, *apud* VIANA, 1996) destaca que os formuladores de políticas conseguem distinguir valores políticos, organizacionais, pessoais e ideológicos.

Elmore (1979, *apud* VIANA, 1996) estudou a relação entre as fases de formulação e implementação, ou, mais precisamente, a influência dos formuladores sobre os implementadores. A autora relaciona dois tipos de abordagens para a fase de implementação, a abordagem “para frente” e a abordagem “para trás”. A primeira considera que os formuladores influenciam a fase implementação e que controlam o processo organizacional e técnico que envolve a implementação. Já a abordagem “para trás” pressupõe que os formuladores de política não influenciam a fase de implementação.

Para Anderson (1975, *apud* VIANA, 1996), o problema central do processo decisório é conhecer quem está envolvido, sendo que a decisão governamental leva em consideração os critérios estabelecidos pelos partidos, pelas normas e pela opinião pública; os tipos de decisão; os atos do presidente; e o incrementalismo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Incrementalismo é caracterizado por pequenas mudanças sucessivas (anuais) e limitadas nas políticas públicas. (PEDONE, 1986).

Segundo Pedone (1986), há dois modelos para explicar a racionalidade na formulação de políticas públicas: o modelo da racionalidade econômica e o da racionalidade político-sistêmica. O primeiro modelo considera que as decisões políticas são tomadas com base em critérios da economia neoclássica do bem-estar, sem o uso de juízos de valor, de forma a maximizar a satisfação de preferências individuais. Na opinião do autor, essa visão, ao restringir a decisão política aos princípios da economia neoclássica, isola o estudo das políticas públicas do mundo dos valores sociais. O modelo da racionalidade político-sistêmica, por sua vez, pressupõe que os atores do processo de formulação interagem e chegam a um acordo político que permite, além do exercício do pluralismo, o funcionamento do sistema político sem mudanças básicas.

Durante a fase de construção da agenda, muitos são os grupos sociais que participam das discussões sobre as questões políticas. Porém, segundo Piosevan (2002), à medida que o processo decisório avança, há um afunilamento do público que antes participava dos debates. A formulação da política está nas mãos da alta burocracia do governo, e as consultas são direcionadas a especialistas, a outras áreas do governo e a grupos de pressão com efetivo poder de barganha.

Para Piosevan (2002), há uma inevitável elitização do processo, já que dele participam apenas as cúpulas representativas dos principais atores envolvidos. O autor destaca, porém, que, na fase legislativa de formulação da política, a questão volta ao debate público, sendo que a “alta burocracia do governo” passa a ser chamada para esclarecimentos técnicos nas Comissões do Congresso. É nessa fase que surgem as pressões e as barganhas, com vistas à construção de coalizões que permitam a aprovação do projeto.

#### **4. PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aragão (1994) define grupos de pressão como sendo aqueles que “atuam junto ao poder público com o objetivo de obter vantagens, benefícios, resguardar interesses ou impor determinados pontos de vista, envolvendo procedimentos de esclarecimento, informação e doutrinação”. O autor considera que as ações dos grupos de pressão podem incluir tanto ações legítimas, tais como relações públicas, propaganda, fornecimento de informações, quanto ilegais, como coação, constrangimento, corrupção e advocacia administrativa.

Já os grupos de interesses são aqueles que apresentam o desejo constante de que a política governamental, tanto na esfera legislativa, quanto nas esferas executiva e judicial, tome certo rumo, que favoreça determinado grupo, estrato ou segmento social, sem, no entanto, interferir diretamente nas decisões políticas (ARAGÃO, 1994). Nesse sentido, o autor conclui que todo grupo de pressão é um grupo de interesse, sendo a diferença o fato de que os grupos de pressão têm a pretensão de influenciar o processo decisório.

Cavalcanti (198-) conceitua grupos de pressão como sendo aqueles grupos organizados para a defesa de interesses próprios, de natureza diversa, que atuam sobre os órgãos responsáveis do Estado, para obter os benefícios de seu interesse.

Os representantes dos grupos de pressão junto ao Congresso Nacional, chamados de lobistas, atuam, segundo Graziano (1994), mediante pressão ou persuasão, e, utilizando-se de argumentos técnicos, buscam o acesso e a influência sobre os tomadores de decisão.

Na obra *A lógica da ação coletiva*, originalmente publicada em 1965, Mancur Olson (1999) teoriza sobre o processo de formação dos

grupos e demonstra a falta de representatividade do sistema de grupos. Segundo o autor, a racionalidade individual não se traduz, necessariamente, em racionalidade coletiva. Dessa forma, a atuação dos grupos se dá em defesa de interesses próprios, e não em benefício da sociedade como um todo.

Segundo Piosevan (2002), os grupos de pressão atuam nas várias fases de decisão de uma política pública, e os regimes democráticos proporcionam alguma transparência, ao definirem as arenas públicas e as regras formais que viabilizam essas pressões. Entretanto, a autora afirma que os grupos de pressão que participam da arena decisória representam apenas uma pequena parte das demandas da sociedade, o que acentua a possibilidade de conflito entre interesses representados e não representados.

Lobato (1997) considera que a participação de atores sociais contribui para o avanço do processo político, tendo constatado que:

O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. (...) Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política pública em si, sendo esta apenas uma das etapas do processo.

Ao analisar a influência dos grupos de pressão sobre o Poder Legislativo, Cavalcanti (198-) conclui que a atuação desses grupos permeia as diversas fases do processo legislativo, desde a apresentação dos projetos de lei até o próprio trabalho das Comissões. Durante a fase de votação, a pressão pode dar-se tanto coletivamente, sobre o plenário, como individualmente, por intermédio de pressões pessoais.

As bancadas suprapartidárias também são um canal de acesso dos grupos de pressão. Elas reúnem parlamentares com interesses comuns, muitas vezes não coincidentes com os interesses dos partidos. Por estarem intimamente ligadas a interesses específicos de determinados grupos, as

bancadas são, em muitos casos, a porta de entrada destes grupos no parlamento. No caso da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança, por exemplo, a bancada ruralista teve papel preponderante na defesa da liberação do transgênicos, enquanto a bancada evangélica atuou pela proibição das pesquisas com células-tronco embrionárias e da clonagem terapêutica.

Visto que os parlamentares possuem como objetivo primordial a reeleição, uma estratégia freqüente dos grupos de pressão é a tentativa de conquistar o apoio da opinião pública. Se o grupo consegue demonstrar ao congressista que seus pontos de interesse são bem vistos pela opinião pública, o acesso à formulação da política torna-se mais fácil. Para conquistar o apoio da opinião pública, os grupos de pressão utilizam-se de instrumentos como a propaganda. Segundo Ramos (2005), conquistar o apoio da opinião pública pode ser mais fácil em algumas questões do que em outras. Em questões tecnicamente complexas, como no caso da Reforma da Previdência, é mais difícil despertar o interesse público. Porém, em questões em que é possível embutir um certo grau de emoção, como no caso das células-tronco, é mais fácil cativar a opinião pública.

Por meio dos poderes constitucionais para interferir diretamente no processo legislativo, propor moções e emendas, fazer recomendações a ministros, entre outras, os parlamentares são capazes de promover a defesa dos interesses ou causas dos grupos de pressão (CAVALCANTI, 198-).

Abadia (198-), ao diferenciar os grupos de pressão dos partidos políticos, afirma que aqueles são detentores de poder de fato, mas não são os titulares desse poder. O autor comenta que o partido político deve adotar posições voltadas para o interesse geral, enquanto os grupos de pressão, ainda que na defesa de interesses próprios, tentam demonstrar que suas pretensões são justas e necessárias para o bem público.

Aragão (1994) desenvolve um raciocínio para demonstrar que fatores influenciam no acolhimento, pelos parlamentares, das reivindicações dos grupos de pressão. Nesse sentido, o autor considera o parlamentar como indivíduo que tem por principal objetivo a manutenção ou o fortalecimento de seu poder político, ou seja, a garantia da reeleição, ou sua indicação para algum cargo público no Executivo ou no Judiciário. Nesse sentido, ao apoiar as posições de um determinado grupo de pressão, a primeira avaliação que o parlamentar faz é se há risco ou benefício para o seu poder político. O autor afirma, ainda, que a credibilidade e a legitimidade da entidade demandante também são analisadas pelo parlamentar.

## **5. AS TEORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS GRUPOS DE PRESSÃO**

Há diversas teorias em Ciência Política que tentam explicar o processo de formulação de políticas Públicas. O presente capítulo fará uma revisão das principais teorias, quais sejam: o pluralismo, o elitismo, o neocorporativismo e o neo-institucionalismo. Posteriormente, a revisão dessas teorias servirá de base para a avaliação da atuação dos grupos de pressão no processo de formulação da Política Nacional de Biossegurança.

### **5.1 O Pluralismo**

A teoria pluralista propugna que os diversos grupos de pressão têm acesso às agências governamentais e ao Congresso Nacional, podendo influenciar diretamente no processo decisório. Segundo Ramos (2005), para os pluralistas, a atuação dos grupos de pressão na formulação de políticas públicas se aproxima do liberalismo econômico clássico, dos

mercados em concorrência perfeita. No caso do pluralismo, o acesso de novos grupos dispostos a exercer seus direitos políticos é livre, assim como é livre a entrada de novos concorrentes nos mercados perfeitamente competitivos.

Robert Dahl, representante pioneiro do pluralismo, lançou, em 1956, a obra *Um prefácio à teoria democrática*, na qual apresenta, segundo Miguel (2003), a primeira síntese da teoria pluralista. Para Dahl, se não é possível contar com o governo do povo, ou mesmo com o governo da maioria, pode-se ao menos ter um sistema político que distribua a capacidade de influência entre muitas minorias.

Segundo Labra (2000), os pluralistas clássicos enfatizam elementos como a dispersão do poder, o livre acesso de grupos de pressão concorrentes às arenas de decisão, e concedem escassa importância tanto ao governo e à burocracia, quanto à ideologia. Nesse sentido, atribui-se ao Estado um papel apenas residual, pois os próprios grupos geram uma divisão mais ou menos equilibrada do poder.

Lobato (1997) considera que o pluralismo está calcado principalmente na experiência americana, e entende que a formulação de políticas públicas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses, que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos, e que a conquista desses interesses depende da capacidade dos grupos de serem mais fortes politicamente que outros grupos com interesses contrários, ou seja, a aptidão dos grupos para influenciar na formulação de políticas públicas depende de sua capacidade de competir.

## 5.2 O Elitismo

Miguel (2003) relata que C. Wright Mills, ao publicar *A Elite do Poder*, em 1956, uma das obras precursoras do elitismo, analisou a história política dos Estados Unidos, chegando à conclusão de que, por trás da fachada democrática e dos reclamos rituais de obediência à vontade popular, cristalizara-se o domínio de uma minoria, que monopolizava todas as decisões-chave. Mills constatou que os líderes capitalistas, as lideranças políticas e a cúpula militar formavam uma única elite, dividida em três setores, ligados por mecanismos de integração que geravam uma visão de mundo unificada e interesses compartilhados.

Segundo Miguel (2003), Wright Mills demonstra que os direitos liberais e os mecanismos eleitorais de participação apenas esconderiam o fato de que a esmagadora maioria da população estava excluída das decisões mais importantes.

O Elitismo, ao contrário do Pluralismo, propõe a existência de uma “elite”, que concentra o poder nas esferas política, militar e econômica. Segundo Ramos (2005), para os autores elitistas, a elite concentra o poder político, exercendo-o de maneira autocrática, e cria mecanismos que visam a sua perpetuação na poder, impedindo que qualquer outro segmento social se aproxime do centro decisório.

Mills (1981), afirma que a elite “forma uma entidade social mais ou menos compacta, seus componentes tornam-se membros conscientes de uma classe social (...). Aceitam-se, compreendem-se, casam-se entre si, e procuram trabalhar e pensar, se não juntos, pelo menos de forma semelhante(...)”. Ainda sobre o comportamento das elites, Mills (1981) avalia que “as pessoas das altas rodas também podem ser consideradas como membros de um estrato social elevado, como um conjunto de grupos cujos membros se conhecem, se vêem socialmente nos

negócios, e por isso, ao tomarem decisões, levam-se mutuamente em consideração”.

### 5.3 O Neocorporativismo

O neocorporativismo surgiu da crítica ao modelo pluralista, por considerar que este carece de capacidade para explicar o processo de intermediação entre sociedade e Estado, pois, além da atuação de grupos de interesse, há características intrínsecas ao próprio Estado, que também interferem no direcionamento e na atuação dos próprios grupos de pressão. No neocorporativismo, o Estado é um ator importante, quer sua atuação possa ser caracterizada como democrática, quer autoritária (Ramos, 2005).

Dessa forma, Lobato (1997) considera que a contribuição do neocorporativismo está no reconhecimento de que o processo de formulação de políticas públicas não se reduz à pressão de grupos frente ao governo, como no pluralismo. Ainda sobre o neocorporativismo, o autor afirma que esse modelo teórico:

(...) propugna um novo “contrato” entre Estado e sociedade como forma de resolução dos conflitos. Através da institucionalização de grupos, sindicatos, corporações, partidos, estes tornam-se co-responsáveis pela elaboração da política, possibilitando agregar demandas difusas, e permitindo uma visão intersetorial das mesmas.

Segundo Ramos (2005), nos arranjos neocorporativistas, representantes de empresários, de trabalhadores e do Estado negociam em fóruns institucionalizados e, portanto, se reconhecem como sujeitos portadores de direitos. Para Teixeira (2002), os teóricos neocorporativistas defendem que as sociedades modernas criaram vínculos entre grupos de interesses e setores do Estado, de forma que sua organização e competição se fazem dentro do próprio Estado. Essas redes políticas indicariam,

segundo o autor, relações de dependência entre o governo e os grupos de interesse.

O neocorporativismo pode, segundo Ortega (1998), ser definido como a presença hegemônica de corporações que monopolizam ou oligopolizam a representação dos diferentes grupos de interesse. O autor considera que, atualmente, há uma tendência de a sociedade organizar-se em corporações, cujas cúpulas passam a ser as responsáveis pela intermediação social. Nesse contexto, o Estado mantém sua autonomia relativa, mas também se submete às pautas das corporações.

A respeito da representação de interesses, Ribeiro (1993) considera que ela se dá não apenas pela vontade dos indivíduos representados, mas atende a um complexo mecanismo que vai desde a definição de quais demandas são relevantes e plausíveis, passando pela capacidade de tais demandas homogeneizarem os indivíduos em torno de seus representantes, até chegar ao papel que as instituições públicas desempenham no sentido de torná-las aceitáveis ou não, ou mesmo de reconhecerem seus interlocutores. Segundo o autor, o *status* público atribuído pelo Estado aos grupos de interesses é um item crucial na intermediação de interesses na sociedade.

Com relação à aplicação da teoria neocorporativista ao setor agrário brasileiro, Ortega (1998) argumenta que a etapa moderna do corporativismo surge no momento em que a velha idéia de harmonia e unidade do setor agrário é substituída pelo reconhecimento da diversidade, caracterizada pela integração da agricultura nos mercados e nos complexos agroindustriais. Dessa forma, o autor considera que o modelo neocorporativista na agricultura pode ser o resultado do processo de industrialização e de integração agrária, que modifica o sistema de representação dos interesses agrários, para torná-lo compatível com as transformações econômicas da agricultura moderna e com sua integração

com a indústria. O autor explica que, nessa fase de neocorporativismo, surgem numerosas organizações de interesses, constituídas em torno de setores específicos.

#### **5.4 O Neo-Institucionalismo**

A teoria neo-institucionalista, ou neo-institucionalismo, explica o papel das instituições – regras ou práticas que regulam as tomadas de decisão – no processo de formulação de políticas públicas.

Segundo Ramos (2005), a vertente denominada neo-institucionalismo histórico considera que a competição entre os grupos é influenciada pela estrutura institucional, sendo que o Estado tem papel fundamental, pois atua como agente definidor das próprias instituições.

Para Hall e Taylor (2003), o institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política com base na teoria de grupos, comum nas décadas de 60 e 70. O autor mostra que os teóricos do institucionalismo histórico não pontuam as instituições como único fator que influencia a vida política, mas procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores.

Outra vertente, denominada neo-institucionalismo da escolha racional, reconhece que há assimetria de informação entre os agentes. Como a informação perfeita não é um bem disponível, a racionalidade é também limitada (RAMOS, 2005). A autora mostra que os teóricos neo-institucionalistas consideram as instituições como instrumentos estabilizadores do processo político no ambiente do Poder Legislativo. Nesse sentido, a formulação de políticas públicas ocorre em um contexto institucional em que há interação entre diversos atores com interesses distintos.

Hall e Taylor (2003) relatam que o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos, onde a notável estabilidade das decisões não poderia ser explicada pelos postulados clássicos da escolha racional. Em geral, os estudos dos institucionalistas racionais a respeito do funcionamento do Congresso Americano buscam explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com especial atenção ao sistema de comissões do Congresso e às relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes.

Com relação aos limites impostos pelas instituições à atuação dos grupos de pressão, Ramos (2005) considera que, por maior que seja a organização e a coesão do grupo, e por mais influentes que sejam as suas lideranças, o seu grau de acesso é condicionado pelas aberturas proporcionadas pelo arcabouço institucional do Congresso Nacional.

Truman (1971), *apud* Ramos (2005), reconhece que a estrutura institucional do processo decisório é que molda os pontos de acesso abertos aos grupos, e que as políticas são influenciadas não apenas pelas instituições externas (sistema eleitoral e partidário), mas também pelas instituições internas do Congresso Nacional. É o caso das normas que regulam o processo legislativo, emanadas da Constituição Federal, em primeira instância, e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em nível mais detalhado. Para o autor, fatores como as regras de seleção das lideranças e dos detentores do poder de estabelecer a pauta do dia, o cronograma e a duração do debate, entre outras especificidades do processo legislativo, são fundamentais em termos de estruturar o acesso ao processo decisório. Dessa forma, o autor considera que os grupos que conhecem bem o regimento interno e possuem relações pessoais com os ocupantes de postos-chave no Congresso são certamente favorecidos.

Segundo Ramos (2005), uma vantagem importante é conquistada por aqueles grupos que conseguem prover os parlamentares de informações técnicas associadas à assessoria política. São instituições informais que também têm um peso determinante no processo decisório. Nesse sentido, sobretudo quando a agenda parlamentar trata de temas técnicos e complexos, abrem-se oportunidades para a atuação dos grupos de pressão.

Truman (1971), *apud* Ramos (2005), ressalta que legisladores têm seus próprios “grupos de interesse”, os quais podem coincidir ou não com as posições partidárias. Os parlamentares com determinados interesses passam a formar as chamadas bancadas suprapartidárias. No caso do Projeto de Lei de Biossegurança, foi significativa a participação da bancada ruralista no processo decisório.

Segundo Frade (1996), *apud* Ramos (2005), as bancadas suprapartidárias exercem as funções de: “defender interesses levados ao Congresso por grupos externos, agrupando parlamentares dos diversos partidos com envolvimento nos temas; auxiliar os grupos de pressão no processo de articulação com os parlamentares dos diversos partidos; atender demandas ordinárias dos grupos de pressão oriundas das bases dos parlamentares”.

## **6. ASPECTOS LEGAIS ANTERIORES À APROVAÇÃO DA NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA**

### **6.1 A CTNBio e suas Competências**

O Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 8.974, de 1995, em seu art. 5º, autorizava o Poder Executivo a criar a Comissão Técnica

Nacional de Biossegurança (CTNBio), estabelecia sua composição e os critérios para a escolha de seus membros, enquanto o art. 6º, por seu turno, definia suas competências. Porém, os arts. 5º e 6º foram vetados pelo Presidente da República, sob alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa<sup>3</sup>.

Com os vetos aos artigos que criavam e estabeleciam as competências da CTNBio, a Lei nº 8.974, de maneira excêntrica, referia-se por diversas vezes à CTNBio, um órgão inexistente do ponto de vista legal, inclusive imputando-lhe atribuições relativas ao processo de autorização da liberação uso de organismos geneticamente modificados.

No final de 1995, foi editado o Decreto nº 1.752, de 20 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a vinculação, as competências e a composição da CTNBio. Note-se que, diante do vácuo legal proporcionado pelos vetos aos arts. 5º e 6º da Lei nº 8.974, de 1995, o governo se viu obrigado a estabelecer, mediante decreto, as competências da CTNBio. Permanecia, no entanto, a falha de a CTNBio não ter sido criada por Lei.

O Decreto nº 1.752, de 1995, estabelecia, entre outras, as seguintes competências para a CTNBio:

- a) propor a Política Nacional de Biossegurança;
- b) emitir parecer técnico prévio conclusivo sobre qualquer liberação de OGM no meio ambiente, encaminhando-o ao órgão competente;
- c) emitir parecer técnico prévio conclusivo sobre registro, uso, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, liberação e

---

<sup>3</sup> O Projeto de Lei de Biossegurança que resultou na aprovação da Lei nº 8.974, de 1995, era de autoria do Senador Marco Maciel. A alínea *e* do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal determina que as leis que disponham sobre a criação de Ministérios e órgãos da administração pública são de iniciativa privativa do Presidente da República. Esse foi o motivo dos vetos aos arts. 5º e 6º.

descarte de produto contendo OGM ou derivados, encaminhando-o ao órgão de fiscalização competente;

d) exigir como documentação adicional, se entender necessário, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA) de projetos que envolvam a liberação de OGM no meio ambiente, além das exigências específicas para o nível de risco aplicável;

De acordo com a Constituição Federal a criação de órgãos públicos, bem como a definição de suas competências devem ser feitas por Lei. Dessa forma, a validade da criação da CTNBio por meio de decreto era questionável juridicamente, bem como os atos praticados pelo órgão supostamente inexistente.

Ademais, a determinação do decreto regulamentador, de que compete à CTNBio exigir, se entender necessário, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para os projetos que envolvam a liberação de OGM no meio ambiente, colide com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

O art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, determina que as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, ou capazes de causar degradação do meio ambiente, dependerão de prévio licenciamento ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A Constituição Federal, por sua vez, determina, no art. 225, que incumbe ao Poder Público, “exigir, na forma da Lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental”.

Nesse sentido, nota-se que a exigência de EIA/RIMA para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente é determinação constitucional. A definição do órgão competente para indicar se a atividade é potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente é dada por Lei, no caso, a Lei nº 6.938, de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Como sabemos, não pode um decreto revogar a Lei. Assim, não obstante o Decreto nº 1.752, de 1995, estabelecer que a CTNBio tem competência para exigir, ou não, o EIA/RIMA, isso não prejudica a atribuição conferida ao IBAMA pela Lei nº 6.938, de 1981.

Para sanar a questão da legitimidade da CTNBio, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 2.137, de 28 de dezembro de 2000<sup>4</sup>. A Medida Provisória altera a Lei nº 8.974, de 1995, para criar, efetivamente, a CTNBio, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, tendo como finalidade o “apoio técnico consultivo e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança relativa a OGM, bem como no estabelecimento de normas técnicas de segurança e pareceres técnicos conclusivos referentes à proteção da saúde humana, dos organismos vivos e do meio ambiente, para atividades que envolvam a construção, experimentação, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, armazenamento, liberação e descarte de OGM e derivados”<sup>5</sup>.

Entre as competências da CTNBio estatuídas pela Medida Provisória nº 2.137, de 2000, estão a de emitir parecer técnico prévio conclusivo, caso a caso, sobre atividades, consumo ou qualquer liberação no meio ambiente de OGM, e a de identificar as atividades decorrentes do

---

<sup>4</sup> A Medida Provisória nº 2.137, de 28 de dezembro de 2000, foi sucessivamente reeditada, até que da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, manteve em vigor a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, até sua revogação total, pela Lei nº 11.105, de 2005, a nova Lei de Biossegurança.

<sup>5</sup> Art. 1º da Medida Provisória nº 2.137, de 28 de dezembro de 2000.

uso de OGM e derivados potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente e da saúde humana.

## **6.2 Os Órgãos de Registro e Fiscalização e suas Competências**

O art. 7º da Lei nº 8.974, de 1995, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, estabelece as competências, relativas à regulamentação do uso de OGM, dos órgãos de Fiscalização dos Ministérios da Saúde (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA), da Agricultura (Secretaria de Defesa Agropecuária) e do Meio ambiente (IBAMA).

O *caput* do art. 7º determina que, no exercício de suas competências, os órgãos de fiscalização devem observar o parecer técnico prévio conclusivo da CTNBio. O parágrafo primeiro do mesmo artigo dispõe que parecer técnico prévio conclusivo da CTNBio vincula os demais órgãos da administração, quanto aos aspectos de biossegurança do OGM por ela analisados, preservadas as competências dos órgãos de fiscalização de estabelecer exigências e procedimentos adicionais específicos às suas respectivas áreas de competência legal.

Entre as competências dos órgãos de fiscalização destacam-se:

- a) fiscalização e monitoramento das atividades e projetos relacionados a OGM;
- b) emissão do registro de produtos contendo OGM ou derivados de OGM a serem comercializados para uso humano, animal ou em plantas, ou para a liberação no meio ambiente;

c) expedição de autorização para o funcionamento de laboratório, instituição ou empresa que desenvolverá atividades relacionadas a OGM;

d) emissão de autorização para a entrada no País de qualquer produto contendo OGM ou derivado de OGM;

e) expedição de autorização temporária de experimento de campo com OGM.

Em síntese, a legislação anterior à aprovação da nova Lei de Biossegurança, por um lado, estabelecia que a CTNBio teria poder de emitir parecer vinculante sobre os riscos ambientais e à saúde do OGM, porém, por outro lado, estabelecia que a palavra final, ou seja, a emissão dos registros e das autorizações, ficava a cargo dos órgãos de fiscalização do Ministérios envolvidos, tanto para as atividades de plantio e comercialização, quanto para a importação e as pesquisas com organismos transgênicos.

### **6.3 A Rotulagem de Alimentos que Contenham OGM e Derivados**

O art. 6º do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) define como direito básico do consumidor, entre outros, “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”.

A informação sobre as características e a composição dos alimentos, inclusive sobre presença de substâncias de origem transgênica é direito do consumidor, cabendo a ele, após receber tais informações, decidir pela aquisição, ou não, do produto. Nesse sentido, o Decreto nº

4.680, de 2003, regulamenta o direito à informação quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados.

O Decreto nº 4.680, de 2003, determina que o consumidor deve ser informado sobre a natureza transgênica dos produtos destinados à alimentação humana ou animal que contenham organismos geneticamente modificados acima do limite de 1%. O Decreto estabelece que os alimentos produzidos a partir de animais alimentados com ração que contenha ingredientes transgênicos também devem ser rotulados.

#### **6.4 A questão das células-tronco**

A legislação brasileira sobre biossegurança, trata, em um mesmo diploma legal, de dois temas distintos: atividades que envolvam o uso de organismos geneticamente modificados e atividades que utilizam células-tronco embrionárias.

Apesar de não ser o tema foco deste trabalho, por estar disposta na mesma Lei, a regulação das atividades de engenharia genética afeta diretamente as discussões sobre transgênicos. Por esse motivo, a questão das células-tronco deve ser tratada em paralelo ao tema dos transgênicos.

As células-tronco são células indiferenciadas, que possuem a capacidade de diferenciar-se em outros tipos de células, podendo formar vários tipos de tecidos, como tecido nervoso, epitelial e conjuntivo. Essa capacidade de diferenciação é a razão do potencial de uso das células-tronco no tratamento de doenças, principalmente as degenerativas. As

células-tronco são de dois tipos: células-tronco adultas e células-tronco embrionárias.

As células-tronco-adultas são extraídas a partir de células adultas de tecidos pouco diferenciados, como é o caso das células do cordão umbilical, da medula óssea e de alguns tipos de células sanguíneas. Esse tipo de pesquisa não é proibido por lei e vem sendo realizado há anos, inclusive no Brasil (FARIA; ROMERO, 2003).

Já as células-tronco-embrionárias são obtidas a partir de embriões de até cinco dias. Segundo Faria & Romero (2003), as células-tronco embrionárias são capazes de originar todos os tipos de células que compõem o organismo de um indivíduo, possuindo, segundo especialistas, imenso potencial terapêutico. As células-tronco embrionárias podem ser obtidas de duas formas. Uma delas é a sua extração a partir de embriões excedentes dos processos de fertilização *in vitro*, armazenados em clínicas de fertilização. Outra forma de obtenção de células-tronco embrionárias seria a produção de embriões específicos, por meio da técnica da clonagem.

Com relação às pesquisas e tratamentos com células-tronco embrionárias, a Lei n° 8.974, de 1995, proíbe a manipulação genética de células germinais humanas, ou seja, veda qualquer interferência no material genético dos gametas (óvulo e espermatozóide) humanos. O objetivo dessa vedação é impedir todo o tipo de clonagem humana realizada a partir de gametas. Dessa forma, é proibida a obtenção de células-tronco embrionárias a partir da clonagem humana.

A mesma Lei proíbe, também, o armazenamento e a manipulação de embriões humanos destinados a servir como material biológico disponível. Isso significa que é vedada a utilização de embriões humanos para produção de células-tronco embrionárias, mesmo que seja para fins terapêuticos. Ressalte-se que a Lei não proíbe a pesquisa ou os

tratamentos com o uso de células-tronco adultas, como as do cordão umbilical ou da medula óssea.

### **6.5 O Imbróglio Jurídico**

Em setembro de 1998, a CTNBio emitiu parecer favorável à liberação do plantio e da comercialização da soja transgênica *Roundup Ready*. Logo em seguida, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e a ONG ambientalista Greenpeace ingressaram na Justiça Federal com Ação Cautelar, com o objetivo de impedir a liberação comercial da soja transgênica.

A Cautelar era acessória de Ação Civil Pública que questionava a competência da CTNBio para emitir pareceres favoráveis à liberação de organismos geneticamente modificados, sem a realização de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). O argumento utilizado era que a Lei n° 6.938, de 1981, estabelece que compete ao IBAMA a definição da necessidade de EIA/RIMA para fins de licenciamento ambiental. As Ações foram distribuídas à 6° vara da Justiça Federal, em Brasília, sob responsabilidade do Juiz Antônio de Souza Prudente.

Ainda em setembro de 1998, a Justiça Federal concedeu liminar à medida cautelar impetrada por Greenpeace e Idec, proibindo a União de autorizar o plantio comercial de soja transgênica enquanto não regulamentasse a comercialização de produtos geneticamente modificados e realizasse estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA) desses produtos.

Em agosto de 1999, o juiz da 6ª Vara Federal de Brasília, Antônio Souza Prudente, confirmou, por sentença, medida cautelar que

suspende o plantio da soja transgênica no País até que seja realizado o EIA/RIMA. Em agosto do ano seguinte, a 2ª Turma do TRF (Tribunal Regional Federal) da 1ª Região apreciou e rejeitou, por unanimidade, os recursos da Monsanto e da União.

Em junho de 2000, o mesmo juiz proferiu sentença sobre a Ação Civil Pública, exigindo o EIA/RIMA não apenas para a soja transgênica, mas para qualquer organismo geneticamente modificado a ser introduzido no Brasil. A União e a Monsanto recorreram da sentença ao TRF. O Julgamento pela 5ª Turma do TRF da 1ª Região foi iniciado em fevereiro de 2002. A decisão final foi proferida em junho de 2004, época em que o Projeto de Lei de Biossegurança tramitava no Senado Federal.

A sentença do TRF, favorável aos apelantes, reconhece a competência da CTNBio para decidir sobre a necessidade ou não de EIA/RIMA. O Tribunal interpretou que não há conflito entre a Lei 8.974, de 1995, que concede à CTNBio competência para identificar a necessidade de EIA/RIMA para a liberação de OGM, e a Lei 6.938, de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente. Segundo a sentença, como se tratam de duas leis ordinárias, não há hierarquia entre elas, podendo a Lei nº 8.974, de 1995, dispor especificamente sobre a exigência de EIA/RIMA para a liberação de OGM. Ressalte-se, no entanto, que o parecer específico da CTNBio sobre a soja *Roundup Ready* permanece suspenso.

## **7. A NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA**

### **7.1 O Processo de Autorização para o uso de OGM**

A nova Lei de Biossegurança criou processos distintos para a liberação da pesquisa com OGM e para a liberação do uso comercial desses organismos geneticamente modificados. No caso dos processos que solicitam autorização para a realização de pesquisas com OGM, a decisão final cabe à CTNBio, que deve encaminhar o processo de liberação aos “órgãos e entidades de registro e fiscalização”<sup>6</sup>, para o exercício de suas atribuições de fiscalização.

No caso de processos que visam à liberação do uso comercial de OGM, compete à CTNBio a emissão de decisão técnica sobre sua biossegurança, inclusive para identificar se o OGM em questão é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, caso em que seria necessária a realização de EIA/RIMA e a emissão, pelo IBAMA, de licenciamento ambiental.

Entre as competências da CTNBio destacam-se:

a) estabelecer normas para as pesquisas com OGM e derivados de OGM;

b) estabelecer, no âmbito de suas competências, critérios de avaliação e monitoramento de risco de OGM e seus derivados;

---

<sup>6</sup> Entenda-se como “órgãos e entidades de registro e fiscalização” aqueles de que trata o art. 16 da Lei nº 10.105, de 2005 (Lei de Biossegurança), quais sejam: a Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura; o IBAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente; a ANVISA, vinculada ao Ministério da Saúde; e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca.

c) proceder à análise da avaliação de risco, caso a caso, relativamente a atividades e projetos que envolvam OGM e seus derivados;

d) estabelecer requisitos relativos à biossegurança para autorização de funcionamento de laboratório, instituição ou empresa que desenvolverá atividades relacionadas a OGM e seus derivados;

e) autorizar, cadastrar e acompanhar as atividades de pesquisa com OGM ou derivado de OGM;

f) autorizar a importação de OGM e seus derivados para atividades de pesquisa;

g) emitir decisão técnica, caso a caso, sobre a biossegurança de OGM e seus derivados no âmbito das atividades de pesquisa e de uso comercial de OGM e seus derivados, inclusive a classificação quanto ao grau de risco e nível de biossegurança exigido, bem como medidas de segurança exigidas e restrições ao uso;

h) identificar atividades e produtos decorrentes do uso de OGM e seus derivados potencialmente causadores de degradação do meio ambiente ou que possam causar riscos à saúde humana.

A nova Lei de Biossegurança criou a figura do Conselho Nacional de Biossegurança, (CNBS), formado por onze Ministros de Estado, que tem competência para, após a decisão da CTNBio, avocar e decidir, em última e definitiva instância, sobre os processos relativos a atividades que envolvam o uso comercial de OGM e seus derivados. Ao CNBS cabe, também, julgar os eventuais recursos dos órgãos de registro e fiscalização contra a decisão da CTNBio nos processos de liberação comercial de OGM.

A nova Lei de Biossegurança tenta dirimir a controvérsia jurídica que anteriormente existia quanto à necessidade de EIA/RIMA para a liberação comercial de OGM. A nova Lei atribui à CTNBio a competência para identificar os OGM que são “potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente”. Caso sejam assim considerados pela CTNBio, a liberação dependerá de licenciamento ambiental emitido pelo IBAMA, o qual exigirá, conforme determina o art. 225, §1º, IV, a realização de EIA/RIMA.

Entre as competências dos órgãos de registro e fiscalização, destacam-se:

a) fiscalizar as atividades de pesquisa de OGM e seus derivados;

b) registrar e fiscalizar a liberação comercial de OGM e seus derivados;

c) emitir autorização para a importação de OGM e seus derivados para uso comercial;

d) manter atualizado no SIB o cadastro das instituições e responsáveis técnicos que realizam atividades e projetos relacionados a OGM e seus derivados;

e) subsidiar a CTNBio na definição de quesitos de avaliação de biossegurança de OGM e seus derivados.

No caso de parecer favorável da CTNBio, ou aprovação pelo CNBS, em caso de avocação ou recurso, a Lei de Biossegurança estabelece atribuições específicas para os órgãos de registro e fiscalização.

Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento cabe emitir as autorizações e registros e fiscalizar produtos e atividades que utilizem OGM e seus derivados destinados a uso animal, na agricultura, pecuária, agroindústria e áreas afins.

À ANVISA cabe emitir as autorizações e registros e fiscalizar produtos e atividades com OGM e seus derivados destinados a uso humano, farmacológico, domissanitário e áreas afins.

À Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República compete emitir as autorizações e registros de produtos e atividades com OGM e seus derivados destinados ao uso na pesca e aquicultura.

Já o IBAMA tem competência para emitir as autorizações e registros e fiscalizar produtos e atividades que envolvam OGM e seus derivados a serem liberados nos ecossistemas naturais, bem como para emitir o licenciamento ambiental, nos casos em que a CTNBio identificar que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

## **7.2 A Rotulagem**

A nova Lei de Biossegurança dispõe que “os alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM ou derivados deverão conter informação nesse sentido em seus rótulos, conforme regulamento”.

O dispositivo sobre rotulagem confirma a exigência do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, que estabelece como direito básico do consumidor a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, inclusive sobre os riscos que apresentam.

Ressalte-se que permanece em vigor o Decreto nº 4.680, de 2003, que exige a rotulagem dos produtos transgênicos destinados à alimentação humana ou animal que contenham organismos geneticamente modificados acima do limite de 1%, bem como para os alimentos produzidos a partir de animais alimentados com ração que contenha ingredientes transgênicos.

Não obstante a obrigatoriedade de rotulagem dos alimentos produzidos a partir de OGM ou derivados, a Lei de Biossegurança estabelece que “não se inclui na categoria de derivado de OGM a substância pura, quimicamente definida, obtida por meio de processos biológicos e que não contenha OGM, proteína heteróloga ou ADN recombinante”. Isso significa que não precisam ser rotulados os ingredientes alimentares que sejam produzidos a partir de OGM, mas que não seja possível identificar, em sua composição, a presença da proteína transgênica. É o caso, por exemplo, dos óleos comestíveis produzidos a partir de grãos transgênicos.

### **7.3 As Células-Tronco**

Com relação ao caso das células-tronco, a nova Lei de Biossegurança permite, para fins de pesquisa e terapia, a utilização de células-tronco embrionárias obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro*. Segundo a Lei de Biossegurança, os embriões considerados inviáveis são os embriões congelados há três anos ou mais, na data da publicação da Lei, ou os já congelados na data da publicação da Lei, depois de completarem três anos, contados a partir da data de congelamento. A Lei estabelece que, em qualquer caso, para a utilização dos embriões, é necessária a autorização dos genitores. Ademais, a Lei de Biossegurança veda explicitamente a comercialização do material biológico

proveniente dos embriões, sendo sua prática tipificada como crime de contrabando de órgão e tecidos.

Com relação à clonagem humana, a Lei de Biossegurança proíbe tanto a clonagem reprodutiva, como aquela realizada com fins terapêuticos, para a obtenção de embriões, a partir dos quais poder-se-ia extrair células-tronco embrionárias.

#### **7.4 A Fase Construção da Agenda**

Desde a aprovação da Lei nº 8.974, de 1995, grande tem sido a polêmica em torno dos organismos geneticamente modificados. As discussões a respeito da viabilidade, da conveniência e da oportunidade da liberação dos transgênicos no Brasil são travadas no escopo de várias áreas do conhecimento, tais como biologia, medicina, economia, ciência política e direito.

O interesse da sociedade pelo tema deve-se ao fato de que, ao mesmo tempo em que percebe transgenia como avanço irreversível da ciência, preocupa-se com as consequências da nova tecnologia para a saúde humana e para o meio ambiente. Nesse contexto de demanda de informação pela sociedade é que proliferam os debates sobre a matéria, com atores pró e contra os transgênicos, que tentam convencer essa mesma sociedade dos benefícios ou dos males provocados pelos organismos geneticamente modificados.

Entre os atores que se posicionaram na linha de frente na discussão sobre os transgênicos estão entidades ambientalistas, de defesa do consumidor, institutos de pesquisa e empresas de biotecnologia. Araújo (1999) destaca como principais atores políticos, no Brasil, da fase de construção da agenda:

a) empresas de biotecnologia, com destaque para Monsanto, Novartis, AgrEvo, e Pionner;

b) Empresa Brasileira de Tecnologia Agropecuária – Embrapa, que se posiciona favoravelmente à liberação dos OGM, possuindo, inclusive, acordo com a Monsanto para a incorporação do gene Roundup Ready em suas variedades de soja;

c) Ministério da Agricultura, com posição favorável;

d) Ministério do Meio Ambiente, que se posiciona contrariamente à liberação dos OGM, tendo, inclusive, o IBAMA (órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente) ingressado como parte da ação judicial contra a liberação da soja transgênica;

e) Ministério da Saúde, responsável pela fiscalização e monitoramento dos OGM no que tange aos riscos à saúde humana;

f) Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), que realiza pesquisas com biotecnologia, e ministra cursos sobre biossegurança;

g) entidades representativas de agricultores, favoráveis aos OGM, entre as quais se destacam a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB);

h) Associação Brasileira dos Produtores de Sementes (ABRASEM), favorável à liberação dos transgênicos e contra a rotulagem;

i) Associação Brasileira dos Obtentores Vegetais (BRASPOV), entidade favorável à liberação dos OGM;

j) Greenpeace, entidade ambientalista, líder mundial na resistência aos transgênicos;

k) PROCONs, que se posicionavam contrariamente à liberação dos transgênicos e a favor da rotulagem;

l) Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), um dos principais atores contrários à liberação dos OGM, tendo participado, ao lado do Greenpeace, de ação judicial contra os transgênicos;

m) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), entidade contrária à liberação dos transgênicos e que dispõe de *site* na Internet para a difusão de sua posição sobre o tema.

Entre as entidades favoráveis aos transgênicos, destaca-se a Associação Nacional de Biossegurança (ANBio), presidida pela cientista especialista em microbiologia Leila Oda. A cientista, que já foi presidente da CTNBio, considerava, em 2003, que era necessária a elaboração de uma nova legislação de biossegurança, com o objetivo de “compatibilizar os pontos de conflito entre a legislação ambiental, a legislação de biossegurança e a legislação de agrotóxicos”<sup>7</sup>.

Durante a fase de construção da agenda, foram realizadas diversas audiências públicas no Congresso Nacional, para debater a questão dos organismos geneticamente modificados. Em junho de 1999, as Comissões de Assuntos Sociais e de Assuntos Econômicos do Senado Federal promoveram audiência pública intitulada “A Agricultura Brasileira e A Biotecnologia”, com a participação de órgãos governamentais e de entidades favoráveis e contrárias aos OGM. A seguir, será feita uma síntese das opiniões expressas pelos participantes.

---

<sup>7</sup> Entrevista concedida pela cientista Leila Oda à Agência Brasil, em 17/11/2003. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/ct/materia.phtml?tipo=EN&materia=160804>

A audiência pública iniciou-se com a exposição do presidente da EMBRAPA, Alberto Duque Portugal. Segundo ele, desde meados da década de 1990, a empresa vem realizando pesquisas na área de biotecnologia. Com relação aos transgênicos, afirmou que a EMBRAPA adotou posicionamento institucional oficial em favor dos organismos geneticamente modificados e que, posteriormente, esta tornou-se a posição do Governo Federal. Segundo o Senhor Portugal, “a posição do Governo é de que essa é uma tecnologia fundamental para o desenvolvimento da sociedade, especialmente na área de agricultura, que é o segmento, sem dúvida nenhuma, (...) o mais dinâmico e o mais estratégico para o desenvolvimento da sociedade brasileira”.

Com relação à questão da biossegurança, o presidente da Embrapa, na mesma audiência pública, defendeu que a avaliação dos riscos ao meio ambiente e à saúde humana deve ser feita “pela CTNBio, e analisada do ponto de vista fundamentalmente técnico-científico”. Defendeu que a CTNBio é o fórum legal para dizer se determinado organismo geneticamente modificado é seguro do ponto de vista ambiental e de saúde. Segundo ele, o governo entende que a não-exigência de EIA/RIMA no parecer da CTNBio sobre a soja transgênica foi “perfeitamente adequada, porque foi tomada dentro da regulamentação prevista”.

Com relação à rotulagem, o presidente da EMBRAPA afirmou que o Governo não tinha, àquela época, posição oficial sobre o tema, mas que “o Governo entende que é importante que haja a rotulagem e que essa seja feita em um modelo compatível com as condições do país”.

A audiência pública sobre biotecnologia teve, também, a participação do então presidente da CTNBio, Luís Antônio Barreto de Castro, que defendeu que a competência da CTNBio para exigir ou não o EIA/RIMA estava prevista em decreto presidencial. Segundo ele, foi com

base no decreto que a CTNBio dispensou o EIA/RIMA para o caso específico da soja transgênica.

Diferentemente do posicionamento da EMBRAPA e da CTNBio, o representante do Ministério do Meio Ambiente, Bráulio Dias, defendeu “a necessidade de cumprimento pleno da legislação brasileira, o cumprimento da legislação ambiental, que exige licenciamento ambiental para qualquer atividade com potencial de degradação ambiental”. Afirma, ainda, que a realização de EIA/RIMA seria conveniente, “ainda mais nessa fase inicial, (...) justamente no sentido de tranquilizar mais a população”. Destaca, também, que é particularmente preocupante o risco potencial de contaminação genética, por meio da transferência horizontal de genes de espécies transgênicas para espécies não-transgênicas.

Na mesma audiência pública, o representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Valdir Colatto, colocou que a posição do cooperativismo brasileiro é de que as decisões da CTNBio e do Ministério da Agricultura devem ser respeitadas. Segundo ele, “é um desserviço para com as causas sociais impedir o avanço da ciência”.

Com relação à rotulagem, o representante da OCB se posicionou de forma contrária. Afirmou que ela criaria “uma parafernália de situações para o produtor que ele não vai conseguir superar”. Defendeu que a rotulagem deveria ser feita apenas para a soja não-transgênica, que seria direcionada para nichos de mercado, como é o caso da agricultura orgânica, e que a soja não-transgênica poderia ser remunerada com preços mais altos.

Outro participante da audiência pública foi o representante da Confederação Nacional da Agricultura, João Bosco Umbelino dos Santos. Segundo o representante, a CNA é favorável à liberação dos transgênicos, desde que seja biologicamente segura. Entende que a competência legal

para avaliar se o organismo transgênico é biologicamente seguro é da CTNBio. Para a CNA, se for “constatada a segurança biológica, não há por que não liberar o plantio em escala comercial, permitindo que os produtores rurais tenham acesso às técnicas modernas e mais limpas de cultivo agrícola”.

Quanto à questão da rotulagem, o representante da CNA considerou como “precipitada” a posição do Governo brasileiro de propor a rotulagem geral e irrestrita de produtos transgênicos. Defende, ainda, que, se há similaridade entre produtos transgênicos e não-transgênicos, não há motivos para que estes sejam rotulados.

A representante do Greenpeace na audiência pública, Marijane Lisboa, afirmou que a entidade considera que a engenharia genética é uma tecnologia demasiadamente nova para que seja utilizada no meio ambiente antes da realização de estudos com vistas a avaliar corretamente os impactos ambientais e na saúde. Segundo a representante, o Greenpeace exige apenas o cumprimento da Lei, e que o Ministério do Meio Ambiente não pode deixar que se introduza no meio ambiente uma planta geneticamente modificada, sem que a proposta seja submetida ao Ibama.

Em 14 de setembro de 2000, foi realizado, na Câmara dos Deputados, o Seminário “Transgênicos – Segurança Alimentar e Riscos à Saúde”, com a participação de órgãos e entidades como EMBRAPA, IBAMA e MST. O foco do debate foi a aprovação dos transgênicos pelo FDA (Food and Drug Administration), órgão responsável pela regulação dos setores de alimentos e de medicamentos nos Estados Unidos. O pesquisador e coordenador do programa de biotecnologia da EMBRAPA, Mauro Carneiro, fez uma exposição sobre o avanço histórico da tecnologia agrícola. Segundo o palestrante, o mundo vive hoje um momento de mudança de paradigma: “antes havia a revolução verde, que trazia pacotes de herbicidas, pesticidas (...) e agora estamos vendo uma revolução que

pode ser chamada de biotecnológica”. Destacou que a segunda geração de transgênicos, em vez de privilegiar a resistência a herbicidas, deverá estar “ligada a qualidades nutritivas específicas dos grãos, diferentes sabores, vitaminas, vacinas, fibra, óleo com conteúdo modificado e plástico”.

Com relação à informação ao consumidor, o pesquisador da EMBRAPA considera que a rotulagem deva seguir parâmetros científicos bem definidos e que a avaliação da segurança alimentar e ambiental deve ser rígida o suficiente, para garantir ao consumidor que o produto liberado seja próprio para consumo, e ambientalmente seguro. O palestrante informou, ainda, que a EMBRAPA desenvolvia, à época, projetos de biotecnologia com diversas culturas, tais como soja, arroz, batata, milho, mamão, eucalipto e feijão.

Participou também do Seminário, Sílvio Valle, coordenador de cursos de biossegurança da FIOCRUZ. O cientista criticou o parecer da CTNBio que liberou a soja transgênica pelo fato de estar baseado em estudos americanos, sem a realização de estudo de impacto ambiental específico para o Brasil.

Outra participante do debate, Marilena Lazzarini, Coordenadora Executiva do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), apresentou dados de estudos científicos que, segundo ela, comprovam que os testes até então realizados com alimentos geneticamente modificados não são suficientes para afirmar que tais alimentos sejam seguros. Segundo a representante do IDEC, os testes são precários, e há grande riscos de que substâncias nocivas e inesperadas não sejam detectadas. Ela afirmou que o IDEC defende que o processo de liberação de organismos geneticamente modificados deve incluir testes de pré e pós-comercialização e estudos de impacto ambiental, e deve culminar em um sistema de rotulagem completo e confiável, para que o consumidor possa

receber informações corretas, conforme determina o Código de Defesa do Consumidor.

Em maio de 2003, a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados realizou seminário sobre o tema: “Inovações Biotecnológicas, Saúde e Competitividade no Agronegócio”, com a participação de professores universitários especialistas em biotecnologia.

Ernesto Paterniani, Professor Titular do Departamento de Genética da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP), apresentou dados de experimentos que mostram o menor consumo de agroquímicos em culturas transgênicas, em comparação com suas similares nacionais.

Também participou do seminário Rubens Nodari, professor da Universidade Federal de Santa Catarina e representante do Ministério do Meio Ambiente junto à CTNBio. O professor destacou a importância do princípio da precaução, que assim definiu: “onde há ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de certeza científica não deve ser razão para postergar medidas para prevenir a degradação ambiental”.

Segundo o representante do Ministério do Meio Ambiente, o Princípio da Precaução tem quatro componentes. O primeiro seria que a ação preventiva deve ser tomada antes da prova científica. O segundo seria que o ônus da prova da biossegurança cabe ao proponente. O terceiro componente seria que, na presença de evidência de dano causado pela atividade, deve-se compará-la com outras alternativas, como o cultivo sem agrotóxicos. O quarto componente seria que a decisão pela precaução deve ser aberta, transparente e democrática, além de envolver a participação das partes afetadas.

Ainda sobre o Princípio da Precaução, o palestrante seguinte, José Maria Ferreira Jardim da Silveira, Conselheiro do Centro de Formação em Biotecnologia da UNICAMP, considera que “o princípio da precaução, apresentado do ponto de vista da ciência moderna, não tem qualquer sentido”. Para o professor da UNICAMP, a ciência é probabilística, não sendo possível dar certeza de nada.

Em 2003, foi criada pela Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados a Subcomissão Especial destinada a Analisar a Situação dos Alimentos Transgênicos. Em junho de 2003, a Subcomissão realizou audiência pública, com a participação de representantes de órgãos do Poder Executivo, de empresas de biotecnologia, de institutos de pesquisa e de ONGs.

A representante da EMBRAPA, Mônica Cibele Amâncio, expôs todo o trâmite necessário para a liberação de pesquisas com organismos geneticamente modificados. A palestrante concluiu que a legislação apresentava-se como um caos regulatório, havendo a necessidade de se desburocratizar o sistema.

O representante das empresas de biotecnologia junto à CTNBio defendeu que a legislação deve criar procedimentos diferenciados para a autorização de pesquisas com OGM e para a liberação comercial. Apontou que os experimentos com transgênicos no país estão paralisados devido à indefinição quanto à liberação comercial. Segundo o palestrante, se o sistema continuar complexo, com “múltiplas agências, múltiplas licenças, múltiplos registros, múltiplas autorizações, múltiplas permissões e duplicidade de análise, a pesquisa está fadada ao fracasso ou à ilegalidade”.

O Coordenador-Geral de Licenciamento do IBAMA, Volnei Zanarde Júnior, entende que o uso de transgênicos oferece potenciais riscos ambientais. Destaca a necessidade de cumprimento da legislação ambiental

para o licenciamento de OGM, e da Lei de Agrotóxicos, no caso de OGM com características biocidas. Quanto ao licenciamento, ressalta que decisão judicial exige a realização de EIA/RIMA.

O relatório final da Subcomissão Especial destinada a Analisar a Situação dos Alimentos Transgênicos apresenta uma série de observações. Com relação ao Princípio da Precaução, os parlamentares que compõem a subcomissão entendem que os benefícios proporcionados pela biotecnologia “não eximem a sociedade de submetê-los aos controles, fiscalizações e cuidados pertinentes às inovações, no intuito de prevenir possíveis riscos de sua introdução no setor produtivo, de modo a contemplar o Princípio da Precaução, sem subvertê-lo em obstrução. Ou seja, a Subcomissão julga que o Princípio da Precaução “não pode ser rígido a ponto de paralisar, engessar ou criar empecilhos demasiados ao adequado desenvolvimento da tecnologia”.

Com relação às dificuldades burocráticas para a autorização de pesquisas com OGM, a subcomissão sugere que a nova Lei de Biossegurança trate de forma diferenciada as questões relativas à pesquisa e à liberação comercial de OGM, de forma a permitir a instituição de critérios de análise e procedimentos administrativos compatíveis com as peculiaridades de cada uma dessas atividades.

A Subcomissão sugere, ainda, que a nova legislação mantenha a competência legal da CTNBio para a emissão de pareceres técnicos conclusivos, vinculantes e definitivos relacionados à autorização de pesquisas, sem a necessidade de autorizações junto a outros órgãos, de forma a conferir maior agilidade e melhor execução das atividades de desenvolvimento da tecnologia (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

## **8. TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE BIOSSEGURANÇA**

### **8.1 Projeto Apresentado pelo Poder Executivo**

Antes de ser apresentado à Câmara dos Deputados, na forma de Projeto de Lei, o anteprojeto de Lei de Biossegurança foi discutido no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com a participação dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, e de Ciência e Tecnologia.

Durante a fase de discussão do anteprojeto, eram claras as divergências internas do próprio governo. Enquanto os Ministérios da Agricultura e de Ciência e Tecnologia defendiam a concessão de poderes conclusivos à CTNBio para a liberação dos OGM, os Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário e da Saúde defendiam que a liberação deveria depender de prévio licenciamento ambiental, pelo Ibama, e de análise de riscos à saúde, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Ao final das discussões, o projeto encaminhado ao Poder Legislativo concedia poderes restritos à CTNBio, sendo estes seus principais pontos:

a) exigência, para a liberação de OGM, de parecer favorável da CTNBio e de licenciamento ambiental emitido pelo Ibama;

b) o parecer da CTNBio, se negativo, vincula os demais órgãos e entidades da administração, quanto aos aspectos de biossegurança de OGM e derivados;

c) criação do Conselho Nacional de Biossegurança, órgão composto por 12 Ministros de Estado, que tem competência para apreciar, “se entender necessário, em última e definitiva instância, os aspectos de conveniência e oportunidade, os pedidos de autorização para atividades que envolvam a construção, cultivo, produção, manipulação, transporte, transferência, comercialização, importação, exportação, armazenamento, pesquisa, consumo, liberação e descarte de OGM e seus derivados”<sup>8</sup>.

d) rotulagem dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham organismos geneticamente modificados ou sejam produzidos a partir deles;

e) manutenção da proibição à clonagem humana e à manipulação de embriões humanos com vistas à produção de células-tronco.

Assim que foi apresentado pelo Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 2.401, de 2005, recebeu o apoio de entidades resistentes à liberação dos transgênicos, mas também, manifestações contrárias de entidades e empresas favoráveis aos OGM.

Um manifesto<sup>9</sup> assinado por 67 entidades ambientalistas, enviado ao Presidente da República, expressa o apoio ao Projeto de Lei de Biossegurança “encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 31/10/2003, e sua preocupação quanto ao risco de (...) ser descaracterizado em sua tramitação”. Ainda no mesmo manifesto, as entidades signatárias pedem ao “Governo Federal e aos Parlamentares Federais todo o empenho necessário à sua aprovação no Congresso sem alterações”.

---

<sup>8</sup> O Parágrafo único do art. 7º do PL 2.104, de 2003, determinava, ainda, que pronunciamento do CNBS em última e definitiva instância quanto aos aspectos de conveniência e oportunidade requereria a manifestação favorável do CTNBio e dos órgãos e entidades de registro e fiscalização. Em suma, de acordo com o projeto de lei original, o CNBS seria a instância política com poderes para impedir, por razões de “conveniência e oportunidade”, a liberação de OGM, após a sua aprovação pela CTNBio e pelos órgão de registro e fiscalização.

<sup>9</sup> <http://www.socioambiental.org/noticias/nsa/detalhe?id=1536>

Por outro lado, mais de cem cientistas e entidades ligadas à área de biotecnologia assinaram o “Manifesto de brasileiros sobre o Projeto de Lei de Biossegurança 2401/2003”<sup>10</sup>, segundo o qual o “projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Legislativo não distingue avaliação técnica da nova tecnologia, de questões sociais, políticas e econômicas”. O manifesto apresenta, ainda, uma série de sugestões de alterações ao projeto de lei de biossegurança, com vistas a simplificar o trâmite necessário para a liberação de OGM.

## **8.2 Tramitação na Câmara dos Deputados**

Logo após a apresentação do Projeto de Lei de Biossegurança à Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 2.401, de 2003. Foi escolhido como relator o Deputado Aldo Rebelo, então líder do governo na Câmara dos Deputados.

O Deputado Aldo Rebelo apresentou seu parecer à comissão especial em 20 de janeiro de 2004. Porém o parecer não chegou a ser votado, pois o relator foi nomeado Ministro da recém criada Secretaria Especial de Coordenação Política e Relações Institucionais pelo Presidente da República, em 23 de janeiro do mesmo ano. Por esse motivo, foi designado como novo relator o Deputado Renildo Calheiros.

O parecer do Deputado Aldo Rebelo continha substitutivo bastante favorável aos interesses da bancada ruralista e das entidades que defendiam os OGM. Esse substitutivo ampliava o poder da CTNBio. Entre as principais medidas sugeridas pelo relator, destacam-se:

a) estabelece competência à CTNBio para emitir parecer prévio conclusivo, que vincula os demais órgãos da administração;

---

<sup>10</sup> [http://www.cib.org.br/pdf/manifesto\\_pl\\_encaminhamento.pdf](http://www.cib.org.br/pdf/manifesto_pl_encaminhamento.pdf).

b) a CTNBio teria, também, competência para identificar se a atividade relacionada à biotecnologia seria potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, caso em que se faria necessário o licenciamento ambiental, emitido pelo Ibama;

c) o CNBS teria competência para analisar, exclusivamente quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados, dirimir conflitos entre a CTNBio e os órgãos de registro e fiscalização, além de ser responsável por autorizar, em última e definitiva instância, as atividades que envolvessem o uso comercial de OGM e seus derivados;

d) no caso da autorização para realização de atividades de pesquisa com OGM ou derivados, a competência é exclusiva da CTNBio, em última e definitiva instância;

e) rotulagem obrigatória dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados;

f) manutenção da proibição à clonagem humana e fim da vedação à manipulação de embriões humanos com vistas à produção de células-tronco.

Após o licenciamento do Deputado Aldo Rebelo, o novo relator do Projeto de Lei de Biossegurança, Deputado Renildo Calheiros, apresentou novo parecer. Desta vez, o substitutivo era favorável à posição das entidades ambientalistas, e contrário aos interesses da bancada ruralista. A súbita mudança de rumo na tramitação ocorreu graças à ação mais enérgica da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, que, com o respaldo do Presidente da República, conseguiu mudar o teor do relatório.

A pressão exercida pelos grupos ambientalistas e pelo Ministério do Meio Ambiente, nesse momento, foi eficiente, inclusive, para conseguir aprovar requerimento de urgência para a matéria, o que permitiu o envio do parecer do Deputado Renildo Calheiros diretamente ao Plenário, sem que fosse votado pela Comissão Especial. Os grupos ambientalistas sabiam que, se submetido à Comissão Especial, provavelmente o parecer seria derrotado pela bancada ruralista, que detinha maioria naquela Comissão.

Os principais pontos do substitutivo do Deputado Renildo Calheiros, que constituiu o texto aprovado pela Câmara dos Deputados e foi encaminhado ao Senado Federal, são os seguintes:

a) no caso da autorização para realização de atividades de pesquisa com OGM ou derivados, a competência é exclusiva da CTNBio, em última e definitiva instância;

b) o CNBS seria a última e definitiva instância competente para autorizar o uso comercial de OGM e derivados, após a aprovação pela CTNBio e pelos órgãos de registro e fiscalização;

c) o Ibama seria o órgão responsável por avaliar a necessidade de licenciamento ambiental e de EIA/RIMA;

d) proibição do uso de embriões para a produção de células-tronco e autorização para a realização de clonagem com fins terapêuticos;

e) rotulagem dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados.

Durante a tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 304 emendas, sendo 278 na Comissão Especial e 26 no Plenário. A sugestão de emendas foi uma das

principais formas de participação dos grupos de pressão na tramitação dos projetos. As propostas de emendas eram enviadas pelos grupos de pressão aos parlamentares ligados a seus interesses. Esses parlamentares assumiam a autoria das emendas e as apresentavam formalmente para tramitação.

A bancada ruralista foi o canal para recebimento de emendas dos grupos de interesse favoráveis à liberação dos OGM. Os principais grupos que encaminharam emendas aos parlamentares da bancada ruralista foram: Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Associação Nacional de Biossegurança (ANBIO) e a empresa Monsanto.

Já as propostas de emendas elaboradas pelos grupos de pressão contrários à liberação dos transgênicos – entre os quais se destacam o Greenpeace, o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e a organização não-governamental “Por um Brasil Livre de Transgênicos” – eram encaminhadas a parlamentares da bancada ambientalista e a deputados do Partido dos Trabalhadores ligados à Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.

Segundo Dolabella, Araújo e Faria (2005), o texto aprovado pela Câmara dos Deputados era “dúbio e tecnicamente impreciso”. As imperfeições do texto podem ser creditadas às “negociações e modificações de última hora, conduzidas pelo relator de forma a atender aos diversos setores envolvidos”. Os autores relatam, ainda, alguns detalhes dos bastidores da votação do projeto na Câmara dos Deputados:

Horas antes da votação em Plenário, em reunião sob o comando do Presidente João Paulo Cunha, com a participação das várias lideranças partidárias e de grupos parlamentares interessados, de representantes do Ministério do Meio Ambiente e do Ministro Aldo Rebelo, fechou-se o acordo político para a aprovação do Substitutivo Renildo Calheiros, contrariamente ao desejado pelo Ministro da Agricultura Roberto Rodrigues, também presente à Reunião. (Dolabella, Araújo e Faria, 2005).

Após a aprovação da redação final do Projeto de Lei de Biossegurança pela Câmara dos Deputados, o texto foi encaminhado ao Senado Federal, onde recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 9, de 2004.

### **8.3 Tramitação no Senado Federal**

No Senado Federal, do Projeto de Lei de Biossegurança foi inicialmente distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Assuntos Sociais (CAS). Em seguida, foi apresentado, e aprovado, requerimento assinado pelo Senador Osmar Dias, então presidente da Comissão de Educação, para que o projeto fosse, também, apreciado por aquela Comissão. O próprio Senador Osmar Dias viria a ser relator da matéria na Comissão de Educação.

Por força de requerimentos aprovados, CCJ, CAE e CAS passaram a analisar conjuntamente o Projeto de Lei, tendo sido designado relator o Senador Ney Suassuna.

No início da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Senado Federal, um grupo de 13 organizações científicas favoráveis aos transgênicos enviou carta a todos os Senadores, a qual pedia mudanças no texto aprovado pela Câmara dos Deputados<sup>11</sup>. Entre as mudanças sugeridas pelo grupo de signatários da carta, destacam-se:

a) concessão de competência à CTNBio para julgar, em última e definitiva instância, os pedidos de liberação de OGM;

---

<sup>11</sup> Os signatários da carta aos Senadores são os seguintes: Associação Nacional de Biossegurança (ANBio), Academia Brasileira de Ciências (ABC), Associação Brasileira de Biotecnologia (Abrabi), Associação Brasileira de Distrofia Muscular, Associação Brasileira para a Proteção dos Alimentos (Abrapa), Centro Brasileiro de Estocagem de Genes, Centro de Estudos do Genoma Humano, Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição (SBAN), Sociedade Brasileira de Ciência e Tecnologia de Alimentos (SBCTA), Sociedade Brasileira de Genética (SBG), Sociedade Brasileira de Melhoramento de Plantas (SBMP), Sociedade Brasileira de Microbiologia (SBM) e representante do Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia Vegetal – UFRJ.

b) parecer vinculante da CTNBio, tanto para atividades comerciais, quanto para atividades de pesquisa com OGM;

c) que estudos de impacto ambiental sejam exigidos somente quando a CTNBio considerar que a atividade é potencialmente causadora de degradação do meio ambiente;

d) convalidação dos atos praticados pela CTNBio desde 1995 até a data do documento;

f) fim da proibição do uso de embriões para a produção de células-tronco embrionárias.

Durante a tramitação do projeto no Senado foram realizadas seis audiências públicas, organizadas pela Comissão de Educação e pela Comissão de Assuntos Sociais.

Em 25 de maio de 2004, em audiência pública realizada pela Comissão de Educação, a Presidente da ANBio, Leila Macedo Oda, defendeu a mudança no Projeto de Lei aprovado pela Câmara dos Deputados. Segundo a cientista, apenas um órgão – no caso a CTNBio – deve decidir sobre a biossegurança, e o conselho político (CNBS) deve decidir sobre a pertinência socioeconômica e política da comercialização. Essa posição foi corroborada pelo representante da CNA, Getúlio Pernambuco, para quem a decisão da CTNBio deve ser terminativa, tanto para a pesquisa, quanto para a comercialização.

Na mesma audiência pública, o representante do Ministério da Agricultura deixou claro que a Pasta defende que a CTNBio seja o “órgão competente, efetivamente, para fazer esgotar a análise dos eventos que envolvam OGM”, inclusive na definição das atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, de forma a

atender o requisito constitucional, que exige, nesses casos, o licenciamento ambiental e a realização de estudo de impacto ambiental. Já o Ministério do Meio Ambiente possui entendimento diverso. Segundo seu representante, João Paulo Capobianco, a diferenciação dos processos de liberação da pesquisa e da comercialização dá maior agilidade à pesquisa, pois sobre esta haveria decisão terminativa da CTNBio.

No dia seguinte, 25 de maio de 2004, houve nova audiência pública. O vice-presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Luís Roberto Baggio, apresentou as seguintes sugestões de alteração do Projeto de Lei de Biossegurança: conceder competência à CTNBio para a liberação comercial de OGM; conceder ao CNBS competência para decidir, em última e definitiva instância, sobre a liberação comercial de OGM; exigência de licenciamento ambiental apenas quando a CTNBio considerar que a atividade é potencialmente poluidora; convalidação dos pareceres já emitidos pela CTNBio. A OCB considera, ainda, que o substitutivo do Deputado Aldo Rebelo – apresentado, mas não votado pela Câmara dos Deputados – contempla a contento os interesses do cooperativismo e do agronegócio do país.

O substitutivo do Senador Osmar Dias, aprovado pela Comissão de Educação, acolhe a maior parte dessas reivindicações, além de pontos do parecer do Deputado Aldo Rebelo. Entre os principais pontos do substitutivo, destacam-se:

- a) o parecer da CTNBio vincularia os demais órgãos da administração;
- b) a CTNBio seria responsável pela identificação das atividades com OGM que fossem potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, o que, na prática, lhe daria a

competência para decidir sobre a necessidade de licenciamento ambiental e de EIA/RIMA;

c) o CNBS analisaria apenas os processos de liberação comercial por ele avocados;

d) a CTNBio seria a única e definitiva instância competente para autorizar atividades de pesquisa com OGM;

e) criação de mecanismo de recurso contra o parecer da CTNBio, que seria impetrado pelos órgãos de registro e fiscalização, e decidido pela própria CTNBio;

f) rotulagem obrigatória dos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados;

g) vedar a aplicação da Lei de Agrotóxicos (7.802, de 11 de julho de 1989) às plantas geneticamente modificadas com função biocida<sup>12</sup>.

Com relação às células-tronco, o parecer do Senador Osmar Dias demonstrava o interesse do parlamentar em autorizar o uso de embriões humanos para a produção de células-tronco. Porém o texto do substitutivo ficou ambíguo e tecnicamente impreciso, de forma que, no substitutivo, não estava claro o fim das proibições ao uso de embriões humanos para a produção de células-tronco embrionárias, e à clonagem humana com fins terapêuticos.

---

<sup>12</sup> Entende-se por plantas geneticamente modificadas com função biocida aquelas plantas nas quais são introduzidos genes para a produção de inseticidas, ou de fungicidas, visando ao controle de pragas e doenças. Um exemplo de planta biocida é o milho *bt*.

Após a aprovação do parecer do Senador Osmar Dias pela Comissão de Educação, o projeto passou a tramitar conjuntamente na CCJ, CAE e CAS, sob relatoria do Senador Ney Suassuna. Foram realizadas reuniões com a participação de representantes de organizações favoráveis e contrárias aos transgênicos, e também com representantes dos Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Como resultado dessas negociações, surgiu novo substitutivo, que fazia modificações pontuais no substitutivo do Senador Osmar Dias, entre as quais destacam-se:

a) criação de mecanismo de recurso ao CNBS, a ser impetrado pelos órgãos de registro e fiscalização contra o parecer da CTNBio, possibilitando, por exemplo, que, se o Ministério do Meio ambiente não concordar com o posicionamento da CTNBio a respeito da necessidade de licenciamento ambiental e de EIA/RIMA, o ministério poderá recorrer ao CNBS;

b) o CNBS passará a analisar apenas os processos de liberação de OGM por ele avocados, ou aqueles que forem objeto de recursos por parte dos órgãos de registro e fiscalização;

c) modificação da redação do artigo que permite a produção de células-tronco embrionárias, autorizando o uso de embriões humanos que estiverem congelados há mais de três anos, e sempre com o consentimento dos genitores;

d) proibição da clonagem humana, tanto para fins reprodutivos quanto para fins terapêuticos.

O mecanismo de recurso contra a decisão da CTNBio, a ser decidido pelo CNBS, foi sugerido ao relator, Senador Ney Suassuna, pela Consultoria Legislativa, órgão de *staff* do Senado Federal. Os consultores

legislativos designados para assessorar o relator na tramitação da matéria, ao analisarem o parecer do Senador Osmar Dias, constataram que o mecanismo de recurso constante do substitutivo da Comissão de Educação era inócuo, pois remetia a decisão sobre o recurso à CTNBio. Ou seja, o recurso seria avaliado pelo próprio órgão autor do parecer questionado. A proposta, acatada pelo relator, determina que o recurso contra parecer da CTNBio seja apreciado pelo CNBS, que é a instância política responsável por dirimir os eventuais conflitos entre os órgãos técnicos envolvidos no processo.

Após a tramitação pelas Comissões, o Projeto de Lei de Biossegurança foi encaminhado ao Plenário do Senado Federal, para a votação final. Antes, porém, da votação no Plenário, houve reunião de líderes, com a participação dos dois relatores, para a definição dos detalhes do texto que seria votado. Nessa reunião foi fechado acordo em torno do texto do substitutivo do Senador Ney Suassuna, sendo acolhidas, também, sugestões pontuais oferecidas pelo Senador Osmar Dias, bem como ficou definida a aprovação do uso de embriões humanos para a produção de células-tronco embrionárias.

Em seu parecer de plenário, o Senador Ney Suassuna acolheu emenda da Senadora Heloísa Helena, que proibia a utilização, a comercialização, o registro, o patenteamento e o licenciamento de tecnologias genéticas de restrição do uso. (Tecnologia genética de restrição de uso é a introdução de genes com o objetivo de produzir estruturas reprodutivas estéreis nas plantas<sup>13</sup>.) Esse item não constava do acordo firmado na reunião de líderes, motivo que ensejou grandes discussões durante a aprovação. Porém, logo que a bancada ruralista compreendeu que a emenda lhe era favorável, o item foi aprovado.

---

<sup>13</sup> Um exemplo de tecnologia de restrição de uso é o “gene terminator”, criado pela empresa Monsanto, com o objetivo de impedir que os agricultores multipliquem as sementes por ela produzidas. O uso de tal tecnologia foi rejeitado em todo o mundo por questões de bioética.

Durante a tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Senado, foram apresentadas 20 emendas em Plenário. O Senado Federal aprovou o Projeto de Lei de Biossegurança, com alterações. Por esse motivo, a proposição teve que retornar à Câmara dos Deputados, para apreciação das modificações introduzidas pelo Senado.

#### **8.4 Tramitação Final na Câmara dos Deputados**

Com o retorno do projeto à Câmara, foi reinstalada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 2.401, de 2003. De acordo com as regras do processo legislativo, a Câmara dos Deputados teria poderes para manter o substitutivo do Senado Federal, para retornar ao projeto inicialmente aprovado pela Câmara, ou para construir um novo texto, a partir de trechos de uma e de outra versão. Não poderia, no entanto, criar uma nova redação, ou incorporar matéria não apreciada anteriormente ao texto.

Inicialmente o Deputado Renildo Calheiros foi novamente designado para ser o relator da matéria. O Deputado solicitou prazo para a elaboração do parecer. O prazo solicitado não foi concedido, e o relator foi substituído pelo Deputado Darcísio Perondi. Dolabella, Araújo e Faria (2005) assim relatam o episódio:

Designado novamente relator, o Deputado Renildo Calheiros, na reunião convocada para apreciar a matéria, solicitou mais prazo para elaborar parecer que atendessem às diferentes demandas políticas que se apresentavam ao tema. A Comissão, no entanto, majoritariamente formada por membros favoráveis ao texto aprovado no Senado Federal, não concedeu a dilatação do prazo, destituindo-o da função. O Presidente da Comissão nomeou relator substituto o Deputado Darcísio Perondi, um dos principais defensores da liberação dos produtos transgênicos no Parlamento. Quinze minutos após, o novo relator apresentou seu voto favorável ao Substitutivo do Senado Federal, o qual foi aprovado por ampla maioria da Comissão. (Dolabella, Araújo e Faria, 2005).

Um fato interessante, na segunda tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados, precisa ser destacado. Todo o debate sobre o projeto foi polarizado para a questão da liberação do uso de embriões humanos para a produção de células-tronco embrionárias. A atenção da mídia, passando pela atuação dos grupos de pressão e pelos discursos dos parlamentares, estava toda voltada para a importância das células-tronco no tratamento de doenças degenerativas. As discussões sobre os transgênicos ficaram em segundo plano, conforme relatam Dolabella, Araújo e Faria (2005):

A votação se deu em clima emocional, com a presença orquestrada de dezenas de cidadãos, inclusive crianças, acometidos de doenças degenerativas, a pressionar, visualmente ou pela palavra, os parlamentares que estavam a apreciar a matéria. Agricultores, naquela noite, deram lugar a outra categoria de demandantes, presentes como massa de manobra capaz de pressionar a opinião pública e os parlamentares em torno de legítimas esperanças, que lhes foram estimuladas pelas lideranças dos setores sociais interessados na aprovação do projeto de lei. Assim, em realidade, os OGM “pegaram carona” no tema “células-tronco”. (Dolabella, Araújo e Faria, 2005).

No Plenário da Câmara, a matéria foi votada em 2 de março de 2005, tendo sido aprovado de forma integral o substitutivo do Senado Federal. Em seguida, o projeto foi encaminhado ao Presidente da República, para sanção.

A nova Lei de Biossegurança foi sancionada pelo Presidente da República em 24 de março de 2005, com o n° 11.105 tendo recebido sete vetos parciais, os quais, contudo, não alteraram a essência do projeto.

## **9. DEFINIÇÃO SOBRE O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO PARA O USO DE OGM**

O estudo da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança demonstra que houve intensa participação dos grupos de pressão no processo, desde a elaboração do anteprojeto até a discussão dos vetos ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional. *Grosso modo*, os grupos que atuaram nas discussões e na tramitação do projeto podem ser classificados em favoráveis e em contrários à liberação imediata dos organismos geneticamente modificados.

Note-se que a classificação simplista adotada nesta pesquisa tem por objetivo facilitar o entendimento das formas de atuação dos diferentes grupos de pressão que participaram da formulação da nova política de biossegurança. Em verdade, os grupos classificados como “contrários” devem ser entendidos como aqueles que defendem que o processo de liberação de OGM deve ser mais restritivo, com a aplicação do chamado “princípio da precaução”. Já os grupos de pressão classificados como “favoráveis” são aqueles que defendem a simplificação do processo de liberação dos produtos transgênicos.

Ao longo do processo de formação da agenda, e durante a tramitação propriamente dita do Projeto de Lei de Biossegurança, as discussões e a atuação dos grupos de pressão se deram de forma mais intensa em torno de alguns temas mais polêmicos. Entre esses temas, o que gerou mais polêmica foi, sem dúvida, a definição sobre o processo de autorização para o uso de organismos geneticamente modificados. Essa definição envolve a demarcação dos papéis da CTNBio, do CNBS e dos órgãos ministeriais no processo de autorização. A posição dos grupos de pressão com relação a esse tema, bem como sua influência no texto final aprovado serão apresentados a seguir.

A definição do papel da CTNBio no processo de liberação do uso de OGM foi o ponto nevrálgico das discussões em torno da política nacional de biossegurança. O estudo das posições dos grupos de pressão sobre esse tema passa pela definição do “Princípio da Precaução”. A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, consagra, em seu item nº 15, o princípio da precaução:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Em atendimento ao princípio da precaução, a Constituição Brasileira exige a realização de estudo prévio de impacto ambiental para atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Em complementação, a legislação ambiental infraconstitucional determina que o IBAMA, órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, é responsável pelo licenciamento e pela exigência dos Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

Nesse sentido, os grupos de pressão ligados a entidades ambientalistas defendiam que a nova Lei de Biossegurança concedesse ao Ministério do Meio Ambiente a competência para avaliar a necessidade de realização do EIA/RIMA, tanto para as atividades de pesquisa, quanto para o uso comercial dos organismos geneticamente modificados.

Já os grupos ligados à entidades ruralistas e às empresas de biotecnologia defendiam que a CTNBio, como órgão técnico responsável pela biossegurança, deveria ter a competência para avaliar, caso a caso, se a

atividade que envolve o uso da biotecnologia é potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, caso em que seria necessária a realização de EIA/RIMA. Esses grupos de pressão defendiam, ainda, que o parecer da CTNBio vinculasse os demais órgãos da administração. Nesse caso, os órgãos ministeriais, como o Ibama e a Anvisa, teriam apenas o papel burocrático de registrar as variedades geneticamente modificadas já autorizadas pela CTNBio.

Teoricamente, as duas posições resguardam o princípio da precaução, haja vista que seria uma lei ordinária que determinaria que órgão da administração federal teria a competência para avaliar se o caso concreto exigiria, ou não, a aplicação do instituto constitucional do EIA/RIMA. No entanto, as entidades ambientalistas acreditam que conceder essa competência à CTNBio seria tornar letra morta o princípio da precaução, pois consideram que o órgão não o aplicou por ocasião da emissão do parecer que liberou o uso comercial da soja *Round up Ready* (PARANHOS, 2005).

O texto final da Lei de Biossegurança estabelece, para os casos de liberação comercial, um procedimento intermediário entre as posições defendidas pelos grupos de pressão favoráveis e pelos contrários aos transgênicos. A nova lei cria a possibilidade de recurso contra a decisão da CTNBio, que pode ser impetrado pelos Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde, da Agricultura Pecuária e Abastecimento, e pela Secretaria Especial de Aquicultura, e Pesca. Esse recurso deve ser analisado pelo CNBS, conselho composto por Ministros de Estado, que tem o poder para liberar, em última e definitiva instância, o uso comercial de OGM, ou para determinar a realização de EIA/RIMA.

No caso das pesquisas com OGM, o texto final é favorável aos grupos que defenderam a menor burocratização do processo de liberação. Assim, os pedidos de autorização para a realização de pesquisas com

organismos transgênicos será decidida pela CTNBio, em última e definitiva instância.

## **10. ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELOS GRUPOS DE PRESSÃO**

O papel desempenhado pelo Governo do Presidente Lula no processo de tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança difere, em vários aspectos, da atuação em outros projetos de interesse do governo. No caso da reforma da previdência, por exemplo, o governo assumiu papel de líder do processo, em contraposição aos grupos de pressão, que agiam como *veto players* (RAMOS, 2005).

Já no caso do Projeto de Lei de Biossegurança, o próprio governo estava dividido. De um lado, o Ministério do Meio Ambiente, chefiado pela Ministra Marina Silva, ambientalista e militante do partido do Presidente da República, o PT. De outro, o Ministro da Agricultura, sem vinculação partidária, porém histórico líder do cooperativismo rural e ardoroso defensor dos organismos geneticamente modificados.

O Partido dos Trabalhadores, durante toda a fase de construção da agenda sobre os transgênicos – iniciada em torno de 1995, sob o Governo Fernando Henrique Cardoso –, assumiu posição contrária à liberação dos organismos geneticamente modificados. Um dos parlamentares líderes da frente contra os transgênicos era justamente a então Senadora Marina Silva, que chegou a apresentar Projeto de Lei propondo moratória de cinco anos para os transgênicos. Diversos outros parlamentares do PT apresentaram projetos tendentes a retardar a liberação dos OGM no Brasil.

A Ministra do Meio Ambiente do Governo do Presidente Lula é internacionalmente reconhecida como defensora das questões ambientais. Suas estreitas relações com o Partido dos Trabalhadores e com o próprio Presidente Lula impediam que o governo assumisse uma posição aberta em favor dos transgênicos.

Por outro lado, o Ministério da Agricultura também era uma pasta forte dentro do governo Lula. As sucessivas safras recordes obtidas nos primeiros anos do governo Lula e o amplo apoio obtido pelo Ministro junto aos parlamentares da bancada ruralista eram as principais razões da força política daquela pasta dentro do governo.

Nesse sentido, o governo passou a adotar uma postura aparentemente ambígua. Ao mesmo tempo em que a Casa Civil apoiava as propostas da Ministra Marina Silva – pelo menos na primeira fase da tramitação na Câmara dos Deputados<sup>14</sup> –, o governo concedia autonomia ao Ministério da Agricultura para negociar suas propostas diretamente no Congresso Nacional.

Dessa forma, tanto os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos quanto os contrários passaram a contar com o apoio governamental junto ao Congresso. Os grupos favoráveis eram apoiados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e os grupos contrários trabalhavam ao lado dos representantes do Ministério do Meio Ambiente. Essa dualidade de interesses dentro do próprio governo tem explicação na teoria neocorporativista, haja vista que os grupos de interesses estabelecem vínculos com setores do Estado, os quais passam a competir internamente, conforme demonstrou Teixeira (2002).

---

<sup>14</sup> O Projeto de Lei original, encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, contemplava a maior parte das propostas do Ministério do Meio Ambiente. A Casa Civil apoiou, ainda, o substitutivo do Deputado Renildo Calheiros, favorável aos ambientalistas.

Os grupos de pressão dispunham de canais de acesso – formais e informais – ao processo legislativo. Os canais formais são, por exemplo, a participação dos grupos de interesse em audiências públicas. Já os canais informais estão relacionados ao contato direto com os parlamentares, a sugestão de emendas, o trabalho de *lobby* exercido junto aos relatores. A cientista Leila Oda, presidente da ANBio, por exemplo, afirmou em entrevista à Agência Brasil, que a Associação havia enviado 57 emendas ao Projeto de Lei para diversos parlamentares<sup>15</sup>.

A Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável pela análise do Projeto de Lei de Biossegurança era formada, em sua maioria, por parlamentares da bancada ruralista, portanto, favoráveis à liberação dos transgênicos. Por esse motivo, o parecer do Deputado Aldo Rebelo, se submetido a voto, deveria ser aprovado pela Comissão. Em um primeiro momento, após ser indicado como novo relator, o Deputado Renildo Calheiros estava propenso a acolher o parecer Aldo Rebelo. No entanto, naquele momento, o Governo sugeriu a adoção de novo parecer, contemplando as propostas do Ministério do Meio Ambiente. Para que o novo parecer não fosse rejeitado, adotou-se a estratégia procedimental de aprovar requerimento de urgência, para que a matéria deixasse a Comissão Especial e fosse apreciada diretamente pelo Plenário.

O acordo em torno da aprovação do parecer Renildo Calheiros foi possível graças ao apoio da bancada evangélica. Como o novo relator decidiu manter a proibição ao uso de embriões humanos na produção de células-tronco embrionárias, os evangélicos concordaram em votar a favor do substitutivo Renildo Calheiros.

Após a derrota dos grupos favoráveis aos transgênicos na Câmara dos Deputados, os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos concentraram forças no *lobby* junto aos Senadores. Logo depois da

---

<sup>15</sup> <http://www.anbio.org.br/noticias/pl.htm>

aprovação do substitutivo Renildo Calheiros pela Câmara dos Deputados, um grupo de cientistas, capitaneados pela ANBio, iniciou uma série de visitas aos gabinetes dos Senadores. Durante as visitas, foi entregue carta aos Senadores contendo as reivindicações das organizações científicas.

Uma importante estratégia utilizada nesse momento foi a união de esforços entre os grupos favoráveis aos transgênicos e os cientistas que defendiam a autorização para o uso de embriões humanos na produção de células-tronco embrionárias. Como as células-tronco possuem grande apelo social, graças à possibilidade de cura de doenças degenerativas, tinham amplo apoio da opinião pública. Houve, também, grande apoio da mídia, por meio da veiculação de diversas reportagens a respeito dos potenciais benefícios das pesquisas com células-tronco embrionárias. Essa estratégia se intensificou ainda mais na segunda fase de tramitação na câmara dos Deputados, quando toda a atenção da mídia, e também dos discursos em plenário, estavam voltados para a questão das células-tronco. Naquele momento, os transgênicos tornaram-se um tema secundário, e as modificações introduzidas pelo Senado foram aprovadas com certa facilidade.

Um bom relacionamento com o relator da matéria é fundamental para que os grupos de pressão possam exercer influência sobre o processo legislativo. Ciente disso, a bancada ruralista do Senado adotou a estratégia procedimental de aprovar requerimento para que o Projeto de Lei de Biossegurança fosse apreciado pela Comissão de Educação<sup>16</sup>. Naquela Comissão, a relatoria foi avocada por seu presidente, o Senador Osmar Dias, integrante da bancada ruralista. Dessa forma, foi aberto um canal de acesso direto, para os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos, ao processo legislativo no Senado Federal. Por meio desse canal, grupos de

---

<sup>16</sup> O projeto foi inicialmente distribuído para as Comissões de Assuntos Sociais, de Assuntos Econômicos, e de Constituição, Justiça e Cidadania. Posteriormente foi aprovado em Plenário o Requerimento nº 41, de 2005, de autoria do Senador Osmar Dias, para que o projeto fosse, também, apreciado pela Comissão de Educação.

pressão favoráveis aos transgênicos, tais como ANBio, CNA e OCB, passaram a enviar propostas de emendas – e até mesmo de substitutivos diretamente ao Gabinete do relator.

Durante a tramitação final na Câmara dos Deputados, outra estratégia procedimental foi utilizada pela bancada ruralista. O relator do projeto, Deputado Renildo Calheiros foi destituído da função e, em seu lugar, foi nomeado o Deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS), integrante da bancada ruralista e defensor dos transgênicos. Segundo matéria veiculada no jornal *O Estado de S. Paulo*<sup>17</sup>, a Secretaria de Coordenação Política do Palácio do Planalto teria apoiado a estratégia regimental.

## 11. CONCLUSÃO

O objetivo inicial, proposto por este trabalho, era o de analisar o papel dos grupos de pressão no processo de formulação de políticas públicas no Congresso Nacional. Para tanto, foi realizado o estudo de caso da formulação da nova Política Nacional de Biossegurança, em face das teorias que explicam o processo de políticas públicas e, mais especificamente, sobre a etapa de formulação.

As discussões a respeito dos transgênicos, iniciadas há dez anos, logo após a aprovação da Lei nº 8.974, de 1995, retratam bem a fase que a teoria denomina “construção da agenda”. A polêmica sobre os organismos geneticamente modificados envolve interesses de diversos grupos de pressão: empresas de biotecnologia, agricultores, consumidores, cientistas e ambientalistas. O processo de discussão sobre o tema ocorreu paralelamente a uma disputa judicial envolvendo empresas de

---

<sup>17</sup> <http://www.mrweb.com.br/clientes/ambionoticias/geral2.asp?cod=1066>

biotecnologia, de um lado, e entidades ambientalistas e de defesa do consumidor, de outro lado.

O imbróglio jurídico em torno do processo de liberação dos organismos geneticamente modificados e a situação de fato gerada pelo plantio ilegal de soja transgênica em algumas regiões do País trouxeram as discussões sobre os transgênicos para a agenda governamental, entre os temas considerados prioritários, e também para a chamada agenda de decisão. O Governo viu-se obrigado a editar três medidas provisórias para permitir o plantio da soja transgênica, até então considerada ilegal pelo Poder Judiciário. Ante o clima de incerteza jurídica e a situação de fato criada pelos agricultores, tornou-se consenso, na sociedade e no Governo, a necessidade de se formular uma nova Lei de Biossegurança.

Durante a fase de construção da agenda, começaram a se delinear os grupos de interesse que participariam ativamente da fase seguinte, de formulação da nova Política Nacional de Biossegurança. No Congresso Nacional, surgiram diversos projetos de lei, com o objetivo de liberar definitivamente os transgênicos, ou de estabelecer uma moratória à liberação, ou até mesmo de proibir totalmente a pesquisa, o plantio e a comercialização de organismos geneticamente modificados no País. Nessa fase de construção da agenda, o Congresso Nacional exerceu papel de centralizador de debates. Diversas audiências públicas foram realizadas, nas quais os grupos de interesse, tanto os favoráveis quanto os contrários, puderam expressar sua opinião a respeito da matéria.

Cabe destacar que a fase de construção da agenda se estendeu ao longo dos Governos FHC e Lula, enquanto a fase de formulação propriamente dita concentrou-se no Governo Lula. O Governo FHC apoiava abertamente a liberação dos transgênicos, tanto que a União figurou, ao lado da Monsanto, como parte na ação judicial movida pelo

Greenpeace e pelo IDEC, contra o parecer da CTNBio que autorizava o plantio de soja geneticamente modificada.

O Partido dos Trabalhadores, que durante a maior parte da fase de construção da agenda fez oposição incondicional ao governo, tinha posição contrária aos OGM. Assim, após a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002, seria natural que o Governo Lula da Silva mantivesse a posição partidária contrária aos organismos geneticamente modificados. Ao compor o seu Ministério, o Presidente escalou para a Pasta do Meio Ambiente a ambientalista Marina Silva, reconhecida por sua atuação contrária aos OGM. No entanto, para a Pasta da Agricultura foi indicado o líder ruralista Roberto Rodrigues, tradicional defensor dos transgênicos. Estava iniciada a divergência interna no governo, que se estenderia por toda a fase de formulação da Política Nacional de Meio Ambiente.

A forma de atuação dos grupos de pressão ao longo da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança não corrobora a teoria pluralista. Segundo o pluralismo, a formulação da política pública é fruto da competição entre os grupos, sendo residual o papel do governo no processo. Não foi o que se verificou neste estudo de caso. Mesmo com o Governo dividido, a atuação governamental foi determinante, tanto para a versão do projeto aprovada pela Câmara dos Deputados, mais favorável aos grupos de pressão contrários aos transgênicos, quanto no acordo final construído no Senado Federal, que acatou a maior parte das reivindicações dos grupos de pressão favoráveis aos transgênicos.

Tampouco a teoria elitista explica a contento o caso estudado. A própria existência de dois tipos de grupos de pressão antagônicos – favoráveis e contrários aos transgênicos –, que, de certa forma, tiveram forte influência tanto ao longo do processo, quanto no texto final projeto,

contradiz a teoria elitista, que propõe que “uma única elite” monopoliza o processo decisório.

Ressalte-se, por outro lado, que a divergência entre diferentes áreas do governo ao longo do processo de formulação de políticas públicas encontra respaldo na teoria neocorporativista. Aliás, os teóricos neocorporativistas consideram que os grupos de interesses estabelecem vínculos com setores do Estado, de forma que sua organização e competição se fazem dentro do próprio Estado. No caso da formulação da Política Nacional de Biossegurança, ficam claros os vínculos dos grupos de pressão contrários aos transgênicos com o Ministério do Meio Ambiente, e dos grupos de ruralistas e das empresas de biotecnologia com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A análise do processo de tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança mostra que os grupos de pressão atuaram condicionados pelas instituições internas do Congresso Nacional. Escolha e substituição de relatores, apresentação de emendas, apresentação de requerimentos de urgência são todas estratégias permitidas pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e largamente utilizadas pelos grupos de pressão. Nesse sentido, verificam-se características da teoria neo-institucionalista na formulação da Lei de Biossegurança.

De acordo com os teóricos do neo-institucionalismo, a eficiência dos grupos de pressão aumenta quando estes conhecem bem o arcabouço institucional que regula o processo legislativo. No caso estudado, são encontrados exemplos de estratégias adotadas pelos grupos de pressão baseadas nessas instituições internas. Entre essas estratégias, podem-se destacar: a aprovação de requerimento de urgência para retirar o Projeto de Lei de Biossegurança da Comissão Especial e enviá-lo diretamente ao Plenário da Câmara; a aprovação de requerimento, no Senado, para que fosse ouvida a Comissão de Educação, e a conseqüente

indicação do Senador ruralista Osmar Dias para a relatoria; e a destituição do Deputado Renildo Calheiros da relatoria do projeto, na segunda fase de tramitação na Câmara dos Deputados.

A atuação dos grupos de pressão ocorreu tanto por meio do uso de instituições formais, quanto por meio de instituições informais. As instituições formais permitem, por exemplo, a participação direta dos grupos de pressão em audiências públicas promovidas pelas Comissões do Congresso. Já as instituições informais envolvem relações pessoais dos grupos de pressão com os parlamentares, que lhes permitem participar diretamente do processo legislativo.

Há grupos que já possuem relações estreitas e regulares com determinados parlamentares. É o caso, por exemplo, de entidades como a CNA e a OCB, favoráveis aos transgênicos, que normalmente são representadas pelos parlamentares da bancada ruralista, quaisquer que sejam os projetos em tramitação no Congresso Nacional. Por outro lado, grupos como os que defendiam a liberação do uso de embriões humanos na produção de células-tronco embrionárias não exercem a atividade lobista de forma freqüente. Esses grupos de pressão, formados basicamente por cientistas, tiveram que criar seu próprio espaço de negociação com os parlamentares.

São instituições informais os acordos entre os diferentes segmentos de representação dentro do Congresso. Um bom exemplo de aliança informal ocorreu no final da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados, quando os grupos contrários aos transgênicos adotaram a estratégia de apoiar a proibição da manipulação de embriões para produção de células-tronco, em troca do apoio da bancada evangélica ao texto do parecer Renildo Calheiros. A estratégia utilizada possibilitou a cooptação de votos suficientes para a aprovação, pelo Plenário da Câmara, do substitutivo que restringia os poderes da CTNBio e

concedia ao Ibama a competência para decidir sobre a necessidade de licenciamento ambiental e, conseqüentemente, para exigir a realização de EIA/RIMA, nos processos de autorização do uso comercial de OGM.

As instituições eleitorais também influenciam diretamente no processo decisório dos parlamentares. Nesse sentido, a união, no Senado Federal, entre os grupos defensores dos transgênicos e os grupos defensores das células-tronco foi bastante eficiente em mostrar aos parlamentares o apoio da opinião pública, que, em última análise, se traduz em votos. Quando o debate, no Congresso e na mídia, se deslocou para a questão das células-tronco, com todo o apelo emocional proporcionado pela possibilidade de cura de doenças degenerativas, o apoio da opinião pública ao projeto como um todo foi maciço, e a discussão sobre o processo de liberação dos transgênicos ficou em segundo plano.

O texto final aprovado da nova Lei de Biossegurança mostra que os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos tiveram a maior parte de suas reivindicações atendidas. A norma aprovada concede poderes plenos para a CTNBio, para decidir sobre os pedidos de autorização referentes a projetos de pesquisa com OGM, além de dar-lhe a competência para decidir se será, ou não, necessário o licenciamento ambiental pelo Ibama, no caso de pedidos de uso comercial de OGM.

No entanto, esses grupos de pressão tiveram que ceder no que se refere à possibilidade de recurso contra as decisões da CTNBio, que poderá ser impetrado pelos órgãos de registro e fiscalização, e apreciado pelo Conselho de Ministros. A aprovação desse dispositivo foi crucial para reduzir a resistência de parlamentares tradicionalmente contrários aos transgênicos, sobretudo dentro do partido do Governo, o PT.

Os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos mostraram-se mais eficientes em moldar a nova Lei de Biossegurança. Essa eficiência

pode ser creditada a alguns fatores, como, por exemplo, o poderio econômico e político das organizações envolvidas – empresas de biotecnologia, e entidades ruralistas, respectivamente.

Os grupos de pressão contrários aos transgênicos, formados majoritariamente por entidades ambientalistas e de defesa do consumidor, possuíam uma linha de argumentação mais abstrata e complexa, tal como a necessidade de aplicação do princípio da precaução em vista de possíveis riscos ambientais e à saúde humana. Já os grupos favoráveis à liberação dos organismos geneticamente modificados possuíam linha de argumentação mais concreta, baseada em dados que indicam as vantagens econômicas – para os próprios grupos interessados – do uso dos produtos transgênicos.

Em outras palavras, os grupos que defendem interesses próprios de segmentos específicos da sociedade mostraram-se mais influentes no processo decisório que os grupos que se propunham a defender interesses da sociedade como um todo. Essa observação encontra respaldo na teoria de Olson sobre a falta de representatividade do sistema de grupos. As entidades ambientalistas, por exemplo, tinham dificuldade em legitimar sua representatividade, pois, dada a complexidade técnica do tema, a própria sociedade não tinha uma clara opinião formada sobre a conveniência, ou não, da liberação do uso dos organismos geneticamente modificados no Brasil.

A influência dos grupos de pressão contrários aos transgênicos, embora menor, também aparece na nova Lei de Biossegurança. Pontos como o já mencionado recurso ao Conselho de Ministros e a obrigatoriedade da rotulagem de alimentos que contenham organismos geneticamente modificados foram bandeiras defendidas por esses grupos durante a tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Congresso Nacional. Pode-se afirmar que a presença de um Ministério do Meio Ambiente forte, atuando ao lado dos grupos de pressão contrários aos

transgênicos, permitiu a aprovação de uma Lei de Biossegurança mais equilibrada e menos radical do que pretendiam, inicialmente, os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos, pretensões essa reveladas nos substitutivos do Deputado Aldo Rebelo e do Senador Osmar Dias.

## 12. BIBLIOGRAFIA

- ABADIA, F. **Grupos de Interesse, de Promoção e de Pressão.** Themistocles Brandão Cavalcanti, F. Badia, Marco Maciel -- Brasília Fundação Projeto Rondon Ministério da Educação, 198-- 51 p
- ARAGÃO, M. de, **Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender lícitamente seus direitos no poder legislativo.** São Paulo: Maltese, 1994.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da Subcomissão Especial destinada a analisar a Situação dos Alimentos Transgênicos** – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 47p. – (série ação parlamentar; n. 252).
- BUAINAIN, Antônio Márcio; SILVEIRA, José Maria da. Porque Precisamos dos Transgênicos? **Revista Agroanalysis.** FGV. V. 23, n° 8, nov. 2003
- CAVALCANTI, T. B. **Grupos de pressão.** Themistocles Brandão Cavalcanti, F. Badia, Marco Maciel --Brasília Fundação Projeto Rondon Ministério da Educação, 198-- 51 p
- COBB, W. R.; ELDER, V. C. The Politics of Agenda Building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics.** 33. 1971.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Políticas Sociais.** Petrópolis: Vozes, 1994. 312p.
- CUSTÓDIO, H. B. Direito da Consumidor e os Organismos Geneticamente Modificados. **Revista de Direitos Difusos,** v. 2, n. 8, p. 1.011-1.056, ago. 2001.
- DOLABELLA, R. H.; ARAUJO, J. C. DE; FARIA, C. R. S. M. A Lei de Biossegurança e seu processo de Construção no Congresso Nacional. **Cadernos Aslegis.** V. 8, n. 25, jan/abr, 2005.
- EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Cronologia do embargo judicial,** 2003. (Acessado em 17/04/2005) Disponível em: [http://www.cnpso.embrapa.br/download/cronologia\\_sojarr.pdf](http://www.cnpso.embrapa.br/download/cronologia_sojarr.pdf)

- FARIA, C. R. S. M. **A Polêmica dos Transgênicos: Aspectos Técnicos, Legais e Econômicos.** Documento da Web. Acessado em: 17/04/2005. Senado Federal: Brasília, 2003.
- FARIA, C. R. S. M; ROMERO, L. C. P. **Clonagem Humana: Um Panorama da Questão. Documento da Web.** Acessado em: 21/05/2005. Senado Federal: Brasília, 2003.
- GRAZIANO, G., 1994. Lobbying, Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o Caso Americano. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, 30(2):317-340.
- HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova**, 2003, no.58, p.193-223. ISSN 0102-6445.
- LABRA, Maria Eliana. Patterns of decision-making in Chile's health care sector. **Dados**, 2000, vol.43, no.1, p.00-00. ISSN 0011-5258.
- LAMOUNIER B. Determinantes Políticos da Política Agrícola: um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão. **Estudos de Política Agrícola**, 9: IPEA, 1994.
- LOBATO, L. Algumas Considerações Sobre a Representação de Interesses no Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-48, fev.-mar. 1997.
- MIGUEL, Luis Felipe. 3-D political representation: elements for an amplified theory of political representation. **Rev. bras. Ci. Soc.**, Feb. 2003, vol.18, no.51, p.123-140. ISSN 0102-6909.
- Mills, C. W. **A elite do poder**. Rio de Janeiro, Zahar, 4ª edição, 1981.
- OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos: 16).
- ORTEGA, A. C. Corporativismo e Novas Formas de Representação de Interesse na Agricultura: Uma abordagem Teórica. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 36, n° 4, out/dez, 1998.
- PEDONE L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

- PIOSEVAN, M. F. **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** [Dissertação de Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2002. 102 p.
- RAMOS, D. P. **Comportamento parlamentar e grupos de pressão: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998).** [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política; 2005. 226 p.
- RIBEIRO, José M. Neocorporatist arrangements and defense of physicians' interests. *Cad. Saúde Pública*, Jan./Mar. 1993, vol.9, no.1, p.05-20. ISSN 0102-311X.
- RODRIGUES, L. F. OGMs – Organismos Geneticamente Modificados. Reflexos no Direito Ambiental e no Direito Econômico-concorrência e Consumidor. **Revista de Direitos Difusos.** V. 8. ago. 2001
- TOLEDO, G. A. de. Poder Legislativo no Brasil Contemporâneo. **Revista dos Tribunais: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política.** Ano 5, n. 18, jan-mar., 1997
- TEIXEIRA, S. M. F. O Desafio da Gestão de Redes Políticas. **IN VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar.-abr. 1996.
- VICTORINO, V. I. P. Participação Pública na Construção da Biossegurança no Brasil: a questão dos transgênicos. **Convergência.** México, n.35, mai-ago. 2004.