

Artigo apresentado no XLV Congresso de Economia,
Administração e Sociologia Rural
Londrina, 22 a 25 de julho de 2007

**O ESTADO DE EXCEÇÃO NO MARCO REGULATÓRIO DOS
ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS
NO BRASIL**

Victor Pelaez¹

Resumo

Este trabalho se propõe a estabelecer um retrospecto histórico da regulamentação dos organismos geneticamente modificados (OGM) no Brasil, com o objetivo de mostrar as práticas políticas adotadas pelo governo federal ao nível do executivo, legislativo e judiciário, como forma de superar as controvérsias geradas em torno da análise da biossegurança. A superação dessas controvérsias significou sobretudo a escolha por um marco regulatório compatível com interesses produtivos e acadêmicos voltados à viabilização comercial dos OGM, em detrimento das discussões de caráter ambientalista, protagonizadas pela sociedade civil organizada.

Palavras-chave: estado de exceção; biossegurança; Brasil; OGM; transgênicos

Abstract

This paper has the purpose of making an historical retrospect of the regulation of genetically modified organisms (GMO) in Brazil, aiming to show the political practices of the federal government, in the executive, legislative and judiciary wings, as a way of solving the controversies created around biosafety analysis. The overcoming of those controversies have meant the choice of a regulatory body compatible with productive and academic interests concerned to the commercial viability of GMO, to the detriment of environmentalist discussions promoted by the organized civil society.

Key-words: state of exception; biosafety; Brazil; GMO; transgenics

¹ Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná. Grupo de Pesquisa Desenvolvimento e Evolução de Sistemas Técnicos (DEST)

INTRODUÇÃO

A regulamentação dos organismos geneticamente modificados (OGM) no Brasil tem sido caracterizada por um intenso processo de disputas nas três instâncias de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário). Essas disputas intensificaram-se a partir de 1998, quando o parecer favorável - da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) - à liberação comercial da soja GM foi anulado pela justiça, atendendo a uma Ação Civil Pública impetrada pelo Instituto de Defesa dos Consumidores (Idec) e pelo Greenpeace. Durante o período que vigorou a proibição judicial aos OGM no Brasil o governo federal procurou, por meio de decretos, criar dispositivos legais *ad hoc* capazes de reforçar o poder decisório da CTNBio, a fim de garantir a rápida liberação comercial de OGM. Da mesma forma, foram utilizadas uma série de medidas provisórias para legalizar safras ilegais de soja GM plantadas por agricultores no sul do país.

A instabilidade institucional gerada a partir desses dispositivos legais levou à edição, em novembro de 2005, de uma nova lei de biossegurança que pudesse superar as controvérsias e as irregularidades criadas pelas sucessivas emendas presidenciais. O processo de elaboração e aprovação da nova lei foi também caracterizado por intensas disputas, cujo foco principal manteve-se na atribuição do poder de decisão concedido à CTNBio de forma a garantir, não um processo de avaliação imparcial da biossegurança dos OGM mas a rápida liberação comercial desses produtos. Ao estabelecer um retrospecto histórico da controversa regulamentação dos OGM no Brasil, este trabalho tem como objetivo mostrar que a evolução do marco regulatório em questão reflete uma prática política presente nas democracias ocidentais de governar não pelas regras pré-estabelecidas, mas por regimes de exceção (Agamben, 2005). Nesses regimes o que está em jogo é garantir acima de tudo as condições de governabilidade, no sentido do exercício do poder. Um poder que não está baseado na legalidade mas na interpretação da legitimidade dos interesses dominantes.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira parte apresenta uma síntese das disputas jurídicas em torno da aprovação da soja geneticamente modificada, cuja indefinição levou à reformulação da lei de biossegurança no Brasil. A segunda parte apresenta um retrospecto histórico da política de biossegurança do atual governo federal e suas estratégias para obter uma solução técnica e política para as controvérsias geradas no governo anterior. E a última parte compara as políticas de ambos os governos em termos das práticas de exercício do poder utilizadas, procurando mostrar que entre os dois governos não houve rupturas significativas nesse processo mas sim uma continuidade.

1. A CONTROVÉRSIA DA LIBERAÇÃO COMERCIAL DA SOJA RR

Em 15 de junho de 1998 a Monsanto solicitou à Comissão Nacional de Biossegurança (CTNBio) a autorização para a liberação comercial no Brasil da soja Roundup Ready (RR). O Instituto de Defesa dos Consumidores (Idec) antecipou-se à decisão da CTNBio ao entrar com um ação liminar questionando os critérios de biossegurança adotados pela CTNBio (Salazar, 2004). Em 16 de setembro uma decisão da Justiça Federal, baseada no Princípio da Precaução, deferiu a ação liminar proibindo o governo federal de autorizar a comercialização da soja RR até que se adotassem medidas de rotulagem para organismos geneticamente modificados (OGM) e se realizassem estudos de impacto ambiental.

Apesar da proibição judicial, a CTNBio deliberou em 24 de setembro, por 13 votos contra um, que não havia razões científicas para interditar a comercialização da soja RR na medida em que não havia evidências de risco à saúde humana e ao ambiente. Mas apesar do parecer favorável da CTNBio, a ação liminar impetrada na justiça federal inviabilizou o registro comercial da soja RR junto ao Ministério da Agricultura.

Essa ação cautelar foi posteriormente reforçada por uma Ação Civil Pública, em outubro de 1998, solicitando a extensão da interdição comercial a qualquer OGM, até que se fizessem os estudos de impacto ambiental e que se definissem as normas de rotulagem para esses produtos. A Ação Civil Pública foi deferida, em caráter liminar, em junho de 1999 pelo Juiz Antônio de Souza Prudente na 6ª. Vara Cível da Justiça Federal em Brasília. A Monsanto e o governo federal apelaram contra essa liminar. Em junho de 2000, às vésperas do julgamento de apelação da liminar, o juiz Prudente apresentou a decisão de mérito da Ação Civil Pública. O juiz ratificou o parecer emitido anteriormente, considerando inconstitucionais as decisões da CTNBio de dispensar o estudo de impacto ambiental de OGM (Estado de São Paulo, 2000). Na sequência, o julgamento da apelação da Monsanto e da União foi indeferido por unanimidade pelos juízes do tribunal.

Em julho de 2000, o governo federal publicou uma nota defendendo o uso de OGM e alegou que as atividades da CTNBio expressavam a política do governo com respeito à biossegurança. Essa nota foi assinada pela Casa Civil, e o ministros da Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Saúde, Agricultura e Justiça (Mendes & Beck, 2000). Na semana seguinte, o Ministro da Agricultura anunciou os resultados da colheita de 1999/2000, afirmando que esta seria “a última safra não transgênica do país”. Numa entrevista de imprensa o ministro acusou as ONGs, que posicionavam-se contra a liberação comercial dos OGM, de serem financiadas por empresas multinacionais que perderiam com a redução do consumo de herbicidas, ou por países concorrentes do Brasil no mercado internacional. Ele chegou inclusive a declarar que as vendas de agrotóxicos no Brasil cairiam à metade com a difusão da soja GM resistente ao glifosato. Na opinião do ministro o Brasil perderia competitividade se os agricultores não adotassem OGM (Lacerda & Trindade, 2000).

Além desse apoio político declarado à liberação comercial dos OGM, o governo federal procurou criar alternativas legais capazes de superar os obstáculos impostos pelas decisões judiciais no que tange à exigência de estudos de impacto ambiental e de normas de rotulagem. Em 28 de dezembro de 2000, em pleno recesso parlamentar, o Presidente da República assinou a Medida Provisória 2137 alterando a lei de biossegurança (8.974/95) particularmente no que tange às competências da CTNBio. Esta passaria a ter o poder explícito de deliberar sobre a necessidade de exigir estudos de impacto ambiental, poder até então atribuído pela Constituição aos órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente². Com esta nova atribuição o governo federal esperava justamente eliminar a principal resistência legal à aprovação da soja GM da Monsanto (Zanatta & Herrison, 2000).

A tentativa de superação do outro obstáculo legal ocorreu em julho de 2001 com a edição do Decreto 3.781 voltado à regulamentação da rotulagem de OGM. Segundo as novas regras, somente os alimentos contendo um teor de OGM acima de 4% deveriam explicitar nos rótulos o termo “contém transgênicos”. O teor desse decreto foi contestado

² Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) e Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

pelo Idec que o considerou ilegal pois, o Código de Defesa do Consumidor estipula na Cláusula 31 que a informação dos produtos deve ser “...correta, clara, precisa...”(Idec, 2001; Estado de São Paulo, 2001).

Após a decisão favorável do Tribunal Federal de Justiça de manter a proibição dos OGM, a Monsanto e a União entraram com novo recurso ao Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento foi iniciado somente em fevereiro de 2002, por uma comissão de três juizes. O primeiro voto, da juíza Selene Maria de Almeida, foi favorável ao recurso da Monsanto e da União. Num evento inusitado na história do judiciário brasileiro, a juíza Maria de Almeida leu durante oito horas seu parecer de mais de oitocentas páginas, apoiando-se entre outros argumentos nas novas atribuições da CTNBio determinadas pela MP 2137. Devido ao grande volume de argumentos, os demais juizes da comissão pediram vistas do processo a fim de rever o documento. A decisão final só veio a ocorrer em setembro de 2004. Nessa época, já havia um novo contexto político no qual o Presidente Lula havia sido eleito, com um discurso contrário à rápida liberação comercial dos OGM.

2. A CONTROVÉRSIA DA BIOSSEGURANÇA NO “NOVO” CONTEXTO POLÍTICO

O ano de 2002 foi marcado pelas eleições presidenciais nas quais, pela primeira vez na história do país, um candidato de um partido político declaradamente de esquerda (Partido dos Trabalhadores – PT) chegou à Presidência da República (Luis Inácio Lula da Silva). Ao longo de sua campanha eleitoral o Partido dos Trabalhadores foi o único que defendeu explicitamente sua posição contrária à rápida liberação dos OGM no Brasil. Em seu programa de governo essa posição era fundamentada em uma análise crítica aos argumentos neo-malthusianos de que a transgenia era uma solução capaz de reduzir a escassez de alimentos. Adotando um discurso tipicamente de esquerda, o programa enfatizava o risco da dependência tecnológica e econômica das empresas produtoras de sementes transgênicas, além do risco de acesso aos mercados externos que dão preferência aos produtos não GM (Instituto da Cidadania, 2001). O programa enfatizava ainda a importância de se estabelecer procedimentos de controle aos cultivos clandestinos de OGM no país, bem como de estudos de impactos ambientais, toxicológicos e socioeconômicos que contemplassem a posição estratégica do país no mercado internacional de produtos agrícolas (PT, 2002, p. 28). Quando em campanha para a Presidência da República, o então candidato Luis Inácio Lula da Silva chegou a afirmar: “eu sou radicalmente contra [a liberação dos transgênicos] e acho um retrocesso o governo fazer isso. Isso, na verdade, está acontecendo porque mais uma vez a elite política desse país se rende ao fascínio de uma multinacional”(Folha de S. Paulo, 2003).

Ao assumir o poder em janeiro de 2003 este discurso perdeu no entanto a sua validade, com a nomeação dos novos ministros de estado. A fim de assegurar a governabilidade, a nomeação do ministério significou acomodar os aliados políticos representando diferentes interesses, inclusive no que concerne à regulamentação dos OGM. Nesse contexto, três ministros tinham maior destaque: o Ministro da Agricultura, o da Indústria, Comércio e Desenvolvimento que eram favoráveis à rápida liberação dos OGM, e a Ministra do Meio Ambiente que defendia uma regulamentação mais rígida e transparente para esses produtos.

A fim de resolver um tema tão polêmico e urgente, uma vez que haveria uma colheita significativa de soja GM no Rio Grande do Sul, a partir de março daquele ano, o Presidente Lula determinou, em fevereiro de 2003, que um Comitê de nove ministros ficasse responsável pelo aperfeiçoamento da legislação voltada à regulamentação dos OGM (Decreto, 4602/2003).

2.1 OS DECRETOS PRESIDENCIAIS

Apesar da proibição judicial, até então em vigor, de comercialização de OGM no país, em setembro de 1998 muitos fazendeiros desprezaram essa proibição e começaram a plantar ilegalmente a soja GM, cuja cultura cresceu rapidamente, em especial no Estado do Rio Grande do Sul. O então Ministro da Agricultura (Roberto Rodrigues) estimava que na safra 2002/03 teriam sido colhidos seis milhões de toneladas de soja GM, correspondendo a mais de 10% da produção nacional (Salvador, 2003). Este volume significativo de colheita ilegal de soja causou um impasse de caráter não apenas jurídico mas também econômico e político, na medida em que a destruição desse volume de soja, como previsto na decisão judicial, corresponderia a uma perda estimada de mais de dez bilhões de dólares (Eichler, 2003). Além disso, a possibilidade de queimar uma tal quantidade de alimentos poderia trazer conseqüências políticas desfavoráveis a um governo que tentava implantar um programa de combate à fome em larga escala no país (Programa “Fome Zero”).

Temerosos de que o governo do Presidente Lula cumprisse suas promessas de campanha, houve uma intensa mobilização por parte dos agricultores gaúchos que haviam plantado soja RR ilegalmente e estavam prestes a colher a próxima safra, a partir de março de 2003. Por meio das principais associações de produtores rurais do Rio Grande do Sul³ as primeiras reivindicações chegaram ao novo governo do estado, o qual já havia se manifestado favorável aos interesses desses produtores, em contraposição ao antigo governo estadual de Olívio Dutra. Essas entidades chegaram a declarar publicamente a possibilidade de adotar a desobediência civil, ao assumirem a intenção da venda da safra de soja GM mesmo sem a autorização do governo federal (Zero Hora, 2003^a).

A representação dos interesses desses agricultores foi então rapidamente articulada por meio do Secretário de Agricultura (Odacir Klein) e de 20 deputados do Rio Grande do Sul, que passaram a solicitar aos integrantes do Conselho de Ministros, responsáveis pela resolução legal do conflito, a liberação comercial da soja GM em todo o Brasil em caráter de urgência. Além dos interesses econômicos envolvidos, os argumentos em prol da liberação dos OGM podem ser sintetizados pela opinião de um dos deputados gaúchos mais ativos na defesa dos interesses pela rápida liberação dos OGM (Darcísio Perondi): “A safra mundial de soja transgênica é de 51% e ela cresce na ordem de 20% ao ano (...) A transgenia traz benefícios à economia e ao meio-ambiente, uma vez que não utiliza agrotóxico, o rendimento é maior em um espaço de terra menor e, com isso, a biodiversidade é protegida.”(Radiobras, 2003) Em outro pronunciamento o mesmo deputado salientava que “o princípio da precaução não pode virar obstrução do emprego, da renda e, acima de tudo, do meio ambiente (...) A satanização da biotecnologia

³ Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (Fetag); Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (Farsul); Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul (Fecoagro); Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul.

persiste”(Correio do Povo^b, 2003). Seguindo essa mesma linha de argumentos, o Presidente da Federação dos Agricultores do Rio Grande do Sul (Farsul), Carlos Sperotto, declarou em seu discurso de posse, quando de sua reeleição junto à instituição, que “Quem é contra os transgênicos, está atrelado a idéias fundamentalistas e fadadas ao obscurantismo e ao atraso.” (Zero Hora, 2003^b).

A saída para este impasse, recomendada pelo comitê interministerial encarregado de resolver as questões legais dos OGM, foi a elaboração de um termo de ajustamento de conduta por meio do qual os fazendeiros que plantaram ilegalmente a soja GM seriam perdoados desde que se comprometessem a não mais plantar OGM. Esta espécie de trégua legal foi elaborada por meio de um documento redigido conjuntamente pela Casa Civil e pelos Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente. O documento foi enviado ao Congresso Nacional como uma Medida Provisória (MP 113) da Presidência da República. Esta MP já entrou em vigor em Abril de 2003, enquanto o Congresso apreciava o seu conteúdo, transformando-a em lei (Lei 10.688) no mês de junho.

Além do termo de ajustamento de conduta, que permitiu a comercialização da safra de grãos de soja GM até janeiro de 2004, a MP 113 estabeleceu a destruição dos estoques não comercializados após essa data, e proibindo o seu uso como sementes. A MP exigiu também a rotulagem dos produtos ou ingredientes derivados da soja GM, cuja presença fosse superior a 1% do volume total do alimento vendido, tanto para consumo humano quanto animal. A fim de mitigar o impacto político de um ato administrativo de legalização de uma prática de cultivo interdita temporariamente pela justiça, a MP previa, já em seu Artigo 1º, a possibilidade de adoção de medidas de estímulo à exportação da parcela da safra de soja GM originalmente destinada à comercialização no mercado interno.

Essas medidas de estímulo à exportação nunca foram adotadas na prática. Da mesma forma, o controle da rotulagem nunca revelou-se como uma medida de controle confiável por parte do governo federal que sempre demonstrou interesses políticos conflitantes entre os ministérios responsáveis por esse tipo de controle. Três dias depois da publicação da MP, o secretário-executivo do Ministério da Agricultura admitia que o governo não dispunha de laboratórios credenciados para fazer a certificação da soja GM e não-GM (Estado de São Paulo, 2003). A rotulagem de alimentos contendo OGM só foi regulamentada um ano depois, em março de 2004, por meio de portaria do Ministério da Justiça, definindo a inclusão de um símbolo que consta de um triângulo com uma letra “T” no seu interior. As primeiras fiscalizações só vieram a ocorrer em outubro de 2004. Estas foram realizadas pelo Ministério da Justiça por meio de testes realizados em amostras de 294 produtos recolhidos em vários estados. Nenhum desses testes indicou a presença de OGM acima de 1%. Contudo, novos testes realizados posteriormente, com resultados positivos, foram mantidos em sigilo pelo Ministério da Justiça.

Essa pouca vontade política do governo em fazer cumprir a lei de rotulagem encontra respaldo na indústria de alimentos que não manifestava interesse algum em associar a imagem de seus produtos a um símbolo que pode estar associado a um risco. Segundo declaração do diretor jurídico da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos, Paulo Nicolellis, “[A exigência da rotulagem] está em vigor, mas não está incorporada, porque a indústria não quer unir a marca a um alerta, como se fosse coisa perigosa (...) O tal símbolo incomoda: não é informação, é uma alerta. Incomoda também o tal 1%, gostaríamos que fosse 4%. Vamos tentar reconversar.” (Salomon, 2005). Em

maio de 2005 a Câmara Setorial de Milho, Sorgo, Aves e Suínos, composta por membros de diferentes ministérios e de associações de produtores rurais, encaminhou ao governo proposta para não rotular o carregamento de milho GM importado da Argentina. A justificativa da proposta para que não houvesse rotulagem foi o reconhecimento de que a ração para animais utilizada em alguns estados da federação já possuía OGM em sua formulação. Segundo declaração do presidente da Câmara, “Há muito tempo algumas criações já vêm sendo alimentadas com farelo de soja transgênica, creio que não haverá problemas para o milho geneticamente modificado.” (Mendes, 2005).

A MP 113 foi considerada pelo próprio porta-voz da Presidência da República como uma ilegalidade necessária, na medida em que a proibição da venda desses produtos prejudicaria dezenas de milhares de pequenos agricultores. Ao mesmo tempo, a Presidência tentava justificar-se nos atos do antigo governo, considerando que houve omissão na fiscalização do plantio ilegal de OGM no país, cujo grau de disseminação teria criado um problema de ordem muito mais político do que legal (Mignone, 2003). Da mesma forma, a Ministra do Meio Ambiente, que manifestou o único voto contrário à MP 113 no Conselho de Ministros, afirmou que a edição desta MP foi o instrumento possível para resolver um problema criado na administração passada e que se transformou em uma questão econômica e social.” (Zimmermann, 2003). Ao mesmo tempo, o governo criou uma força-tarefa envolvendo a Casa Civil, os Ministérios do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia e da Agricultura a fim de elaborar um novo projeto de lei de biossegurança. A proposta desse novo projeto foi o resultado de uma negociação política, visando solucionar os conflitos de interesse, no que tange às prerrogativas da CTNBio de exigência de estudos de impacto ambiental e às reivindicações das empresas de biotecnologia, e de parte da comunidade acadêmica, para a elaboração de um marco regulatório mais ágil na aprovação de experimentos e na liberação comercial de OGM.

A adoção da MP 113 foi comemorada pelo governo do Rio Grande do Sul como a principal ação do primeiro ano de mandato do governador Germano Rigotto que conseguiu tirar da clandestinidade cerca de 70% da produção de soja daquele estado (Correio do Povo, 2003^c). O balanço final dos termos de ajustamento de conduta assinados por agricultores gaúchos indicou que mais de 81 mil produtores plantaram soja GM na safra 2003/2004, num total de 130 mil, com uma área plantada estimada em 2,3 milhões de hectares (Zero Hora, 2004).

A legalização da safra 2002/2003 de soja GM resolveu um problema emergencial, de caráter político e econômico, deixando no entanto de resolver a questão estrutural relativa à regulamentação definitiva dos OGM no país. Esta questão deveria ser resolvida com a aprovação do novo projeto de lei de biossegurança. Esta era contudo uma alternativa mais demorada que envolveria meses de elaboração e de negociações até a sua votação no Congresso.

Já na seqüência da aprovação da Lei 10.688, em junho de 2003, o governo federal deparou-se com uma nova situação de crise, com a iminência do cultivo da safra 2003/2004, em setembro daquele ano. Com o precedente de “legalização” da colheita da safra anterior, os agricultores gaúchos mobilizaram-se novamente por meio do governador do Rio Grande do Sul que, juntamente com representantes das principais organizações de produtores daquele estado, encaminharam à Casa Civil o pedido para a edição de mais uma medida provisória que legalizasse o plantio e a comercialização de

soja GM para a próxima safra (Ambiente Brasil, 2003^a). Mais uma vez o governo federal cedeu às pressões dos produtores gaúchos, ao editar em setembro de 2003 mais uma medida provisória (MP 131), que garantiu àqueles que cultivaram soja GM o uso dos grãos como sementes, contradizendo justamente a proibição prevista na Lei 10.688, aprovada dois meses antes pelo Congresso. A MP 131 estendeu assim a legalidade do cultivo e da comercialização da soja GM por mais uma safra, por meio da assinatura dos termos de ajustamento de conduta pelos agricultores que insistiram em permanecer na ilegalidade. A redação da nova MP procurou atenuar as reações de caráter ambientalista ao introduzir um artigo prevendo a responsabilidade dos produtores e dos detentores da patente de soja GM por possíveis danos causados ao meio ambiente e a terceiros. Quando da transformação da MP 131 na Lei 10.814, votada pelo Congresso em dezembro de 2003, o Presidente da República vetou justamente o parágrafo que atribuía a responsabilidade dos detentores da patente de soja GM, considerando que este assunto já fora devidamente tratado em lei específica sobre propriedade intelectual (Lei de Patentes).

O principal argumento para a edição da MP 131 baseou-se em afirmações divulgadas pela mídia da inexistência de sementes não-GM de soja em quantidade suficiente para o plantio da safra no Rio Grande do Sul. Este argumento foi desmentido por uma carta divulgada pelo Presidente da Associação dos Produtores de Sementes do Rio Grande do Sul, que afirmava haver quantidade suficiente de sementes de soja não-GM para o plantio da safra 2003/2004 e de que os governos estadual e federal haviam sido informados a respeito (Ambiente Brasil, 2003^b).

Na seqüência da edição da MP 131 foram protocolados três Ações de Inconstitucionalidade contra essa medida, da parte da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), do Partido Verde e do Procurador-Geral da República. Este último voltou a ajuizar nova ação de inconstitucionalidade contra a Lei 10.814 que substituiu a MP 131. Os principais argumentos dessas ações baseavam-se em que: a legalização das lavouras de soja GM desrespeitava a decisão da Justiça Federal de realização de estudos prévios de impacto ambiental; e o caráter de urgência, que justifica a edição de uma medida provisória, não se sustentava neste caso na medida em que não havia uma situação de ausência de sementes de soja convencionais. Ao mesmo tempo, o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) ingressou, em outubro, com uma Ação Civil Pública contra o Ministério da Agricultura e a Secretaria de Agricultura do Rio Grande do Sul, pelo fato de permitirem o uso de herbicidas à base de glifosato nas partes aéreas da soja, na medida em que não havia no país uma legislação específica para o assunto. Até então a legislação existente regulamentava apenas o uso de glifosato na fase de pré-emergência da planta. A empresa diretamente interessada na autorização comercial da soja GM, resistente ao glifosato, não havia ainda entrado com o processo de solicitação do uso do glifosato na fase de pós-emergência da planta. Isto colocava os órgãos competentes de fiscalização da produção agrícola em condição de ilegalidade ao permitirem o uso do glifosato sem regulamentação específica.

O novo projeto de lei de biossegurança, proposto pelo Poder Executivo, foi submetido ao Congresso em outubro de 2003. E o governo federal apostava que o texto fosse aprovado antes do início do plantio da próxima safra. Com a aproximação do período do plantio da safra de 2004/2005, as pressões dos produtores de soja GM voltaram a se intensificar, enquanto o governo resistia a recorrer mais uma vez a um

recurso administrativo que já era objeto de quatro ações de inconstitucionalidade. Entre agosto e setembro o governo deu uma série de declarações contraditórias, ora negando ora sinalizando a adoção de uma nova medida provisória dando sinais de hesitação durante os meses mais críticos que antecederam o início do plantio da nova safra (Zero Hora, 2004^b). Sem uma decisão do Congresso sobre o novo projeto de lei de biossegurança, o governo federal cedeu uma vez mais às pressões dos agricultores gaúchos, emitindo uma nova medida provisória (MP 223) em outubro de 2004, a fim de garantir a legalidade do cultivo de soja GM na safra 2004/2005. Esta MP foi votada pelo Congresso e transformada na Lei 11.092, em janeiro de 2005.

2.2 A CRIAÇÃO DA NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA

O Conselho Nacional de Biossegurança, criado em fevereiro de 2003, tinha como uma de suas atribuições estabelecer uma reforma estrutural na legislação relativa à biossegurança, com o intuito de dar fim aos litígios judiciais que se estendiam desde 1998, quando do parecer favorável à liberação comercial da soja GM pela CTNBio. Iniciou-se então um longo e complicado processo de elaboração de uma nova lei de biossegurança que fosse capaz de resolver os conflitos de interesses que se estendiam por seis anos consecutivos. Este processo envolveu basicamente três etapas: a elaboração de um projeto de lei, coordenado pela Casa Civil; a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional; e a regulamentação da nova lei.

A aprovação do projeto de lei no Congresso Nacional caracterizou-se por uma longa e acirrada disputa de interesses político-partidários, por dois anos, levando a modificações substanciais no texto original. O projeto de lei, inicialmente proposto pela Casa Civil apresentava um marco regulatório mais rígido em relação à lei 8.975/95, com destaque especial para o caráter *consultivo* e não deliberativo da CTNBio, no caso da emissão de parecer favorável às atividades de pesquisa e de comercialização de OGM. Isto significava que os órgãos competentes de fiscalização e controle da produção agrícola, dos impactos sobre o meio ambiente e sobre a saúde manteriam as suas competências para autorizar a pesquisa, a comercialização e a entrada no país de OGM. Esse projeto de lei atendia especialmente às reivindicações dos Ministérios do Meio Ambiente e da Saúde, dos ambientalistas e dos representantes dos consumidores. Deixava portanto de atender aos interesses das empresas de sementes e de parte da comunidade científica, que reclamava dos entraves legais que impediam o avanço da biotecnologia no país. Cabe destacar que o projeto manteve equivocadamente⁴ um artigo da lei anterior, proibindo a produção, o armazenamento ou manipulação de embriões humanos destinados a servir como material biológico disponível, impedindo assim as possibilidades de pesquisa com células-tronco. O equívoco residia no fato de que as leis aprovadas deveriam tratar de um único assunto. Neste caso, a manipulação de embriões humanos transcendia o objeto do novo projeto de lei que estabelecia explicitamente normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades envolvendo OGM, e não a manipulação de células-tronco.

Esse projeto sofreu no entanto mudanças significativas ao ser submetido ao Congresso, mas principalmente no Senado, onde a mobilização de grupos “pró-transgênicos”, liderados pelo Senador Osmar Dias. O texto foi finalmente aprovado em

⁴ A Lei Complementar n. 95 de 1998, passou a definir que todas as leis posteriores deveriam tratar de um único assunto.

março de 2005. O aspecto mais significativo da nova lei (11.105/05) foi o que deu à CTNBio a prerrogativa de autorizar a liberação comercial de OGM, submetendo os órgãos de registro e fiscalização dos Ministérios da Saúde, da Agricultura e do Meio Ambiente às suas decisões, especialmente no que tange às exigências de estudos de impacto ambiental de OGM. Essa nova prerrogativa é essencialmente inconstitucional na medida em que retira os poderes, constitucionalmente atribuídos, aos órgãos competentes de registro e fiscalização. Esse novo desenho da lei de biossegurança correspondia justamente às expectativas de grupos “pró-transgênicos” no sentido de superar o que seria o principal entrave à rápida liberação comercial de OGM no país.

O fato mais marcante no momento da votação do Projeto de Lei diz respeito à uma manobra de grande efeito midiático que deslocou o centro das controvérsias sobre a regulamentação dos OGM para um único artigo que autorizava as pesquisas com células-tronco. Este artigo que chegou a ser eliminado, entre as diversas emendas ao projeto de lei apresentadas no Congresso, acabou sendo reintroduzido na sua última versão, revelando-se como um instrumento de manobra para desviar a atenção dos reais interesses em jogo. Na noite⁵ da votação na versão final do projeto na Câmara dos Deputados, e no dia seguinte, toda a imprensa escrita e falada do país omitiu em uníssono aquilo que foi durante oito anos consecutivos uma fonte inusitada de controvérsias entre diferentes segmentos da sociedade e que era em si o objeto da Lei de Biossegurança: “o estabelecimento de normas de segurança e de mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados” (Lei 11.105, 2005).

Como observam Dolabella, Araújo e Faria (2005, p. 73):

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

A nova Lei de Biossegurança (Lei 11.105) foi então submetida à sanção presidencial, assinada em 24 de Março de 2005, com vetos em sete artigos do texto. Dentre esses, merece destaque o do Artigo 11, §8º:

“As decisões da CTNBio serão tomadas por maioria dos membros presentes à reunião, respeitado o quórum [mínimo de 14 membros] previsto no § 7º deste artigo”.

O veto deste artigo baseou-se no seguinte argumento:

“É justificado o veto a esse dispositivo, pois não há razoabilidade para que questões polêmicas e complexas que afetam a saúde pública e o meio ambiente possam ser decididas por apenas oito brasileiros (o quórum de instalação das reuniões é de catorze presentes; a maioria, portanto, é alcançada por oito votos) que, embora qualificados academicamente, representam menos de um terço do colegiado da CTNBio. A matéria pode ser objeto de decreto que deverá estabelecer quórum maior para deliberação.” (Presidência da República, 2005).

⁵ 02 de março de 2005.

Este passou a ser o principal ponto polêmico da regulamentação da nova Lei de Biossegurança, especialmente no que tange às decisões sobre a liberação comercial de OGM, na medida em que definia as correlações de forças dos integrantes da CTNBio. A comissão interministerial nomeada para elaborar o regulamento da nova lei levou sete meses para concluir seus trabalhos. A polarização entre os ministérios favoráveis à manutenção de um quórum de maioria simples, para liberação comercial de OGM, e os favoráveis à um quórum mínimo de 2/3 dos seus membros, só foi resolvida por decisão do próprio Presidente Lula (favorável aos 2/3) em Novembro de 2005. O Decreto 5591, regulamentando a Lei de Biossegurança 11.105, foi finalmente sancionado pelo Presidente da República em 23 de novembro, autorizando assim os procedimentos para a escolha e a nomeação dos membros que iriam constituir a nova CTNBio.

A decisão do Presidente da República pelo quórum de 2/3 gerou manifestações de desgosto de representantes dos grupos favoráveis à rápida liberação dos OGM no país, como a de Carlos Sperotto (Presidente da Federação dos Agricultores do Rio Grande do Sul - Farsul) que acusou o Ministério do Meio Ambiente de dificultar o processo de liberação comercial desses produtos afirmando, “Lastimo que todas as ações do [Ministério] do Meio Ambiente sejam para dificultar e atrasar os procedimentos. Como se isso viesse a segurar o avanço da biotecnologia”. O Presidente da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados (Ronaldo Caiado), que representa o segmento dos grandes produtores rurais do país, ressaltou que “O que o projeto [da Lei de Biossegurança] abriu, o decreto engessou. Quem fará pesquisa sem garantia de liberação comercial?” Caiado também não descartou em seu discurso a possibilidade de reverter a decisão do Presidente da República, na medida em que a bancada que representa os grandes produtores rurais no Congresso é numerosa e muito articulada (Zanatta, 2005). Já o Diretor Jurídico da AnBio (Reginaldo Minaré) enfatizou o risco de o avanço da biotecnologia ficar à mercê do que ele considera uma atuação de cunho ideológico – com uma conotação de falta de cientificidade - dos segmentos ambientalistas (Minaré, 2005).

Além da insatisfação dos grupos de interesse favoráveis à rápida liberação dos OGM no país, a nova lei de biossegurança era questionada por dois pedidos de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizadas pelo ex- Procurador Geral da República (Claudio Fonteles), em maio e junho de 2005. A primeira ação visou impedir a autorização de pesquisas com células-tronco de embriões para tratamento de doenças. Fonteles admitiu que sua formação católica teve influência na autoria desta Ação, argumentando ao mesmo tempo que a mesma estaria baseada em visões científicas que consideram o início da vida no instante da fecundação, o que violaria dois princípios da Constituição Federal: o direito à vida; e a dignidade da pessoa humana (Freitas, 2005). A segunda ação de inconstitucionalidade foi baseada no fato de que a competência do Ministério do Meio Ambiente, de avaliar a necessidade de estudos de impacto ambiental de OGM, não pode ser transferida para a CTNBio, pois essa é uma atribuição determinada pela Constituição ao Ministério e não poderia ser portanto violada. Após quase dois anos, ambas as ações não foram ainda julgadas.

2.3 A NOVA LEI DE BIOSSEGURANÇA: ajustes e irregularidades

Com o decreto presidencial, regulamentando a nova lei de biossegurança, a prioridade passou a ser a nomeação dos membros da CTNBio, cujos trabalhos ficaram paralisados por quase um ano, em função da aprovação da lei 11.105 que alterava

significativamente as prerrogativas e a composição da nova comissão. Na sua nova versão, a composição da CTNBio passou 18 para 27 membros, sendo que o número de representantes da sociedade civil dobrou, passando de 3 para 6. Começou a partir daí uma intensa disputa entre os grupos (contra e pró-transgênicos) no sentido de nomear integrantes capazes de representar seus interesses nas decisões da CTNBio, sobretudo nos processos de avaliação de liberação comercial de OGM.

A primeira irregularidade verificada nesse processo de nomeação dos integrantes da CTNBio foi o do representante do Ministério da Saúde, o qual, segundo a própria lei 11.105, deveria ser escolhido pelo Ministro da Saúde a partir de uma lista tríplice de nomes indicada por organizações da sociedade civil. Contudo, o então Ministro da Saúde descumpriu esses procedimentos previstos na lei, indicando, por sua conta, como representante de seu ministério junto à CTNBio o professor Walter Colli da Universidade de São Paulo. Com a instalação da CTNBio o Prof. Colli acabou sendo nomeado Presidente da CTNBio. ONGs ambientalistas levaram o caso ao Ministério Público Federal que aceitou a argumentação. A ação civil pública contra a nomeação do Prof. Colli, só foi encaminhada em outubro de 2006. O caso, julgado em março de 2007, negou o pedido de liminar do Ministério Público que decidiu recorrer da decisão (Zanatta, 2007).

Esse caráter conturbado, que marcou desde o início a retomada dos trabalhos da CTNBio, despertou o interesse do Ministério Público em acompanhar as reuniões da comissão o qual determinou a presença da procuradora Maria Soares Cordioli nas reuniões ordinárias. A presença da procuradora nas reuniões, a partir de maio de 2006, gerou constrangimentos entre vários membros da CTNBio que se manifestaram contrários a sua presença, por se sentirem vigiados e suspeitos de realizarem algo ilícito. Já os membros do Ministério do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário viram nessa participação a possibilidade de o Ministério Público contribuir com a transparência das decisões tomadas pela comissão (Zanatta, 2007). Esse fato repercutiu negativamente na comunidade científica e tecnológica, empenhada no desenvolvimento da transgenia. No encontro nacional das Comissões Internas de Biossegurança das empresas e institutos de pesquisa do país, foi publicado um manifesto em repúdio à presença do Ministério Público na CTNBio, alegando o seu caráter inquisitorial e intimidador, o qual poderia inclusive levar à inviabilização da biotecnologia no Brasil (ENCIBIO, 2006).

A primeira ação da procuradora nas reuniões da CTNBio foi o de solicitar aos membros a apresentação da declaração de conflito de interesses, prevista no regulamento da lei de biossegurança. A comissão funcionava então há cerca de 5 meses sem que se houvesse ainda regularizado e esclarecido a isenção das decisões dos membros da CTNBio.

O clima de tensão entre os membros da CTNBio, revelando uma polarização nas discussões e nas decisões sobre a biossegurança dos OGM, suscitou a preocupação generalizada entre os diferentes grupos de interesses (pesquisadores, produtores rurais, empresas de biotecnologia), empenhados na rápida liberação comercial dos OGM, sobre a inviabilidade de qualquer aprovação solicitada pelas empresas com o quorum mínimo estabelecido de 2/3. Em meados de 2006, pôde-se observar o início de uma crescente mobilização política para reduzir esse quorum. Essa mobilização se estabeleceu num contexto de construção de alianças políticas para as eleições presidenciais de outubro de 2006. Nesse mesmo mês o governo federal editou uma medida provisória (MP 327) que

reduziu o quorum mínimo para a maioria absoluta dos seus membros e permitiu o plantio nas áreas de entorno das Unidades de Conservação Ambiental. Essa MP foi posteriormente aprovada pelo Congresso Nacional e aguarda a sanção presidencial para transformá-la em lei.

Com esse novo quorum, o marco regulatório de biossegurança de OGM teria eliminado um dos últimos entraves para a rápida liberação comercial desses produtos no país. Desta forma, os grupos “pró-transgênicos”, que já compõem a maioria das cadeiras da CTNBio, poderiam finalmente exercer um poder de decisão efetivo sobre os pedidos de liberação comercial solicitados pelas empresas de biotecnologia. No entanto, as possibilidades de recursos previstos na lei têm mostrado que o exercício desse poder ainda não se consolidou.

O primeiro processo de liberação comercial de um OGM, após a instalação da nova CTNBio em janeiro de 2006, ocorreu com a avaliação do milho GM (Liberty Link) resistente a herbicida da Bayer CropScience. Em outubro de 2006, foi negado pela CTNBio o pedido de audiência pública para debater a biossegurança do milho da Bayer, solicitado pelas ONGs da Campanha “Por um Brasil Livre de Transgênicos”. As ONGs, conseguiram então, por meio de uma liminar na justiça federal, a interdição de qualquer deliberação da CTNBio, referente ao Liberty Link, até que se realizasse audiência pública, baseado no princípio constitucional do direito à informação em decisões que afetam os cidadãos (Campanha, 2006). A audiência pública, realizada por força de lei em março de 2007, revelou-se no entanto totalmente ineficaz nos seus objetivos de tornar transparente as decisões da CTNBio. O presidente da CTNBio encarregou-se de estabelecer em edital público (CTNBio, 2007) a inversão do ônus da prova, na qual cabia aos diversos representantes da sociedade civil exporem argumentos sobre a biossegurança do milho GM, sendo os mesmos questionados pelos membros da Comissão, e não o contrário. Além disso, coube ao presidente da CTNBio selecionar os postulantes às apresentações dos seminários, sendo que nenhum dos cientistas que tinham uma posição crítica aos procedimentos de avaliação adotados pela CTNBio foram incluídos na lista de palestrantes. Com isso, a CTNBio conseguiu silenciar opiniões divergentes oriundas da comunidade acadêmica, garantindo à opinião pública a manutenção de sua imagem de

legítimo porta-voz de um pretensão conhecimento científico neutro, homogêneo e progressista⁶.

3. FHC & LULA OU O ESTADO DE EXCEÇÃO

Ao observar a regulamentação dos OGM no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e no de seu sucessor Luis Inácio Lula da Silva (Lula), pode-se identificar muito mais um processo de continuidade do que ruptura, nas práticas políticas adotadas. Em ambos os governos verifica-se que as leis, previamente estabelecidas, foram sistematicamente desrespeitadas em nome de uma governabilidade voltada à atender aos interesses de urgência comercial das empresas de biotecnologia. O processo judicial que levou à condenação da decisão de liberação comercial da soja GM, sem que houvessem sido definidas as normas de rotulagem - como prevê a lei do consumidor - ou os estudos de impacto ambiental - como prevê a Constituição - acabou sendo desmantelado por uma série de Medidas Provisórias e Decretos presidenciais, voltados sobretudo à concentração do poder à CTNBio e à legalização dos cultivos ilegais de OGM. Essas práticas de governo constituem o que Giorgio Agamben (2004: 19) denomina de “Estado de Exceção” no qual

“... a progressiva erosão dos poderes legislativos do Parlamento, que hoje se limita, com frequência, a ratificar disposições promulgadas pelo executivo sob a forma de decretos com força de lei, tornou-se desde [a criação dos Estados totalitários durante a Primeira Guerra Mundial] uma prática comum. (...) Uma das características essenciais do estado de exceção – a abolição provisória da distinção entre poder legislativo, executivo e judiciário – mostra, aqui, sua tendência a transformar-se em prática duradoura de governo.”

Justamente por isso Agamben (2005: 5) afirma que “O verdadeiro ponto misterioso da política ocidental não é o Estado, não é a Constituição, não é a soberania, mas o governo”. Na medida em que o estado de exceção torna-se a regra, este apresenta-se muito mais como uma técnica de governo do que como uma medida extraordinária (Agamben, 2004: 18).

Uma diferença importante que se pode destacar nas disputas que ocorreram nos períodos de governo foi que no primeiro período (FHC) o cenário principal das disputas ocorreu no judiciário, tendo as ONGs como protagonistas da resistência à rápida liberação dos OGM. Já no período do governo Lula, o cenário das disputas deslocou-se para o legislativo (elaboração da nova lei) e depois para o executivo (regulamentação da nova lei). Neste último cenário os protagonistas da resistência passaram a ser basicamente os funcionários da Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) e do Ministério do Meio Ambiente⁷.

Neste segundo período pôde-se notar uma perda de ímpeto das ações de resistência articuladas pelas ONGs. As causas para essa desarticulação das ONGs têm pelo menos três fundamentos:

⁶ O milho GM da Bayer foi finalmente liberado para comercialização pela CTNBio, em maio de 2007, por 17 votos contra 4 contrários. Essa decisão foi mais uma vez revogada pela justiça federal em função da inexistência de medidas prévias de biossegurança à decisão de liberação comercial.

⁷ Os dois funcionários que trabalharam de forma mais intensa como contra-ponto aos interesses de um marco regulatório menos rigoroso à liberação comercial de OGM, foram Leticia Silva (Gerente de Normatização da Anvisa) e Rubens Nodari (Gerente de Recursos Genéticos do MMA).

- i. O fato de a Senadora Marina Silva, uma ativista histórica pela preservação do meio ambiente, ter assumido o Ministério do Meio Ambiente levou a uma trégua entre as ONGs e o governo federal. Havia uma expectativa de que tanto o governo do Presidente Lula que se elegeu com um discurso político de esquerda e contrário à rápida liberação comercial dos OGM, quanto a Ministra Marina Silva, poderiam chegar a uma solução que atendesse as reivindicações dessas ONGs. Dessa forma, as ONGs acabaram desmobilizando-se à espera de que o novo governo pudesse se organizar no sentido de viabilizar as suas promessas de campanha (Salazar, 2004; Van der Weid, 2004).
- ii. O fato de as ONGs disporem de recursos humanos e financeiros bem mais limitados do que os seus opositores (particularmente as empresas), além de atuarem não apenas nas questões relativas à biossegurança, mas em uma miríade de temas que vai desde a devastação da floresta amazônica até os abusos de preços das tarifas públicas.
- iii. Essa deficiência estrutural das ONGs também faz com que muitas vezes seus recursos humanos se dispersem, perdendo assim a memória e a competência acumulada ao longo do tempo.

Este não é o caso das empresas que apresentam em sua estrutura organizacional profissionais especializados nas atividades ligadas à regulamentação da tecnologia, os quais vêm ao longo do tempo acumulando experiências num processo contínuo de *learning-by-doing* e *learning-by-interacting*. O profissionalismo dessas empresas revela-se sobretudo na sua estratégia de colocar os cientistas como seus porta-vozes a fim de criar uma imagem de legitimidade junto aos diferentes segmentos da sociedade. Como já anunciava em 1999 o então Diretor de Operações da Monsanto Hendrik Verfaillie: “traremos cientistas com credibilidade consolidada para falar em nome da ciência.” (Bloomberg News, 1999).

Neste sentido, as empresas de biotecnologia adotaram uma estratégia de disputa e de marketing eficiente ao contrapor as opiniões de cientistas às declarações das ONGs, criando assim uma imagem de confronto entre aqueles que seriam os “esclarecidos” e os aqueles que seriam “obscuros” e alarmistas, pela falta de conhecimento científico. Como observa Leila Oda, Presidente da Associação Nacional de Biossegurança, a estratégia de polarização se faz entre o progresso da ciência e a ameaça a este progresso por manifestações de ONGs que apresentariam um caráter puramente “ideológico”, quer dizer, sem fundamentos científicos (Oda, 2004). Neste discurso, o aspecto positivo da ciência aparece como uma norma, uma regra natural, a ser respeitada sem espaço para questionamento. É de fato no positivismo, enquanto norma de conduta, que as empresas de biotecnologia e parte da comunidade científica se baseiam para estabelecer a legitimidade de suas ações e declarações. E se o produto da ciência é positivo por que não liberá-lo? Daí surge, como consequência uma segunda norma, a do liberalismo, no sentido de garantir um marco regulatório o menos exigente possível a fim de agilizar o processo de aprovação do uso comercial dos OGM e seus derivados (Pelaez, 2004). Contudo, tais normas revelam-se também como ideologias, na medida em que expressam visões sociais de mundo, incorporadas pelos cientistas.

É também nesse tipo de legitimidade que os governos de FHC e Lula apoiaram-se para sustentar politicamente a ilegalidade de seus atos. Como observa Foucault (2000) o

poder nos regimes de governo democráticos, não está de fato na lei mas na norma, não naquilo que legaliza - posto que não é respeitado nem pelas autoridades - mas naquilo que legitima, naquilo que convence o outro como o único caminho a ser seguido. A eficiência dos dispositivos de poder passa portanto pela eficiência do controle do saber, especialmente do saber científico, que se fundamenta em valores universais de objetividade e neutralidade.

As possíveis contestações às decisões da CTNBio ocorrerão na medida em que a estabilização da rede ou, a formação da caixa-preta, não estiver concluída. E o risco de que a estabilização da rede não se concretize existe, na medida em que as estratégias adotadas pelo estado de exceção tornam-se as próprias fontes de instabilidade, posto que as regras, no caso a lei, são permanentemente alteradas de acordo com os interesses conjunturais. Como observa Agamben (2005) “A segurança como paradigma de governo não nasce para instaurar a ordem, mas para governar a desordem”. O processo de regulamentação dos OGM no Brasil não se trata portanto de mais uma possível “caixa-preta” em construção, voltada à estabilização de uma tecnologia essencialmente política, mas de uma “caixa de pandora”.

CONCLUSÃO

A história da regulamentação dos OGM no Brasil foi aqui caracterizada como um processo de disputa de interesses cuja solução é interpretada como uma tentativa de estabilização de um estrutura político-legal representada pela Lei de Biossegurança. A análise genealógica dessa lei permite a possibilidade de abertura de uma “caixa-preta” na qual os principais componentes de estabilização dizem respeito às atribuições de poder concedidos à CTNBio para determinar os parâmetros de análise de risco dos OGM.

As expectativas de estabilização desse marco regulatório é sustentado por meio de um discurso baseado num positivismo científico, que procura minimizar tanto a importância dos riscos da tecnologia enfatizados pelas ONGs quanto a importância da participação do público leigo. A participação da sociedade nas instâncias de decisão é desconsiderada na medida em que a regulamentação da tecnologia é interpretada como uma tarefa exclusiva de especialistas que detêm o “notório saber”. A centralização do poder de decisão sobre os critérios e os procedimentos de análise de risco, a um grupo restrito de especialistas, permite assim a redução das incertezas inerentes à diversidade de interpretações sobre o que seriam os parâmetros de biossegurança a serem adotados.

O apelo à ordem, continuamente resgatado pelos diferentes governos na sua busca de garantir legitimidade por meio de um conhecimento técnico-científico positivo, contradiz a si mesmo em face da prática política adotada para a construção de um marco regulatório que deveria prescrever essa ordem. Longe de ser um texto coerente, resultante de um planejamento tecnocrata expressando dispositivos de consenso, a nova Lei de Biossegurança é antes o resultado de um acordo político que procurou congregiar interesses divergentes que extrapolam o próprio objeto da lei. As imperfeições e as insatisfações manifestadas pelos diferentes grupos de interesse sobre essa nova versão da Lei de Biossegurança revelam afinal a continuidade de um “estado de exceção” cuja perpetuação, como técnica de governo, é legitimada muito mais por uma recriação da desordem do que pela manutenção da ordem.

Bibliografia

Agamben, G. (2004) *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo.

Agamben, G. (2005) *A política da profanação*. Caderno Mais! Interview given to the newspaper Folha de São Paulo on September 18, 2005.

Ambiente Brasil (2003^a) Governador do RS defende MP para legalizar soja transgênica. Available at <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=11659> Access on August 08, 2003.

Ambiente Brasil (2003^b) Contag protocola ação contra a MP dos transgênicos. Available at <http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=12333> Access on October 06, 2003.

Bahia, C. (2000) 'Mantida proibição de transgênicos', *Zero Hora*, June 29, 2000.

Bloomberg News (1999) Monsanto busca apoio científico a transgênico, *Gazeta Mercantil*, August 31, 1999.

Campanha (2006) *Justiça Federal suspende decisões sobre milho transgênico da Bayer*. Boletim da Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos, December 5, 2006.

Correio do Povo (2003^a) Rigotto defende liberação de OGMs. *Correio do Povo*, 10 July 2003. Available at <http://www.Correiodopovo.com.br/jornal/A108/N282/HTML/14RIGOTT.htm> Access on July 10, 2003.

Correio do Povo (2003^b) Futuro da soja preocupa o gaúcho. *Correio do Povo*. Porto Alegre, sexta-feira, 28 mar. 2003.

Correio do Povo (2003^c) Klein destaca ação a favor dos OGMs. Available at <http://www.correiodopovo.com.br/jornal/A109/N84/HTML/18KLEIN9.htm> Access on December 23, 2003.

CTNBio (2007) Edital de Audiência Pública 001/2007. Available at <http://www.ctnbio.gov.br> Access on March 03, 2007.

Dolabella, R.; Araújo, J.C. & Faria, C. (2005) A Lei de Biossegurança e seu processo de construção no Congresso Nacional. *Cadernos Aslegis*, n. 25, janeiro/abril, p. 63-75.

ENCIBIO (2006) Manifesto do III Encontro Nacional das Comissões Internas de Biossegurança. Florianópolis, setembro, 2006. Disponível em: <http://www.encibio.ufsc.br/arquivos/documento1.pdf> Acesso em: 20 mar. 2007.

Eichler, V. (2003) Brasil: a encruzilhada dos transgênicos. *Zero Hora*, March 06, 2003.

Estado de São Paulo (2000) 'Justiça proíbe plantio de soja transgênica', June 29, 2000.

Estado de São Paulo (2001) Procon: rotulagem de transgênicos é retrocesso. *O Estado de São Paulo*, July 26, 2001.

- Estado de São Paulo (2003) Governo não tem laboratórios para certificação. Available at <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/03/29/ger015.html> Access on March 29, 2003.
- Folha de S. Paulo (2003) Lula achava “burrice” liberar transgênicos. Available at <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54566.shtml> Access on November 24, 2004.
- Foucault, M. (2000) *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- IDEC (2001) ‘Governo decide não rotular os transgênicos’. Available at www.uol.com.br/IDEC. Access on July 21, 2004.
- Instituto da Cidadania (2001) *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, Outubro, 2001.
- Lacerda, A. & Trindade, R. (2000) 'ONGs são usadas pelas indústrias', *Jornal do Brasil*, July 17.
- Mendes, V. & Beck, M. (2000) Governo sai em defesa de transgênicos. *O Globo*, July 7.
- Mignone, R. (2003) Lula edita MP liberando comercialização da soja transgênica. Available at <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u8726.shtml> Access on March 26, 2003.
- Minaré, R. (2005) Decreto n. 5591, de 22 de novembro de 2005: pouco a comemorar. *Informativo ANBio*, November 25, 2005.
- Oda, L. (2004) President of National Association of Biosafety. Interview given in Rio de Janeiro on November 10, 2004.
- Pelaez, V. (2004) Biopoder & regulação da tecnologia: o caráter normativo da análise de risco dos OGM. *Ambiente & Sociedade*, Vol. VII, n.2 jul/dez, p.145-158.
- PT (2002) *Meio ambiente e qualidade de vida*. Programa de governo 2002 – Coligação Lula Presidente. São Paulo, 2002.
- Radiobras (2003) Deputados gauchos pedem ao Ministro da Justiça a liberação da soja transgênica. Available at <http://www.radiobras.gov.br/materia.phtml?materia=101855&editoria> Access on March 11, 2003.
- Rios, A. (2001) Dez pontos controvertidos da Medida Provisória Nº 2.137/2000. Rio de Janeiro, LabConsS/FF/UFRJ. Available at <http://acd.ufrj.br/consumo/transgenicos.htm> Access on July 23, 2004.
- Salazar, A. (2004) Lawyer Advisor of the Institute of Consumers Defence. Interview given in São Paulo on November 17, 2004.
- Salomon, M. (2005) Indústria resiste à rotulagem de transgênico. *Folha de São Paulo*, March 10, 2005. Available at <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1003200502.htm> Access on March 10, 2005.
- Salvador, F. (2003) Grupo de estudos define hoje situação da soja transgênica. *O Estado de São Paulo*, March 06, 2003.

Silva, L. (2005) Gerente de Normatização e Avaliação da Anvisa. Entrevista concedida em maio de 2005.

Stoker, G. (1988) Governance as theory: five propositions. *International Social Sciences Journal*, 155, p. 17-28.

Weber, D. (1998) Aprovada soja transgênica da Monsanto. *O Estado de São Paulo*, September 25, 1998.

Zanatta (2005) Regulamentada a lei uma nova disputa. *Valor Econômico*, November 11, 2005.

Zanatta, M. & L. Herrison (2000) Governo fecha posição a favor de transgênicos. *Valor Econômico*, July, 7, 2001.

Zanatta, M. (2007) Justiça mantém Walter Colli na CTNBio. *Valor Online*, 03 mar. 2007.

Zero Hora (2003^a) A encruzilhada dos transgênicos. *Zero Hora*, March 06, 2003.

Zero Hora (2003^b) Agricultores decidem vender safra de soja. *Zero Hora*, March 25, 2003.

Zero Hora (2004) Presidente volta atrás e afirma que não vai editar MP para transgênicos. Available at <http://www.clirbs.com.br/jornais/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&> Access on September 29, 2004.

Zimmermann, P. (2003) Marina Silva aceita venda de soja, mas quer incentivo à exportação. *Folha Online – Ciência Online*, March 27, 2003.