

RESUMO O objetivo do artigo é traçar um histórico da legislação de biossegurança no Brasil, a partir da elaboração e implementação da lei 8974/95 e da lei que a sucedeu (11.105/05). A evolução dessa legislação tem como foco principal as disputas em torno das atribuições e das decisões da Comissão Técnica de Biossegurança (CTNBio). Essas disputas revelam um fenômeno de demarcação do saber científico no qual o espaço de ação dos membros da CTNBio é redefinido em função do posicionamento dos atores sociais, dos interesses econômicos em jogo e do confronto que se estabelece em diferentes instâncias do poder público. A interpretação do objeto da lei de biossegurança (análise e gestão do risco dos organismos geneticamente modificados), longe de ser o resultado de um processo de discussão técnico-científica revela-se como um instrumento de representação de interesses políticos, econômicos e pessoais, intermediados pela ciência.

Palavras-chave lei, biossegurança, biotecnologia, história, Brasil.

16

ABSTRACT *The aim of this article is to make an historical of the Brazilian biosafety legislation from the elaboration and implementation of the law 8974/05 and the law which succeeded it (11.105/05). The focus of this legislation's evolution is the struggles around the attributions and decisions of the National Technical Biosafety Commission (CTNBio). Those struggles reveal a phenomenon of scientific knowledge demarcation according to the positioning of social actors, economic interests and confrontation at different levels of the public administration. The conclusion is that the interpretation of the biosafety law subject (analysis and management of genetically modified organism risk) far from being the result of a technical-scientific discussion process, marked by a supposed academic and objectivity neutrality, reveals it as an instrument of political economic and personal interests intermediated by science.*

Key words *law, biosafety, biotechnology, history, Brazil.*

Antecedentes e conflitos na implementação das leis nacionais de biossegurança

Background and conflicts in the implementation of laws of national biosafety

VICTOR PELAEZ

Universidade Federal do Paraná | UFPR

Em 1995 foi sancionada a primeira Lei de Biossegurança do Brasil (8974/95) com o objetivo de regulamentar o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados (OGM). Essa lei criou um novo órgão de caráter consultivo, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), composto por representantes da comunidade acadêmica, de órgãos de governo e da sociedade civil. A Comissão tinha, entre as suas atribuições, a missão de elaborar uma política nacional de biossegurança, criar normas de biossegurança relativas à pesquisa, transporte e produção de OGM, e emitir parecer sobre a liberação comercial de OGM. A decisão de aprovar a liberação da soja GM da Monsanto, resistente a um herbicida (glifosato), desencadeou uma série de disputas judiciais cujo foco principal foi a interpretação das atribuições da CTNBio, enquanto organismo de apoio do Poder Executivo. Essas disputas judiciais só foram superadas com a reformulação da Lei de Biossegurança e sua posterior substituição por uma nova lei (11.105/2005) que concedeu à CTNBio um poder deliberativo de suas decisões sobre os demais órgãos de governo diretamente vinculados à questão da biossegurança (Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

O objetivo deste artigo é apresentar a evolução da legislação de biossegurança no Brasil, caracterizada pelas disputas em torno da elaboração e implementação dessas duas leis. Tais disputas, centra-

das no poder de decisão da CTNBio, marcaram a construção de um espaço de atuação da ciência voltado à análise e gestão do risco da liberação de OGM no ambiente. Ao ser utilizado como instrumento de política pública no controle da difusão de produtos oriundos de uma nova tecnologia, o processo decisório dos cientistas adquire uma dimensão diversa da prática da pesquisa na qual as dúvidas são o mote do próprio ato de investigação. Já em uma comissão de regulamentação de atividades voltadas, em última instância, à exploração comercial das técnicas de engenharia genética, as dúvidas relativas à biossegurança dos OGM adquirem uma dimensão política ao envolver interesses de diferentes atores. Tais dúvidas transformam-se em incertezas que dificultam o processo decisório e acentuam o conflito político. É nessa dimensão que a parcialidade do conhecimento torna-se mais evidente ao associar a incerteza científica com a pressão política dos agentes econômicos interessados na agilização da liberação comercial dos OGM. Por um lado, a participação da ciência no processo decisório legitima as ações políticas, ao emitir pareceres supostamente neutros e desinteressados. Por outro lado, a falta de unanimidade – inerente ao progresso da ciência – quanto aos riscos da biotecnologia, fragiliza a autoridade e a legitimidade dos especialistas e da própria instituição reguladora.

Nesse cenário de articulação e conflito entre ciência e política cria-se um espaço de delimitação da própria ciência, o qual se apresenta em constante movimento em função dos interesses dos atores envolvidos. A história da legislação da biossegurança no Brasil é aqui interpretada como um fenômeno de demarcação científica sob uma perspectiva construtivista. Isto quer dizer que as fronteiras da ciência, de seu espaço de atuação – definido pelas atribuições da CTNBio – são constantemente redefinidas por meio de estratégias que permitem o controle dos membros que se inserem nesse espaço e das decisões que se sobrepõem aos demais órgãos de governo e da sociedade como um todo. Como observa Thomas Gieryn:¹

Boundary-work occurs as people contend for, legitimate, or challenge the cognitive authority of science – and the credibility, prestige, power, and material resources that attend such a privileged position. Pragmatic demarcations of science from non-science are driven by a social interest in claiming, expanding, protecting, monopolizing, usurping, denying, or restricting the cognitive authority of science.

17

E essa demarcação de atribuições tem como objetivo a estabilização de uma rede de atores, capaz de garantir a aceitação social da produção em larga escala dos OGM no país. Como observa Bruno Latour,² tanto os fatos científicos quanto os artefatos tecnológicos são construções coletivas. Isto quer dizer que a sua assimilação pela sociedade, como um discurso de verdade ou como uma inovação tecnológica, depende tanto da obtenção de um consenso entre aqueles que aceitam os novos fatos ou artefatos quanto do isolamento dos discordantes. Dado que os fatos ou artefatos são em geral uma complexa combinação de saberes (técnicos, científicos, políticos, econômicos e sociais) e de elementos heterogêneos, os diferentes atores envolvidos tendem a ter sua própria interpretação dos mesmos, em função de seus interesses e experiências. A possibilidade de garantir uma forma de “unidade” em meio a essa diversidade dependerá da capacidade do proponente de associar todos esses saberes e elementos numa rede autossustentável capaz de resistir à dissociação.

Para reconstituir essa história, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os principais atores do meio acadêmico, empresarial e da sociedade civil organizada, que participaram diretamente das discussões e negociações para a criação das leis de biossegurança e de seus respectivos decretos, bem como de integrantes da Comissão Nacional Técnica de Biossegurança (CTNBio). Buscou-se, por meio das entrevistas, resgatar a memória dos atores justamente no que tange às posições de cada um no referido processo e as suas interpretações sobre as posições dos demais membros e sobre o encaminhamento das discussões e dos procedimentos administrativos que levaram à aprovação e implementação da lei. Este trabalho baseou-se também em fontes oficiais relativas à legislação pertinente e em declarações, de alguns dos atores, obtidas na imprensa.

O trabalho está dividido em cinco partes. Na primeira parte são apresentados os movimentos e as estratégias dos atores que levaram à concepção da primeira lei de biossegurança. A segunda parte apresenta o funcionamento da Comissão Nacional de Biossegurança (CTNBio), responsável pela criação das normas de avaliação e gestão de risco dos OGM. A terceira parte apresenta o embate ocorrido no âmbito do poder judiciário para a liberação comercial dos OGM e as estra-

tégias de solução do conflito por meio de ações legislativas. A quarta parte apresenta os principais aspectos relativos ao processo de elaboração e implementação da nova lei de biossegurança. E a última parte tece as considerações finais.

A implementação de uma política nacional de biossegurança

O início da formulação de uma política nacional de biossegurança no Brasil está ligada à implementação da segunda fase do Programa de Apoio Institucional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT II) sob a responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia. Este programa foi criado em 1994, pelo governo brasileiro, como instrumento complementar à política de fomento à ciência e tecnologia no país. O programa é fruto de três acordos de empréstimos entre o governo brasileiro e o Banco Mundial (BIRD), os quais resultaram em fases diferenciadas de financiamento a áreas consideradas prioritárias à atividade de P&D no país. A segunda fase do programa (1991-1996) contou com um aporte de US\$ 288 milhões, sendo US\$ 117 milhões financiados pelo BIRD. Nessa fase, foram selecionadas quinze áreas prioritárias, sendo que a biotecnologia tornou-se a segunda área de maior financiamento, contando com recursos da ordem de US\$ 41 milhões ou 14% do total financiado.^{3,4}

A implementação do subprograma de biotecnologia, no entanto, tinha como condição para o seu financiamento pelo BIRD, a formulação de normas (*guidelines*) de biossegurança que deveriam ser adotadas nos projetos de pesquisa a serem financiados pelo programa. O secretário-executivo do PADCT na época (dr. Luiz Antônio Barreto de Castro) formou então uma Comissão de especialistas para redigir as normas de biossegurança, a fim de atender os critérios de empréstimo do BIRD.⁵

A comissão de biossegurança contou com a participação de três especialistas das mais importantes instituições de ensino e pesquisa do país: o professor Silvio Valle da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz) e da Escola Nacional de Saúde Pública; o professor Amílcar Tanuri do Departamento de Genética da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e o dr. Elibio Rech do Centro Nacional de Recursos Genéticos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). As normas foram em grande parte baseadas nas normas de biossegurança elaboradas pelo *National Institute of Health* (NIH) dos EUA.

Ao redigirem as normas de biossegurança os especialistas restringiram as atividades de biotecnologia à pesquisa confinada em laboratórios ou em casas de vegetação, de acordo com as suas próprias experiências, uma vez que não havia ainda no Brasil pesquisas de campo nessa área. Apesar de discordar dessa restrição, o dr. Barreto de Castro acabou aceitando esse documento, fazendo com que os experimentos na área de biotecnologia no Brasil, durante o período do PADCT II, ficassem em sua quase totalidade restritos aos laboratórios de pesquisa.⁶

Na época, a visão do dr. Barreto de Castro, então um dos mais destacados pesquisadores na área de biotecnologia no Brasil e com maior poder de influência junto ao governo federal, era de que não seria necessário criar uma lei de biossegurança. Para ele, a elaboração de normas específicas de prevenção do risco seriam suficientes para complementar a estrutura já instalada no país de vigilância sanitária, de fiscalização animal e vegetal e de controle ambiental, tal como realizado nos EUA. Isto permitiria uma flexibilidade maior à regulamentação das atividades de P&D na área de biotecnologia no sentido de acompanhar e de se adaptar à evolução dessa área de conhecimento.⁷

Essa visão de Barreto de Castro era na realidade uma prática já adotada pelos EUA desde os anos 1980, quando o governo do presidente Reagan instituiu um grupo de trabalho voltado à criação de um marco regulatório para a biotecnologia (Working Group on Biotechnology). O trabalho desse grupo concluiu que a regulamentação da biotecnologia poderia ser adequadamente incorporada às agências reguladoras já existentes,⁸ com alguns ajustes nos procedimentos de análise e gestão do risco então adotados. A justificativa para essa decisão baseou-se no argumento de que a biotecnologia, como um processo de produção, não apresenta nenhum risco novo aos já considerados do ponto de vista ambiental e à saúde humana. Somente os produtos derivados dessa tecnologia deveriam ser avaliados pelos órgãos

reguladores já existentes. Essa decisão evitou assim a criação de uma lei específica que poderia abrir espaço para um longo e conflituoso debate político em torno do tema.⁹

Essa iniciativa do Poder Executivo dos EUA de estabilizar social e politicamente a adoção da biotecnologia sucedeu as primeiras discussões da comunidade científica em torno dos riscos associados à biotecnologia que ocorreram nos anos 1970. Em 1973, a primeira conferência realizada em Asilomar, na Califórnia, levou à elaboração de uma proposta de moratória das pesquisas com DNA recombinante (DNAr), publicada na revista *Science*¹⁰ (*Berg letter*) até que fossem desenvolvidos procedimentos adequados de segurança. Em 1975, a segunda conferência, realizada no mesmo local e mundialmente conhecida como Conferência de Asilomar, reuniu cerca de 150 cientistas da Europa e dos EUA que aprovaram um documento contendo diretrizes de segurança a serem seguidas nas pesquisas com DNAr.¹¹

Em 1976, o Senador Marco Maciel chegou a propor um Projeto de Lei de Biossegurança para o Brasil, cujos argumentos tinham, porém, uma conotação de controle da biotecnologia mais religiosa do que científica. Isto fez com que não houvesse respaldo da comunidade científica, e muito menos da classe política que se mostrava completamente alheia à questão da biossegurança na época. Esse projeto acabou sendo engavetado e substituído por outro, no início dos anos 1980, que permaneceu em compasso de espera durante toda essa década, refletindo a total desconexão com a agenda política do país. Os preparativos para a Conferência Internacional do Meio Ambiente, realizada no Brasil em 1992 (Rio 92), trouxeram, no entanto, um novo alento à discussão dos riscos associados à biotecnologia, fazendo com que o senador Marco Maciel reintroduzisse a discussão no Senado por meio do Projeto de Lei de Biossegurança (PLS 114/91).¹²

A influência da visão do dr. Barreto de Castro fez-se notar em todas as audiências públicas que ocorreram então no Congresso Nacional para discutir o projeto de lei. Nessas audiências ele sustentava a falta de necessidade de uma lei específica de biossegurança, em função dos argumentos indicados acima.¹³ Apesar desse parecer insistente, o Projeto de Lei foi aprovado no Senado em 1991, sendo então encaminhado à Câmara dos Deputados para aprovação, recebendo a identificação PL 2560/92. Esse texto foi distribuído para análise à Comissão de Defesa do Consumidor e à Comissão de Seguridade Social e Família.

Em 1992, o dr. Silvio Valle e o então promotor de justiça do Rio de Janeiro, João Batista Petersen, escreveram um artigo, mais tarde publicado no Boletim da Ordem dos Advogados do Brasil na Seção do Rio de Janeiro, questionando o Projeto de Lei de Biossegurança em tramitação na Câmara dos Deputados e propondo um substituto ao mesmo. Os autores estavam preocupados com a superficialidade do projeto de lei em questão, enfatizando a importância econômica e ambiental do tema no que tange aos riscos de perda de biodiversidade e de preservação do patrimônio genético do país. Eles chamavam a atenção de que o projeto deixava ao arbítrio e à conveniência política do presidente da República a decisão de criar uma Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Ao mesmo tempo, eles insistiam, entre outras coisas: na importância de a CTNBio expressar a opinião da sociedade civil, por meio da inclusão de seus representantes na Comissão; no estabelecimento de responsabilidade civil, com penalidades claras, na esfera da pessoa física, e de responsabilidade criminal das pessoas jurídicas ao não cumprimento das normas estabelecidas.¹⁴

Essa proposta de substitutivo ao projeto de lei em tramitação foi apresentada ao deputado federal Sérgio Arouca, relator do PL 2560/92 na Comissão de Seguridade Social e Família. Arouca havia sido presidente da Fiocruz nos anos 1980, quando criou a Comissão da Biossegurança da Fundação. Ele era, portanto, um político qualificado e sensibilizado nas questões relativas ao controle dos riscos da biotecnologia. A ideia era de que Arouca encaminhasse a proposta para discussão na Câmara dos Deputados. O deputado mostrou-se, no entanto, reticente em aceitar essa proposta na medida em que, segundo Valle (2004), um dos autores desse substitutivo (Petersen) era afiliado a um partido político (PT) diferente do deputado (PCB). Além do mais, o promotor Petersen havia se destacado publicamente ao embargar o funcionamento da primeira usina nuclear brasileira por falta de segurança. O risco de ser ofuscado por um rival com um grande potencial político teria assim impedido que o deputado aceitasse a proposta naquele momento.

Um ano mais tarde, no final de 1993, o deputado finalmente encampou a referida proposta, mas já num contexto diferenciado no qual ele estabeleceu a iniciativa de encaminhar um projeto de lei substitutivo àquele apresentado pelo Senado. Para tanto, ele propôs a criação de um grupo de especialistas da Embrapa e da Fiocruz a fim de elaborar o novo

texto. O dr. Barreto de Castro, que também foi convidado a compor o grupo, recusou-se a participar por ser contrário aos objetivos do projeto. Ele considerava que uma lei de biossegurança poderia burocratizar a regulamentação da biotecnologia, o que dificultaria o seu progresso no Brasil. Porém o principal motivo da sua recusa em participar do grupo de elaboração da lei, segundo Valle,¹⁵ era a proposta dos especialistas de criar uma Comissão Técnica de Biossegurança ligada ao Gabinete da Casa Civil, na qual funciona uma Secretaria de Assuntos Estratégicos. O objetivo dessa proposta era de que as decisões tomadas pela Comissão pudessem estar acima de conflitos técnicos e políticos dos vários Ministérios de Estado. Havia, para Barreto de Castro, o interesse de que essa Comissão de Biossegurança estivesse vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ou seja, diretamente sob a sua esfera de influência política.

Cabe destacar nesse grupo a presença de um representante das empresas de biotecnologia, dr. Luis Antônio Abramides do Val (Diretor de Regulamentação da Monsanto do Brasil), que participou somente como observador, sempre sustentando a posição de acatar as decisões do grupo de especialistas.^{16,17}

O texto proposto por Petersen e Valle tornou-se a base das discussões do grupo de especialistas responsáveis pela elaboração do novo projeto, sendo na realidade pouco alterado. O texto finalizado pelo grupo foi então apresentado no Congresso, como substitutivo do deputado Sérgio Arouca, e aprovado, em regime de urgência e com prévio acordo das lideranças partidárias, em dezembro de 1994.

Uma alteração, no entanto, merece destaque. Ela diz respeito à exigência de estudos de impacto ambiental para OGM. No texto original de Petersen e Valle, o parágrafo 1º. do artigo 10º. dizia que: “o pedido de licença **deverá ser** [grifo meu] acompanhado de relatório técnico e do EIA/RIMA [Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental] com as informações precisas sobre a localização e área de influência da atividade, riscos previsíveis, imediatos ou diferidos”.¹⁸ Esse parágrafo visava atender à disposição do inciso IV do artigo 225 da Constituição Federal que estabelece: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.¹⁹ Já o inciso XVIII do artigo 6º. do novo texto elaborado pelo grupo de especialistas colocava como uma das atribuições da CTNBio “exigir, como documentação adicional, **se entender necessário** [grifo meu], o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA) de projetos e aplicação que envolvam a liberação de OGM no meio ambiente”.²⁰

A primeira lei de biossegurança

A nova Lei de Biossegurança (8974/95), aprovada em dezembro de 1994, poderia ter sido sancionada pelo então presidente Itamar Franco, cujo mandato seria finalizado naquele mês. Ele preferiu não se envolver em tema tão polêmico, deixando ao seu sucessor a tarefa. A lei foi assim sancionada pelo recém-empossado presidente da República (Fernando Henrique Cardoso) em janeiro de 1995, com o objetivo geral de estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de Engenharia Genética. O presidente, porém, vetou dois artigos (5º. e 6º.) que diziam respeito à composição e às atribuições da CTNBio.

A justificativa para o veto baseou-se no argumento de que a criação de uma nova Comissão Técnica de Biossegurança geraria transtornos no organograma da Presidência da República, afirmando que: “A verdade é que a organização de comissão apropriada e a definição de suas atribuições e vinculações deveriam ser objeto de dispositivo legal a ser elaborado oportunamente, à luz dos estudos de reforma do Estado que ora se iniciam. Ademais, a criação, estruturação e atribuições dos órgãos públicos somente se realiza por meio de projetos de lei de iniciativa privativa do presidente da República (Constituição, artigo 61, II, “e”)”.²¹

O veto presidencial foi proposto pelo Ministério da Ciência e Tecnologia que, a partir de então, foi incumbido de criar uma comissão para elaborar o decreto regulamentador da lei 8.974. Barreto de Castro foi nomeado presidente dessa comissão, reassumindo assim a liderança do processo de regulamentação dos OGM no país. Em junho de 1995,

um novo decreto presidencial (1520/95) foi editado com nove artigos, dispondo sobre a vinculação, competências e composição da CTNBio, a fim de preencher o vazio legal da mesma, deixado pelo veto presidencial na Lei de Biossegurança. Esse decreto foi substituído meses depois (dezembro de 1995) por um outro (1752/95) mais completo, com vinte artigos, tratando sobre o mesmo tema e assinado pelo então vice-presidente da República (Marco Maciel).

De acordo com o novo Decreto, a Comissão Nacional de Biossegurança (CTNBio) tem como atribuições principais: propor a *Política Nacional de Biossegurança*; certificar e monitorar a qualidade da infraestrutura e a capacidade técnica das instituições que trabalham no ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico no campo dos OGMs no Brasil; analisar os pedidos de liberação de OGMs; e apresentar parecer técnico conclusivo. A CTNBio seria constituída por dezoito membros incluindo: oito especialistas de notório saber científico e técnico; representantes dos Ministérios de Ciência e Tecnologia, Agricultura, Saúde, Meio Ambiente, Educação e Relações Exteriores; representantes de empresas de biotecnologia; representantes de grupos de defesa dos consumidores e de saúde do trabalhador. O presidente da CTNBio seria nomeado pelo Ministro da Ciência e Tecnologia a partir de uma lista tríplice encaminhada pelos seus membros. Os oito especialistas, com grau de doutor, seriam indicados pelo Ministro da Ciência e Tecnologia em função de recomendações de instituições e de associações científicas e tecnológicas na área de biotecnologia. E os representantes das empresas de biotecnologia também seriam indicados pelo Ministro de Ciência e Tecnologia a partir de uma lista tríplice encaminhada pelas respectivas associações de classe.

Para Valle,²² o veto presidencial dos artigos do texto original do Projeto de Lei, votado pelo Congresso, significou sobretudo uma manobra do Ministério da Ciência e Tecnologia para retirar a CTNBio da esfera de poder da Secretaria de Assuntos Estratégicos, prevista no parágrafo 7 do artigo 5º. Pelo novo Decreto, a CTNBio passou a ser subordinada ao Ministério da Ciência e Tecnologia sob a influência direta de Barreto de Castro, que foi nomeado pelo ministro para exercer o primeiro mandato de presidente da CTNBio.

O Decreto 1752/95 veio assim restituir a funcionalidade da Lei de Biossegurança, na qual a recriação da CTNBio complementou a estrutura já estabelecida de controle ambiental e sanitário. Nessa estrutura, os Ministérios da Saúde, Agricultura e Meio Ambiente seriam responsáveis pela fiscalização e controle da saúde, da inspeção animal e vegetal, e da preservação do meio ambiente, respectivamente. As decisões da CTNBio não poderiam subordinar a ação desses ministérios. Pelo contrário, tais ministérios tinham a competência de ratificar ou rejeitar as decisões da CTNBio, podendo ainda solicitar informações adicionais à Comissão. Cada ministério poderia estabelecer procedimentos adicionais de avaliação de biossegurança a serem adotados por seus representantes na CTNBio, em função da sua competência legal de fiscalização e controle. Assim, de acordo com o especialista em Direito Ambiental, Paulo Affonso Machado, os pareceres técnicos emitidos pela CTNBio tinham um caráter consultivo que poderia ser adotado, rejeitado ou modificado de acordo com os procedimentos de análise dos órgãos de registro e fiscalização de OGM no âmbito, da saúde, da agricultura e do meio ambiente.²³

A CTNBio iniciou as suas atividades em maio de 1996 sob a presidência de Barreto de Castro, que se manteve assim na liderança do processo de regulamentação dos OGMs. Uma série de seminários, visitas a instituições estrangeiras e cursos preparatórios sobre biossegurança e biotecnologia marcou essa etapa inicial, voltada à preparação dos membros recém-nomeados. De acordo com Marilena Lazzarini, representante dos consumidores na CTNBio, as palestras e os cursos eram sempre ministrados por especialistas envolvidos com a pesquisa em biotecnologia que não chegavam a apresentar as controvérsias existentes sobre os riscos na área.²⁴ Concomitantemente, as reuniões iniciais da CTNBio destinaram-se à elaboração de uma série de instruções normativas visando à regulamentação da construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo liberação e descarte no ambiente de OGM.

Uma das primeiras tarefas da Comissão, nessa fase, foi a elaboração de normas para a criação de Comissões Internas de Biossegurança (CIBio) nas instituições de ensino, pesquisa, desenvolvimento e prestação de serviços, utilizando técnicas de engenharia genética. A partir das CIBio as instituições podiam requerer o Certificado de Qualidade em Biossegurança (CQB), condição fundamental para se obter a autorização do funcionamento das instalações de qualquer atividade ou projeto envolvendo OGM.

Com o estabelecimento dessas normas, a CTNBio começou a avaliar os pedidos de CQB das instituições, realizando inspeções nos laboratórios e, na sequência, a Comissão passou a autorizar experimentos com OGM. Nos dois primeiros anos de seu funcionamento a CTNBio havia liberado 631 experimentos com as culturas de soja, milho, algodão, cana-de-açúcar, arroz, batata, eucalipto e fumo.²⁵

A crescente demanda por CQB e experimentos à CTNBio fez com que os membros da Comissão estivessem submetidos a uma forte pressão para agilizar a liberação dos pedidos das instituições. Segundo Marilena Lazzarini, representante dos consumidores na CTNBio, tal pressão fazia-se sentir pela agenda apertada estabelecida pelo presidente da Comissão e pelo representante das empresas de biotecnologia. Na visão de Lazzarini, isto prejudicava a capacidade da Comissão de análise mais criteriosa dos riscos associados aos OGM. O tempo de avaliação de processos volumosos sempre foi escasso considerando-se que as decisões eram tomadas em reuniões mensais, com duração de dois a três dias. Além disso, essa era uma atividade paralela às demais atribuições profissionais de seus membros, fazendo com que o tempo dedicado à Comissão por cada um fosse ainda mais limitado.²⁶

A primeira crise do funcionamento da CTNBio veio justamente com a saída de Lazzarini no início de 1997, então presidente do Instituto de Defesa dos Consumidores. Para Lazzarini,²⁷ havia uma grande dificuldade de um representante de consumidores conseguir acompanhar as discussões de especialistas nas diferentes áreas de conhecimento (ambiental, animal e vegetal), sendo que, mesmo entre eles, havia uma divisão de trabalho por especialidades. Ela chegou a solicitar a participação de assessores nas reuniões, o que foi negado por não estar previsto no Decreto de funcionamento da CTNBio. Porém, o principal motivo de sua saída da CTNBio foi o fato de a Comissão priorizar a liberação de CQB para as instituições, deixando de lado a elaboração das normas de segurança alimentar e de rotulagem de alimentos. A ideia era justamente agilizar o processo de autorização de experimentos, atendendo às fortes pressões das instituições interessadas na pesquisa e desenvolvimento de OGM. De fato, essas normas nunca foram elaboradas, o que fortaleceu a decisão judicial que proibiu a produção e a comercialização da soja GM no país, como se verá adiante. Para Lazzarini,²⁸ a autorização de laboratórios e experimentos em engenharia genética sem um marco regulatório completo era uma falta grave de uma comissão de especialistas nomeada para garantir as condições de biossegurança no país.

22

Quando da saída de Lazzarini da CTNBio, o Ministério da Ciência e Tecnologia divulgou nota oficial afirmando que o motivo de sua saída devia-se ao fato de que “o representante indicado pelos consumidores não era especialista no assunto de biossegurança”. Lazzarini contestou essa informação, alegando os motivos apresentados acima, e cobrou maior transparência da CTNBio, ao propor que a CTNBio disponibilizasse o acesso público a todas as atas de suas reuniões.²⁹

Apesar dessas controvérsias, a instalação da CTNBio permitiu, nos seus anos iniciais de funcionamento, estabelecer algumas das regras básicas para a implantação de uma estrutura de P&D no país, levando-se em conta os riscos de disseminação descontrolada de OGM no ambiente. A CTNBio, sob a presidência de Barreto de Castro, é reconhecida como a melhor fase da Comissão em termos de realizações, tanto entre os favoráveis quanto entre os contrários à rápida liberação dos OGM no Brasil.^{30,31,32,33,34} Para Valle,³⁵ esse desempenho positivo estaria ligado, por um lado, à experiência e à competência gerencial de Barreto de Castro nas atividades de pesquisa na área de biotecnologia. Por outro lado, havia o fato de que, nessa fase inicial de elaboração das instruções normativas, os pesquisadores permaneciam ainda poupados da tarefa de tomar decisões que envolviam conflitos de interesses econômicos e políticos, notadamente no que tange aos pareceres relativos à liberação comercial de OGM.

As controvérsias na liberação comercial da soja RR

As controvérsias intensificaram-se em junho de 1998, quando a Monsanto solicitou à CTNBio autorização para a comercialização no Brasil da soja GM, resistente ao herbicida glifosato (Roundup Ready – RR). Na documentação enviada à CTNBio, além da revisão da literatura científica com os ensaios relativos às análises do potencial alergênico da soja GM, a Monsanto solicitou a “desregulamentação” dos aspectos de biossegurança do produto, utilizando como

justificativa, notadamente: a aprovação do produto em todos os países onde a empresa a requereu; a rápida difusão do plantio na Argentina e nos EUA; a intenção de uma parcela considerável de produtores agrícolas de cultivar a soja RR, baseada em pesquisa realizada com 600 agricultores nos principais estados produtores do país; as vantagens ambientais baseadas na afirmação de que o glifosato é biodegradável e não cumulativo no solo; o aumento da flexibilidade e eficiência no controle de plantas daninhas; a inocuidade do gene de resistência ao glifosato inserido na planta; e a precedente decisão da CTNBio de liberação da importação de soja RR, ao apresentar um parecer afirmando que a mesma é equivalente à soja não-transgênica.³⁶

Em consulta pública realizada pela CTNBio em julho de 1998, sobre o pedido de liberação comercial da soja RR, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) enviou uma carta com cinco questões, solicitando os seguintes esclarecimentos: quanto à variação da expressão gênica na formação de proteínas alergênicas; quanto à velocidade de degradação do glifosato nas diversas regiões produtoras no país; quanto às espécies nativas capazes de serem polinizadas pela soja RR, produzindo híbridos férteis; e quanto à segurança da inexistência de transferência de genes da soja RR para os microrganismos do solo.

Para Glaci Zancan, então vice-presidente da SBPC, as respostas apresentadas pela empresa foram insatisfatórias e incompletas. Ela ressalta o fato de que a Monsanto não apresentou o sequenciamento da região do genoma da soja onde foi inserido o gene de resistência ao glifosato. Tampouco apresentou o proteoma da soja parental e o da transgênica para mostrar que elas são equivalentes, os quais não constam nem do processo e nem dos trabalhos publicados incluídos no processo. Quanto aos testes toxicológicos da soja RR realizados com animais, o tempo de ensaio foi de um mês, com ratos, e de três semanas, com vacas, sem que tivessem sido identificadas diferenças significativas. O tempo de experimentação seria, no entanto, muito aquém do necessário para uma avaliação consistente.³⁷

Em agosto de 1998 a Profa. Glaci Zancan, juntamente com dois geneticistas Miguel Pedro Guerra e Rubens Nodari, integrantes da SBPC, publicaram uma carta manifestando sua discordância com os procedimentos adotados pela CTNBio no caso do pedido de liberação comercial da soja GM:

Para a SBPC, a desregulamentação da soja transgênica resistente ao herbicida Roundup®, com o atual grau de informação disponível sobre seus riscos à saúde humana e ao meio ambiente, será decisão lesiva aos interesses da população brasileira. [...] Acima de tudo não há informações claras sobre os graus de toxicidade do produto para a espécie humana – o que é exigido pelas Instruções Normativas da própria CTNBio.³⁸

Em 1999, a Profa. Glaci Zancan, uma geneticista com reconhecimento acadêmico internacional na área de biologia molecular, tornou-se presidente da SBPC por dois mandatos consecutivos. Sua empolgação com o desenvolvimento de OGMs era acompanhada de uma visão crítica da política adotada pelo governo brasileiro na condução do processo de regulamentação desse tipo de tecnologia.³⁹ Ao situar-se mais próxima ao discurso baseado no Princípio da Precaução, adotado principalmente pelas ONGs, a posição crítica então defendida pela SBPC passou a ser contestada por outras sociedades científicas, com especial destaque para a Sociedade Brasileira de Genética; e a Sociedade Brasileira de Melhoramento de Plantas.⁴⁰

Ao mesmo tempo, o Instituto de Defesa dos Consumidores (Idec), o Greenpeace, a ASPTA e seis outras ONGs expressaram sua oposição à liberação da soja GM da Monsanto por meio de um documento encaminhado à CTNBio (contestação administrativa) contendo os seguintes pontos principais:⁴¹

- O pedido de “desregulamentação” da soja RR pela Monsanto é indevido, pois a CTNBio não tem o poder de desregulamentar, mas sim o dever-poder de regulamentar ao estabelecer normas e regulamentos relativos à engenharia genética.
- A CTNBio não estabeleceu ainda normas com relação à comercialização de OGM, o que impediria a sua liberação para fins comerciais.

- Embora o Decreto 1572/95 conceda à CTNBio a liberalidade de exigir Estudos de Impacto Ambiental, caberia fazer valer esta exigência como regra e não como exceção.
- Em várias passagens do relatório da Monsanto faltam referências com relação às informações aportadas e às metodologias utilizadas nos estudos, como por exemplo: na área estimada de 4 milhões de hectares de cultivo de soja RR na Argentina; na pesquisa de opinião junto aos agricultores brasileiros; nos testes toxicológicos realizados com cobaias.
- O relatório deixa também de apresentar estudos que questionam a inocuidade do herbicida glifosato em animais e em seres humanos.

Segundo Zancan,⁴² esse documento nunca teve resposta da CTNBio, fazendo com que duas das entidades (Idec e Greenpeace) submetessem à Justiça Federal uma ação cautelar contra uma possível decisão favorável da CTNBio à liberação comercial da soja RR. Os argumentos dessa ação cautelar baseavam-se justamente na falta de definição de critérios de biossegurança necessários à autorização para a comercialização de OGM, particularmente a rotulagem e os estudos de impacto ambiental.

Em setembro de 1998, o Tribunal de Justiça acatou o pedido de liminar, baseado no Princípio da Precaução, proibindo o governo federal de autorizar a liberação comercial de soja GM até que os procedimentos normativos de rotulagem e estudos de impacto ambiental tivessem sido realizados. Ignorando a proibição judicial, a CTNBio deliberou em 24 de setembro, por treze votos contra um, que não havia razões científicas para interditar a comercialização da soja RR na medida em que inexistiam evidências de risco à saúde humana e ao ambiente. Ao mesmo tempo, a CTNBio determinou a realização de um monitoramento dos plantios comerciais de soja RR, por um período de cinco anos, de forma a verificar possíveis riscos à biossegurança.⁴³ Isto quer dizer que a Comissão reconhecia a falta de dados sobre os possíveis impactos ambientais e à saúde humana, mas considerava *a priori* que os possíveis impactos seriam desprezíveis ou inexistentes.

24

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 liminar 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, o juiz Prudente apresentou a decisão de mérito da Ação Civil Pública, ratificando o parecer emitido anteriormente, ao considerar inconstitucionais as decisões da CTNBio de dispensar o estudo de impacto ambiental de OGM.⁴⁴ Na sequência, o julgamento da apelação da Monsanto e da União foi indeferido por unanimidade pelos juízes do tribunal.

O que estava em jogo então era a interpretação sobre o poder decisório da CTNBio no que tange à emissão do parecer técnico conclusivo da biossegurança de OGM. Segundo Barreto de Castro⁴⁵ e Leila Oda⁴⁶, pesquisadora da Fiocruz e integrante do grupo de trabalho que elaborou o projeto de lei do deputado Sérgio Arouca, o parecer técnico conclusivo tinha um caráter deliberativo, sobrepondo-se portanto às atribuições do órgão de registro e fiscalização ambiental (Ibama) quanto à necessidade de requerer estudos de impacto ambiental de OGM. Já para Silvio Valle (2004), que também havia integrado o grupo de trabalho do deputado Arouca, bem como para Glaci Zancan,⁴⁷ participante da Comissão que elaborou o regulamento da lei 8974, estava claro nas discussões o caráter consultivo dos pareceres da CTNBio.

Essa polêmica ocorria também no nível ministerial, levando o então ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, a redigir uma carta ao ministro chefe da Casa Civil na qual ele revelava a discordância com o Ministério da Ciência e Tecnologia na interpretação da Lei de Biossegurança quanto às atribuições da CTNBio.⁴⁸

A fim de solucionar esse impasse que fragilizava a legitimidade das ações do governo federal no sentido de aprovar a liberação comercial da soja GM, o presidente da República assinou, em 28 de dezembro de 2000 – em pleno

recesso parlamentar – 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 Ambiente.⁴⁹ Com essa nova atribuição, o governo federal esperava justamente eliminar a principal resistência legal à aprovação da soja GM da Monsanto.⁵⁰

Após a decisão 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 juízes. O primeiro voto, da juíza Selene Maria de Almeida, foi favorável ao recurso da Monsanto e da União. Em um 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 2.137. Devido ao grande volume de argumentos, os demais juízes da comissão pediram vistas do processo a fim de rever o documento. A decisão final só veio a ocorrer em julho de 2004 quando os outros dois juízes concluíram os seus pareceres, sendo um favorável e outro contrário ao recurso da Monsanto e da União.

A criação da nova lei de biossegurança

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.^{av} 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.⁵¹ 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”.⁵²

25

Ao assumir o poder em janeiro de 2003, no entanto, seu discurso perdeu a validade com a nomeação dos novos ministros de estado. A fim de assegurar a governabilidade, a nomeação do ministério significou acomodar aliados políticos que representavam 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, a criação do Conselho Nacional de Biossegurança, formado por nove ministros, responsável pelo aperfeiçoamento da legislação voltada à regulamentação dos OGM (Decreto, 4602/2003).

O Conselho Nacional de Biossegurança 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 capaz de resolver os conflitos de interesses que se estendiam por seis anos consecutivos. Esse 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, a qual se estendeu 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 equivocadamente⁵⁴ 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.

Ao ser submetido ao Congresso, esse projeto de lei sofreu mudanças significativas, principalmente no Senado, onde a mobilização de grupos “pró-transgênicos”, liderados pelo senador Osmar Dias, foi mais intensa. O texto foi finalmente aprovado em março de 2005. O aspecto mais significativo nas mudanças introduzidas no projeto de lei original foi a alteração do caráter decisório da CTNBio de consultivo para *deliberativo*. Dessa forma, a CTNBio passava a ter 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 retirou os poderes constitucionalmente atribuídos aos órgãos competentes de registro e fiscalização, reduzindo o principal entrave jurídico que impedia sobretudo a estratégia de agilização dos processos de aprovação comercial de OGM pela CTNBio.⁵⁵

O fato mais marcante no momento da votação do projeto de lei diz respeito a uma manobra de grande efeito midiático, que deslocou o centro das controvérsias sobre a regulamentação dos OGM para um único artigo do texto que autorizava as pesquisas com células-tronco. Esse artigo que chegou a ser eliminado, dentre 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 noite da votação (02 de março de 2005) da versão final do projeto na Câmara dos Deputados, e no dia seguinte, toda a imprensa escrita e falada do país reproduziu e comentou apenas a polêmica em torno da aprovação das pesquisas com células-tronco. 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 Faria⁵⁶:

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)

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 a 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.

Contudo, em meados de 2006, iniciou-se uma crescente mobilização para reduzir esse quórum mínimo, já em um 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 quórum mínimo para a maioria absoluta dos seus membros, ou seja, quatorze votos e não mais dezoito.⁵⁷ Isto permitiu reduzir a importância dos votos dos membros mais críticos em relação aos critérios de análise de risco adotados pela maioria dos membros da CTNBio.

Com esse novo quórum, o marco regulatório de biossegurança de OGM teria eliminado um dos últimos entraves para a rápida liberação comercial desses produtos no país. Além disso, as avaliações de risco adotadas pela CTNBio têm se revelado pouco transparentes na medida em que boa parte dos critérios utilizados são baseados na discricionariedade de cada membro e não em procedimentos e parâmetros de análise de biossegurança previamente acordados. Essa mesma discricionariedade ocorre na nomeação de 12 dos 27 membros da CTNBio, escolhidos pelo ministro da Ciência e Tecnologia, na qual não existem critérios previamente estabelecidos, exceto o de que possuam nível acadêmico de doutor. Tendo em vista que é necessário apenas a maioria simples dos votos (14) para a liberação comercial de OGM no país, esse Ministério, responsável pelo fomento da biotecnologia no país, centraliza o poder de decisão sobre a avaliação de risco em detrimento das opiniões dos órgãos de fiscalização e controle da saúde e do meio ambiente. Vale ressaltar que os ministros da Ciência e Tecnologia sempre indicaram membros com uma visão pouco crítica quanto aos riscos associados aos OGM. Além disso, esse Ministério é responsável pela nomeação de 13 dos integrantes da Comissão, o que já permite garantir praticamente um quórum favorável à rápida liberação comercial de OGM.⁵⁸

Um outro exemplo da falta de transparência das decisões da CTNBio ocorreu após a sua reinstalação⁵⁹ em janeiro de 2006, com o processo de liberação comercial do milho GM (Liberty Link) resistente ao herbicida da Bayer.

Em outubro de 2006, foi negado pela CTNBio o pedido de audiência pública para debater a biossegurança do milho da Bayer, solicitado pelas ONGs que compõem a 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, com base no princípio constitucional do direito à informação em decisões que afetam os cidadãos.⁶⁰ A audiência pública, realizada por força de lei em março de 2007, revelou-se, no entanto, totalmente ineficaz nos seus objetivos de tornar transparentes as decisões da CTNBio. O então presidente da CTNBio (Walter Colli) encarregou-se de estabelecer em edital público 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.⁶¹ 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 conhecimento científico neutro, homogêneo e progressista.⁶² Neste caso, ao silenciar opiniões divergentes, a CTNBio contraria critérios de cientificidade na medida em que o conhecimento evolui a partir das controvérsias e dos debates que se estabelecem, publicamente, no meio acadêmico.

Considerações finais

A história da regulamentação dos OGM no Brasil foi aqui caracterizada como um processo de disputa político-econômica cujo foco principal envolvia a atribuição de poderes à CTNBio para determinar os parâmetros de análise e gestão de risco dos OGM. Essa atribuição, inicialmente interpretada pelo judiciário como sendo de caráter consultivo, limitava tanto a autoridade científica da CTNBio quanto a difusão dos OGM no país. As controvérsias geradas, tanto no âmbito da criação quanto da implementação das leis de biossegurança, expressam assim uma polarização de interesses entre a rápida expansão do mercado de sementes GM no país e o uso mais rigoroso dos critérios de biossegurança baseados no Princípio da Precaução. A solução encontrada pelo governo foi a criação de uma nova lei capaz de atribuir à CTNBio um poder deliberativo das suas decisões, em detrimento da competência de outros órgãos de fiscalização e controle. Criou-se assim uma instância de decisão anômala na estrutura do Poder Executivo, tendo em vista que o estatuto da CTNBio corresponde ao de uma comissão *ad hoc* de especialistas voltados a apoiar os órgãos de governo, apresentando ao mesmo tempo um poder decisório que se sobrepõe aos órgãos aos quais deveria prestar assessoria. Além disso, a CTNBio não possui personalidade jurídica, como é o caso dos órgãos reguladores, tornando-se mais difícil atribuir responsabilidades legais às decisões tomadas pelos seus integrantes.

A gênese da legislação de biossegurança no Brasil revela uma multiplicidade de interesses políticos, econômicos e pessoais intermediados pela ação legitimadora da ciência. Legitimidade esta que estaria fundamentada na sua pretensa neutralidade em avaliar de forma objetiva os riscos e os benefícios oriundos da engenharia genética. Ao ter as suas decisões questionadas em outras instâncias de poder, notadamente no judiciário, a CTNBio começou a perder a sua autoridade e, por consequência, a sua legitimidade como árbitro isento de interesses. A solução encontrada passou não apenas pela reconstrução da lei, de forma a criar regras do jogo mais favoráveis aos interesses dominantes, mas também por meio do controle de posições divergentes capazes de comprometer o processo decisório.

A manutenção da autoridade da CTNBio, como órgão de deliberação fundamentado na ciência, permite assim identificar o caráter pragmático da demarcação científica, cujo espaço é constantemente redefinido em função do posicionamento dos atores e da correlação de forças políticas. Cabe aqui lembrar as palavras de Gieryn:⁶³ “But what is ‘science’? Nothing but a space, one that requires its authority precisely from an through episodic negotiations of its flexible and contextually contingent borders and territories. Science is a kind of spatial ‘marker’ for cognitive authority, empty until its insides get filled and its borders drawn amidst context-bound negotiations over who and what is ‘scientific’.”

Notas e referências bibliográficas

Doutor em Economia pela Université de Montpellier I (França), o autor é professor adjunto do Departamento de Economia da UFPR. Este trabalho fez parte da pesquisa "National and International Expertise Connections in Plant Biotechnology Regulation", financiada pela MacArthur Foundation Research and Writing Grants. E-mail: victor@ufpr.br.

- 1 GIERYN, T. Boundaries of science. In: JASANOFF, S.; MARKLE, G.; PETERSEN, J.; PINCH, T. (Orgs.). *Handbook of science and technology studies*. Thousand Oaks: SAGE, 1995, p. 405.
- 2 LATOUR, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp, 1998.
- 3 MCT. Ministério da Ciência e Tecnologia. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT I. Disponível em http://www.mct.gov.br/padct/PADCT_I/PADCT-I.htm. Acesso em: 16/03/05, 2005.
- 4 MCT. Ministério da Ciência e Tecnologia. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT II. Disponível em http://www.mct.gov.br/padct/PADCT_II/PADCT-II.htm. Acesso em: 16/03/05, 2005.
- 5 VALLE, S. *Pesquisador do Instituto Oswaldo Cruz*. Entrevista concedida no Rio de Janeiro em 09/11/04, 2004.
- 6 CASTRO, L.A.B. de. *Ex-presidente da CTNBio*. Entrevista concedida em Brasília em 29/11/04, 2004.
- 7 Ibid.
- 8 Notadamente, a agência responsável pelo controle de alimentos, medicamentos e cosméticos (*Food and Drug Administration*), a agência de controle ambiental (*Environmental Protection Agency*) e a responsável pela saúde do trabalhador (*Occupational Safety and Health Administration*).
- 9 JASANOFF, S. *Science at the bar*. Cambridge: Harvard University Press, 1995, p.156-157.
- 10 BERG, P. et al. Potential biohazards of recombinant DNA molecules. *Science*, 185, 4148, 1974, p. 303.
- 11 JASANOFF, S. (1995), op. cit., p. 141.
- 12 VALLE (2004), op. cit.
- 13 Ibid.
- 14 PETERSEN, J.; VALLE, S. Por uma lei de biossegurança. In: Ramalho, C. *A problemática das experiências genéticas, evolução, conflitos éticos e jurídicos*. Limites Morais. Ordem dos Advogados do Brasil. Seção do Estado do Rio de Janeiro – Subseção de Niterói, 1995.
- 15 VALLE (2004), op. cit.
- 16 Outros representantes das empresas chegaram a se revezar com Luis Abramides, como Geraldo Berger (Monsanto) e Joaquim Machado (Syngenta).
- 17 VALLE (2004), op. cit.
- 18 PETERSEN; VALLE (1995), op. cit., p. 288.
- 19 Este inciso será uma peça-chave na disputa de jurídica que se estabeleceu mais tarde, em 1998, em torno da liberação concedida pela CTNBio à soja transgênica.
- 20 DOU. *Diário Oficial da União*. Lei N. 8974, de 05/01/95, Seção 1, n. 5, de 06 de janeiro de 1995.
- 21 Ibid., p. 345-346.
- 22 VALLE (2004), op. cit.
- 23 MACHADO, P.A.L. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 11ª edição, 2003.
- 24 LAZZARINI, M. *Diretora Executiva do Instituto de Defesa do Consumidor* – Idec. Entrevista concedida em São Paulo em 17/11/04, 2004.
- 25 CTNBio. Comissão Técnica de Biossegurança. Parecer Técnico Conclusivo. *Diário Oficial da União*, seção 3, 01/10/98, 1998.
- 26 LAZZARINI (2004), op. cit.
- 27 Ibid.
- 28 Ibid.
- 29 GAZETA MERCANTIL. Idec recusa convite para voltar à CTNBio. *Gazeta Mercantil*, 07/11/00, 2000.
- 30 VALLE (2004), op. cit.
- 31 MOURO, G. *Syngenta Supply Chain Manager*. Entrevista concedida em São Paulo em 04/11/04, 2004.
- 32 BERGER, G. *Gerente de Assuntos Regulatórios da Monsanto do Brasil*. Entrevista concedida em São Paulo em 15/11/04, 2004.
- 33 CORADIN, L. Técnico do Ministério do Meio Ambiente. Entrevista concedida em Brasília em 17/12/04, 2004.
- 34 MACHADO, J. *Gerente de Assuntos Institucionais da Syngenta Seeds*. Entrevista concedida em São Paulo em 03/11/04, 2004.
- 35 VALLE (2004), op. cit.
- 36 MONSANTO. *Soja Roundup Ready: Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional*, 1998.
- 37 ZANCAN, G. Ex-presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Entrevista concedida em Curitiba em 15/03/04, 2004.
- 38 GUERRA, M. P.; NODARI, R.; ZANCAN, G. A soja transgênica e a cidadania. *Jornal da Ciência*, n. 396, p. 2, 28/08/98, 1998.
- 39 Na diretoria da SBPC, presidida por Glaci Zancan havia em especial dois agrônomos da área de biologia molecular (Prof. Miguel Pedro Guerra e Prof. Rubens Nodari) cuja posição crítica em relação aos procedimentos adotados pelo governo federal expressou a visão de uma parcela significativa da comunidade científica que não ousava e não se interessava pela dimensão política inerente ao desenvolvimento da biotecnologia. Cf. GUERRA, M.P. Professor titular do Departamento de Agronomia da Universidade Federal de Santa Catarina. Entrevista concedida em Florianópolis em 27/02/04, 2004. O Prof. Nodari tornou-se em 2003 o Gerente de Recursos Genéticos do Ministério do Meio Ambiente, sendo o principal assessor da Ministra do Meio Ambiente na sua defesa por uma política mais rígida de controle dos OGM, baseada no Princípio da Precaução.
- 40 GUERRA (2004), op.cit.
- 41 IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. Contestação do Pedido de Desregulamentação da Soja Round Ready da Monsanto com referência ao Comunicado 42 do Diário Oficial da União de 29 de junho de 1998, São Paulo, 1998.
- 42 ZANCAN (2004), op. cit.
- 43 CTNBio (1998), op. cit.
- 44 O ESTADO DE SÃO PAULO. Justiça proíbe plantio de soja transgênica, 29/06/00, 2000.
- 45 CASTRO (2004), op. cit.
- 46 ODA, L. *Presidente da Associação Nacional de Biossegurança - ANBio*. Entrevista concedida no Rio de Janeiro em 10/11/04, 2004.
- 47 ZANCAN (2004), op. cit.
- 48 MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Aviso Interministerial*. Brasília, 10/06/99, 1999.
- 49 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) e Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).
- 50 ZANATTA, M.; HERRISON, L. Governo fecha posição a favor de transgênicos. *Valor Econômico*, 07/07/01, 2001.
- 51 Instituto da Cidadania. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de se-*

gurança alimentar para o Brasil. São Paulo, Outubro, 2001.

- 52 Partido dos Trabalhadores. *Meio ambiente e qualidade de vida*. Programa de governo 2002 – Coligação Lula Presidente. São Paulo, 2002, p.28.
- 53 FOLHA DE S. PAULO. Lula achava “burrice” liberar transgênicos. 19/10/03. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54566.shtml>. Acesso em 24/11/04.
- 54 A Lei Complementar n. 95 de 1998, passou a definir que todas as leis posteriores deveriam tratar de um único assunto.
- 55 Essa prerrogativa da CTNBio passou a ser objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, em junho de 2005, na medida em que retira os poderes, constitucionalmente atribuídos, aos órgãos competentes de registro e fiscalização, notadamente do Ministério do Meio Ambiente, de avaliar a necessidade de estudos de impacto ambiental de OGM. Essa é uma atribuição determinada pela Constituição ao Ministério do Meio Ambiente e não poderia ser portanto violada. No entanto, esta ação continua sem julgamento até hoje.
- 56 DOLABELLA, R.; ARAÚJO, J.C.; FARIA, C. A Lei de Biossegurança e seu processo de construção no Congresso Nacional. *Cadernos Aslegis*, n. 25, janeiro/abril, p. 63-75, 2005, p.73.
- 57 Essa MP transformou-se mais tarde na Lei 11.460/2007.
- 58 De acordo com o Artigo 6º. do Decreto 5.591/2005, o Ministério da Ciência e Tecnologia tem a atribuição de selecionar 12 membros indicados a partir de listas tríplices encaminhadas por associações científicas, além de indicar um membro do próprio Ministério para compor a CTNBio.
- 59 Com a edição da nova lei de biossegurança em março de 2005 as atividades da CTNBio foram suspensas até que o decreto regulamentador da lei fosse aprovado pelo presidente da República, o que ocorreu somente em novembro. A CTNBio retomou então as suas atividades em janeiro de 2006.
- 60 Boletim da Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos. *Justiça Federal suspende decisões sobre milho transgênico da Bayer*. 05/12/06.
- 61 CTNBio. Edital de Audiência Pública 001/2007. Disponível em <http://www.ctnbio.gov.br>. Acesso em 03/03/07.
- 62 O milho GM da Bayer foi finalmente liberado para comercialização pela CTNBio, em maio de 2007, por 17 votos contra 4 contrários.
- 63 GIERYN (1995), op. cit., p. 405.