AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

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

GUSTAVO HENRIQUE FIDELES TAGLIALEGNA; PAULO AFONSO FRANCISCO DE CARVALHO;

UNB

BRASÍLIA - DF - BRASIL

taglialegna@gmail.com

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES NA AGRICULTURA

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

RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação de grupos de pressão na formulação de políticas públicas no Congresso Nacional. Mais especificamente, faz o estudo de caso da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança, que deu origem à Lei n° 11.105, de 2005, a nova Lei de Biossegurança. O objetivo geral deste trabalho é discutir o papel desempenhado pelos grupos de pressão na formulação da nova Lei de Biossegurança, em face das teorias que tratam do processo de construção de políticas públicas, que é dividido nas fases de construção da agenda, formulação, implementação e avaliação. O estudo de caso da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança mostra que houve forte atuação de grupos de pressão, tanto contrários quanto favoráveis à liberação dos organismos geneticamente modificados, e que estes grupos possuem vínculos com setores do Governo Federal, em consonância com a teoria neocorporativista. O trabalho conclui, ainda, que, conforme preconiza o Neo-institucionalismo, os grupos de pressão utilizam-se do arcabouço institucional que regula o processo legislativo para pautar suas estratégias de atuação.

1. Introdução

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

Até a aprovação da nova Lei de Biossegurança (Lei n° 11.105, de 24 de março de 2005), as atividades que envolvem o uso de Organismos Geneticamente Modificados (OGM)

e seus derivados estavam disciplinadas pela Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995 – com as alterações decorrentes da Medida Provisória (MPV) nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001 e pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

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

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

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

Para Dolabella, Araújo e Faria (2005), a Lei nº 8.974, de 1995, não foi capaz de estabelecer um processo normativo adequado para a regulação do uso de Organismos Geneticamente Modificados. Os autores consideram que “conflitos a partir de sua regulamentação desembocaram em contenciosos judiciais, com o deferimento de liminar que suspendeu a liberação da soja resistente ao herbicida glifosato”, o que gerou “inúmeros impasses administrativos, políticos e legais, assim como um processo de letargia nas instituições brasileiras de pesquisa e desenvolvimento em biotecnologia”.

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

A tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança é um exemplo concreto de formulação de política pública – no caso a Política Nacional de Biossegurança – em que diversos grupos de pressão, com opiniões divergentes, atuaram diretamente junto ao Congresso Nacional, com o objetivo de moldar o Projeto de Lei de Biossegurança de acordo com suas opiniões e interesses.

De acordo com o que propõe a teoria neo-institucionalista, a atuação dos grupos de pressão depende do ambiente institucional do Congresso Nacional, tanto no que se refere as suas instituições internas – normas que regulamentam o processo legislativo – quanto no que tange às instituições externas, relativas principalmente ao sistema eleitoral e ao apoio da opinião pública.Nesse sentido, surge como problema de pesquisa o estudo da forma como o caso da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança, a participação de grupos de pressão

no processo e sua interação com o ambiente institucional, pode ser explicada pelas teorias que tratam do processo de formulação de políticas públicas.

2. Participação de Grupos de Pressão Na Formulação de Políticas Públicas

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

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

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

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

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

Na obra *A lógica da ação coletiva*, originalmente publicada em 1965, Mancur Olson (1999) teoriza sobre o processo de formação dos grupos e demonstra a falta de representatividade do sistema de grupos. Segundo o autor, a racionalidade individual não se traduz, necessariamente, em racionalidade coletiva. Dessa forma, a atuação dos grupos se dá em defesa de interesses próprios, e não em benefício da sociedade como um todo.

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

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

> "O processo político é tanto mais amplo, quanto mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não

> representados em grupos formais de interesse. (...) Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política pública em si, sendo esta apenas uma das etapas do processo".

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

As bancadas suprapartidárias também são um canal de acesso dos grupos de pressão. Elas reúnem parlamentares com interesses comuns, muitas vezes não coincidentes com os interesses dos partidos. Por estarem intimamente ligadas a interesses específicos de determinados grupos, as bancadas são, em muitos casos, a porta de entrada destes grupos no parlamento. No caso da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança, por exemplo, a bancada ruralista teve papel preponderante na defesa da liberação do transgênicos, enquanto a bancada evangélica atuou pela proibição das pesquisas com células-tronco embrionárias e da clonagem terapêutica.

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

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

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

3. O Neo-institucionalismo

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

Segundo Ramos (2005), a vertente denominada neo-institucionalismo histórico considera que a competição entre os grupos é influenciada pela estrutura institucional, sendo

que o Estado tem papel fundamental, pois atua como agente definidor das próprias instituições.

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

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

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

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

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

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

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

Segundo Frade (1996,) *apud* Ramos (2005) as bancadas suprapartidárias exercem as funções de: "defender interesses levados ao Congresso por grupos externos, agrupando

parlamentares dos diversos partidos com envolvimento nos temas; auxiliar os grupos de pressão no processo de articulação com os parlamentares dos diversos partidos; atender demandas ordinárias dos grupos de pressão oriundas das bases dos parlamentares".

4. A nova Lei de Biossegurança

A nova Lei de Biossegurança criou processos distintos para a liberação da pesquisa com OGM e para a liberação do uso comercial desses organismos geneticamente modificados. No caso dos processos que solicitam autorização para a realização de pesquisas com OGM, a decisão final cabe à CTNBio, que deve encaminhar o processo de liberação aos "órgãos e entidades de registro e fiscalização"[1], para o exercício de suas atribuições de fiscalização.

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

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

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

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

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

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

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

Já o IBAMA tem competência para emitir as autorizações e registros e fiscalizar produtos e atividades que envolvam OGM e seus derivados a serem liberados nos

[1] Entenda-se como "órgãos e entidades de registro e fiscalização" aqueles de que trata o art. 16 da Lei n° 10.105, de 2005 (Lei de Biossegurança), quais sejam: a Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura; o IBAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente; a ANVISA, vinculada ao Ministério da Saúde; e a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca.

ecossistemas naturais, bem como para emitir o licenciamento ambiental, nos casos em que a CTNBio identificar que o OGM é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente.

5. Tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança

5.1. Projeto Apresentado pelo Poder Executivo

Antes de ser apresentado à Câmara dos Deputados, na forma de Projeto de Lei, o anteprojeto de Lei de Biossegurança foi discutido no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com a participação dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, e de Ciência e Tecnologia.Durante a fase de discussão do anteprojeto eram claras as divergências internas do próprio governo. Enquanto os Ministérios da Agricultura e de Ciência e Tecnologia defendiam a concessão de poderes conclusivos à CTNBio para a liberação dos OGM, os Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário e da Saúde defendiam que a liberação deveria depender de prévio licenciamento ambiental, pelo Ibama, e de analise de riscos à saúde, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

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

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

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

c) criação do Conselho Nacional de Biossegurança, órgão composto por 12 Ministros de Estado, e que tem competência para apreciar, "se entender necessário, em última e definitiva instância, os aspectos de conveniência e oportunidade, os pedidos de autorização para atividades que envolvam a construção, cultivo, produção, manipulação, transporte, transferência, comercialização, importação, exportação, armazenamento, pesquisa, consumo, liberação e descarte de OGM e seus derivados[2].

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

Assim que foi apresentado pelo poder executivo, o Projeto de Lei n° 2.401, de 2005, recebeu o apoio de entidades resistentes à liberação dos transgênicos, mas também, manifestações contrárias de entidades e empresas favoráveis aos OGM.

Um manifesto[3] assinado por 67 entidades ambientalistas, enviado ao Presidente da República expressa o apoio ao Projeto de Lei de Biossegurança "encaminhado pelo Poder

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

[3] http://www.socioambiental.org/noticias/nsa/detalhe?id=1536

Executivo ao Congresso Nacional em 31/10/2003, e sua preocupação quanto ao risco de (...) ser descaracterizado em sua tramitação". Ainda no mesmo manifesto, as entidades signatárias pedem ao "Governo Federal e aos Parlamentares Federais todo o empenho necessário à sua aprovação no Congresso sem alterações".

Por outro lado, mais de cem cientistas e entidades ligadas à área de biotecnologia, assinaram o "Manifesto de brasileiros sobre o Projeto de Lei de Biossegurança 2401/2003"[4], segundo o qual o "projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Legislativo não distingue avaliação técnica da nova tecnologia, de questões sociais, políticas e econômicas". O manifesto apresenta, ainda, uma série de sugestões de alterações ao projeto de lei de biossegurança, com vistas a simplificar o trâmite necessário para a liberação de OGM.

5.2 Tramitação na Câmara dos Deputados

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

O deputado Aldo Rebelo apresentou seu parecer à comissão especial em 20 de janeiro de 2003. Porém, o parecer não chegou a ser votado, pois o relator foi nomeado Ministro da recém criada Secretaria Especial de Coordenação Política e Relações Institucionais, pelo Presidente da República, em 23 de janeiro do mesmo ano. Por esse motivo, foi designado como novo relator o deputado Renildo Calheiros.

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

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

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

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

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

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

[4] http://www.cib.org.br/pdf/manifesto_pl_encaminhamento.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

Durante a tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados foram apresentadas 304 emendas, sendo 278 na Comissão Especial e 26 no Plenário. A sugestão de emendas foi uma das principais formas de participação dos grupos de pressão na tramitação dos projetos. As propostas de emendas eram enviadas pelos grupos de pressão aos parlamentares ligados a seus interesses. Esses parlamentares assumiam a autoria das emendas e as apresentavam formalmente para tramitação.

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

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

Segundo Dolabella, Araújo e Faria (2005), o texto aprovado pela Câmara dos Deputados era "dúbio e tecnicamente impreciso". As imperfeições do texto podem ser creditadas às "negociações e modificações de última hora, conduzidas pelo relator de forma a

atender aos diversos setores envolvidos". Os autores relatam, ainda, alguns detalhes dos bastidores da votação do projeto na Câmara dos Deputados:

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

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

5.3 Tramitação no Senado Federal

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

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

No início da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Senado Federal, um grupo de 13 organizações científicas favoráveis aos transgênicos enviou carta a todos os senadores, a qual pede mudanças no texto aprovado pela Câmara dos Deputados[5]. Entre as mudanças sugeridas pelos grupos signatários da carta, destacam-se a concessão de competência à CTNBio para julgar, em última e definitiva instância, sobre os pedidos de liberação de OGM, e que os estudos de impacto ambiental sejam exigidos somente quando a CTNBio considerar que a atividade é potencialmente causadora de degradação do meio ambiente;

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

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

Na mesma audiência pública, o representante do Ministério da Agricultura deixou claro que a Pasta defende que a CTNBio seja o "órgão competente, efetivamente, para fazer esgotar a análise dos eventos que envolvam OGM", inclusive na definição das atividades

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

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

No dia seguinte, 26 de maio de 2004, houve nova audiência pública. O vice-presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Luís Roberto Baggio, apresentou as seguintes sugestões de alteração do Projeto de Lei de Biossegurança: conceder competência à CTNBio para a liberação comercial de OGM; conceder ao CNBS competência para decidir, em última e definitiva instância, sobre a liberação comercial de OGM; exigência de licenciamento ambiental apenas quando a CTNBio considerar que a atividade é potencialmente poluidora; convalidação dos pareceres já emitidos pela CTNBio. A OCB considera, ainda, que o substitutivo do Deputado Aldo Rebelo – apresentado, mas não votado pela Câmara dos Deputados – contempla a contento os interesses do cooperativismo e do agronegócio do país.

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

a) o parecer da CTNBio vincularia os demais órgãos da administração;

b) a CTNBio seria responsável pela identificação das atividades com OGM que sejam potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, o que, na prática, lhe daria a competência para decidir sobre a necessidade de licenciamento ambiental e de EIA/RIMA;

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

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

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

f) estabelecia a não aplicação da Lei de Agrotóxicos (7.802, de 11 de julho de 1989) às plantas geneticamente modificadas com função biocida[6];

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

[6] Entende-se por plantas geneticamente modificadas com função biocida aquelas plantas nas quais são introduzidos genes para a produção inseticidas, ou de fungicidas, visando o controle de pragas e doenças. Um exemplo de plata biocida é o milho *bt*.

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

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

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

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

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

O mecanismo de recurso contra a decisão da CTNBio, a ser decidido pelo CNBS foi sugerido ao relator Ney Suassuna pela Consultoria Legislativa, órgão de *staff* do Senado Federal. Os consultores legislativos designados para assessorar o relator na tramitação da matéria, ao analisar o parecer do Senador Osmar Dias, constataram que o mecanismo de recurso constante do substitutivo da Comissão de Educação era inócuo, pois remetia a decisão sobre o recurso à CTNBio. Ou seja, o recurso seria avaliado pelo próprio órgão autor do parecer questionado. A proposta, acatada pelo relator, determina que o recurso contra os parecer da CTNBio seja apreciado pelo CNBS, que seria a instância política responsável por dirimir os eventuais conflitos entre os órgãos técnicos envolvidos no processo.

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

Em seu parecer de plenário, o Senador Ney Suassuna acolheu emenda da Senadora Heloisa Helena, que proibia a utilização, a comercialização, o registro, o patenteamento e o licenciamento de tecnologias genéticas de restrição do uso. Tecnologia genética de restrição de uso é a introdução de genes com o objetivo de produzir estruturas reprodutivas estéreis nas plantas[7]. Esse item não constava do acordo firmado na reunião de líderes, motivo que ensejou grandes discussões durante a aprovação. Porém, logo que a bancada ruralista compreendeu que a emenda lhe era favorável, o item foi aprovado.

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

[7] Um exemplo de tecnologia de restrição de uso é o "gene terminator", criado pela empresa Monsanto, com o objetivo de impedir que os agricultores multipliquem as sementes por ela produzidas. O uso de tal tecnologia foi rejeitado em todo o mundo por questões de bioética.

5.4 Tramitação final na Câmara dos Deputados

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

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

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

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

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

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

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

6. Definição sobre o processo de autorização do uso de OGM

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

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

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

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

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

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

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

Já os grupos ligados à entidades ruralistas e às empresas de biotecnologia defendiam que a CTNBio, como órgão técnico responsável pela biossegurança, deveria ter a competência para avaliar, caso a caso, se a atividade que envolve o uso da biotecnologia é potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, caso em que seria necessária a realização de EIA/RIMA. Esses grupos de pressão defendiam, ainda, que o parecer da CTNBio vinculasse os demais órgão da administração. Nesse caso, os órgãos

ministeriais, como o Ibama e a Anvisa teriam apenas papel burocrático de registrar as variedades geneticamente modificadas já autorizadas pelas CTNBio.

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

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

No caso das pesquisas com OGM, o texto final é favorável aos grupos que defenderam a menor burocratização do processo de liberação. Assim, os pedidos de autorização para a realização de pesquisas com organismos transgênicos será decidida pela CTNBio, em última e definitiva instância.

7. Estratégias utilizadas pelos grupos de pressão

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

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

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

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

Por outro lado, o Ministério da Agricultura também era uma pasta forte dentro do governo Lula. As sucessivas safras recordes obtidas nos primeiros anos do governo Lula, e o

amplo apoio obtido pelo Ministro junto aos parlamentares da bancada ruralista eram as principais razões da força política daquela pasta dentro do governo.

Nesse sentido, o governo passou a adotar uma postura aparentemente ambígua. Ao mesmo tempo em que a Casa Civil apoiava as propostas da Ministra Marina Silva – pelo menos na primeira fase da tramitação na Câmara dos Deputados[8]- o governo concedia autonomia ao Ministério da Agricultura para negociar suas propostas diretamente no Congresso.

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

Os grupos de pressão dispunham de canais de acesso ao processo legislativo formais e informais. Os canais formais são, por exemplo, a participação dos grupos de interesse em audiências públicas. Já os canais informais estão relacionados ao contato direto com os parlamentares, a sugestão de emendas o trabalho de lobby exercido junto aos relatores. A cientista Leila Oda, presidente da ANBio, por exemplo, afirmou em entrevista à Agência Brasil, que a Associação havia enviado 57 emendas ao Projeto de Lei, para diversos parlamentares[9].

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

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

Após a derrota dos grupos favoráveis aos transgênicos na Câmara dos Deputados, os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos concentraram forças no lobby junto aos Senadores. Logo depois da aprovação do substitutivo Renildo Calheiros, pela Câmara dos Deputados, um grupo de cientistas, capitaneados pela ANBio, iniciou uma série de visitas aos gabinetes dos Senadores. Durante as visitas, foi entregue carta aos Senadores contendo as reivindicações das organizações científicas.

Uma importante estratégia utilizada nesse momento foi a união de esforços entre os grupos favoráveis aos transgênicos e os cientistas que defendiam a autorização para o uso de embriões humanos na produção de células tronco embrionárias. Como as células tronco possuem grande apelo social, graças à possibilidade de cura de doenças degenerativas, tinham amplo apoio da opinião pública. Houve, também, grande apoio da mídia, por meio da

[8] O Projeto de Lei original, encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados comtemplava a maior parte das propostas do Ministério do Meio Ambiente. A Casa Civil apoiou, ainda, o substitutivo do Deputado Renildo Calheiros, favorável aos ambientalistas.

[9] http://www.anbio.org.br/noticias/pl.htm

veiculação de diversas reportagens a respeito dos potenciais benefícios das pesquisas com células tronco embrionárias. Essa estratégia se intensificou ainda mais na segunda fase de tramitação na câmara dos Deputados, quando toda a atenção da mídia, e também dos discursos em plenário, estavam voltados para a questão das células tronco. Naquele momento, os transgênicos tornaram-se um tema secundário, e as modificações introduzidas pelo senado foram aprovadas com certa facilidade.

Um bom relacionamento com o relator da matéria é fundamental para que os grupos de pressão possam exercer influência sobre o processo legislativo. Ciente disso, a bancada ruralista do senado adotou a estratégia procedimental de aprovar requerimento para que o Projeto de Lei de Biossegurança fosse apreciado pela Comissão de Educação[10]. Naquela Comissão, a relatoria foi avocada por seu presidente, o senador Osmar Dias, integrante da bancada ruralista. Dessa forma, foi aberto um canal de influência direto entre os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos e o processo legislativo no Senado Federal. Por meio desse canal, grupos de pressão favoráveis aos transgênicos, tais como ANBio, CNA e OCB, passaram a enviar propostas de emendas – e até mesmo de substitutivos, diretamente ao gabinete do relator.

Durante tramitação final na Câmara dos Deputados, outra estratégia procedimental foi utilizada pela bancada ruralista. O relator do projeto, Renildo Calheiros foi destituído da função e, em seu lugar, foi nomeado o deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS), integrante da bancada ruralista e defensor dos transgênicos. Segundo matéria veiculada no jornal O Estado de São Paulo[11], a Secretaria de Coordenação Política do Palácio do Planalto teria apoiado a estratégia regimental.

8. Conclusão

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

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

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

[10] O projeto foi inicialmente distribuído para as Comissões de Assuntos Sociais, de Assuntos Econômicos, e de Constituição, Justiça e Cidadania. Posteriormente foi aprovado em Plenário o Requerimento n° 41, de 2005, de autoria do Senador Osmar Dias, para que o projeto fosse, também, apreciado pela Comissão de educação.
[11] http://www.mrweb.com.br/clientes/anbionoticias/geral2.asp?cod=1066

grupos de pressão com os parlamentares, que lhes permitem participar diretamente do processo legislativo.

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

São instituições informais os acordos entre os diferentes segmentos de representação dentro do Congresso. Um bom exemplo de aliança informal ocorreu no final da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança na Câmara dos Deputados, quando os grupos contrários aos transgênicos adotaram a estratégia de apoiar proibição da manipulação de embriões para produção de células-tronco, em troca do apoio da bancada evangélica ao texto do parecer Renildo Calheiros. A estratégia utilizada possibilitou a cooptação de votos suficientes para a aprovação, pelo Plenário da Câmara, do substitutivo que restringia os poderes da CTNBio e concedia ao Ibama a competência decidir sobre a necessidade de licenciamento ambiental, e, conseqüentemente, para exigir a realização de EIA/RIMA, nos processo de autorização do uso comercial de OGM.

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

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

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

Os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos mostraram-se mais eficientes em moldar a nova Lei de Biossegurança. Essa eficiência pode ser creditada a alguns fatores, como, por exemplo, o poderio econômico e político das organizações envolvidas – empresas de biotecnologia, e entidades ruralistas, respectivamente.

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

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

A influência dos grupos de pressão contrários aos transgênicos, embora menor, também aparece na nova Lei de Biossegurança. Pontos como o já mencionado recurso ao Conselho de Ministros e a obrigatoriedade da rotulagem de alimentos que contenham organismos geneticamente modificados foram bandeiras defendidas por esses grupos durante a tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança no Congresso Nacional. Pode-se afirmar que a presença de um Ministério do Meio Ambiente forte, atuando ao lado dos grupos de pressão contrários aos transgênicos, permitiu a aprovação de uma Lei de Biossegurança mais equilibrada e menos radical do que pretendiam, inicialmente, os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos, pretensões essas reveladas nos substitutivos do deputado Aldo Rebelo e do Senador Osmar Dias.

11. Bibliografia

ARAGÃO, M. de, **Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo.** São Paulo: Maltese, 1994.

BUAINAIN, Antônio Márcio; SILVEIRA, José Maria da. Porque Precisamos dos Transgênicos? **Revista Agroanalysis**. FGV. V. 23, n° 8, nov. 2003

CAVALCANTI, T. B. **Grupos de pressão.** Themistocles Brandão Cavalcanti, F. Badia, Marco Maciel --Brasilia Fundação Projeto Rondon Ministério da Educação, 198-- 51 p

COBB, W. R.; ELDER, V. C. The Politics of Agenda Building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**. 33. 1971.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Políticas Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994. 312p.

CUSTÓDIO, H. B. Direito da Consumidor e os Organismos Geneticamente Modificados. **Revista de Direitos Difusos**, v. 2, n. 8, p. 1.011-1.056, ago. 2001.

DOLABELLA, R. H.; ARAUJO, J. C. DE; FARIA, C. R. S. M. A Lei de Biossegurança e seu processo de Construção no Congresso Nacional. **Cadernos Aslegis**. V. 8, n. 25, jan/abr, 2005.

EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Cronologia do embargo judicial**, 2003. (Acessado em 17/04/2005) Disponível em:http://www.cnpso.embrapa.br/download/cronologia_sojarr.pdf

GRAZIANO, G., 1994. Lobbying, Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o Caso Americano. ***DADOS* – Revista de Ciências Sociais**, 30(2):317-340.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. The three versions of neo-institutionalism. ***Lua Nova***, 2003, no.58, p.193-223. ISSN 0102-6445.

LABRA, Maria Eliana. Patterns of decision-making in Chile's health care sector. ***Dados,*** 2000, vol.43, no.1, p.00-00. ISSN 0011-5258.

LOBATO, L. Algumas Considerações Sobre a Representação de Interesses no Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-48, fev.-mar. 1997.

MIGUEL, Luis Felipe. 3-D political representation: elements for an amplified theory of political representation. ***Rev. bras. Ci. Soc.***, Feb. 2003, vol.18, no.51, p.123-140. ISSN 0102-6909.

Mills, C. W. ***A elite do poder*.** Rio de Janeiro, Zahar, 4ª edição, 1981.

OLSON, Mancur. ***A Lógica da Ação Coletiva***. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos: 16).

ORTEGA, A. C. Corporativismo e Novas Formas de Representação de Interesse na Agricultura: Uma abordagem Teórica. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 36, n° 4, out/dez, 1998.

PARANHOS, J. Clonagem e transgênicos ante os princípios da dignidade da pessoa humana e da precaução no direito ambiental. **Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, v.4, n.14, p.57-69, jan./mar. 2005.

PEDONE L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.** Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PIOSEVAN, M. F. **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. [Dissertação de Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2002. 102 p.

RAMOS, D. P. **Comportamento parlamentar e grupos de pressão: um estudo de caso da reforma da previdência (1995-1998).** [Dissertação de Mestrado]. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política; 2005. 226 p.

RIBEIRO, José M. Neocorporatist arrangements and defense of physicians' interests. ***Cad. Saúde Pública***, Jan./Mar. 1993, vol.9, no.1, p.05-20. ISSN 0102-311X.

RODRIGUES, L. F. OGMs – Organismos Geneticamente Modificados. Reflexos no Direito Ambiental e no Direito Econômico-concorrência e Consumidor**. Revista de Direitos Difusos.** V. 8. ago. 2001

TEIXEIRA, S. M. F. O Desafio da Gestão de Redes Políticas**. IN VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar.-abr. 1996.

VICTORINO, V. I. P. Participação Pública na Construção da Biossegurança no Brasil: a questão dos transgênicos. **Convergência.** México, n.35, mai-ago. 2004.